

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

→ 735

- 1.35. Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere
- 1.36. Trasporto fanghi: la confusione del D.Lgs. 116/2020
- 1.37. Le novità in materia di discariche dopo il D.Lgs. 121/2020
- 1.38. Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni

2

FOCUS

→ 763

- 2.15. Le Province sono vive o sono morte?
- 2.16. Sfalci e potature a marchio UE

3

GESTIONE

→ 775

- 3.23. Intervento volontario ed ordinanze extra ordinem in materia di bonifiche
- 3.24. Sottoprodotto e certezza del riutilizzo
- 3.25. Compostaggio diretto dei fanghi dei bottini: una strada percorribile?
- 3.26. Spedizioni transfrontaliere di rifiuti: quale classificazione per i tessili frammisti?

4

RUBRICHE

→ 793

- 4.1. Tribunale
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
Obbligo iscrizione ANGA:
cosa dice l'art. 212 comma 5 del TUA?
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Le nuove linee guida di Fise
AssoAmbiente sui Modelli 231:
le novità più importanti

27

1.

AGGIORNAMENTO

→ 735

- 1.35. **Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere**
di *Daniele Carissimi* 736
- 1.36. **Trasporto fanghi: la confusione del D.Lgs. 116/2020**
di *Antonio Mogavero* 745
- 1.37. **Le novità in materia di discariche dopo il D.Lgs. 121/2020**
di *Giacomo Betti* 750
- 1.38. **Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni**
di *Lucia Giulivi* 756

2.

FOCUS

→ 763

- 2.15. **Le Province sono vive o sono morte?**
di *Giacomo Betti* 764
- 2.16. **Sfalci e potature a marchio UE**
di *Giulia Ursino* 770

3.

GESTIONE

→ 775

- 3.23. **Intervento volontario ed ordinanze extra ordinem in materia di bonifiche. La recente pronuncia del TAR Lombardia**
TAR LOMBARDIA, 7 OTTOBRE 2020, N. 1810 E 1820
di *Antonio Mogavero* 776
- 3.24. **Sottoprodotto e certezza del riutilizzo**
CASS. PEN., 21 OTTOBRE 2020, N. 29021
di *Giulia Todini* 781
- 3.25. **Compostaggio diretto dei fanghi dei bottini: una strada percorribile?**
di *Valentina Bracchi* 784
- 3.26. **Spedizioni transfrontaliere di rifiuti: quale classificazione per i tessili frammisti?**
di *Letizia Zavatti* 788

4.

RUBRICHE

→ 793

- 4.1. **Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 795
 - 4.1.1. Penale 796
 - 4.1.2. Amministrativo 800
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 804
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 805
- 4.2. **Il punto sull'Albo**
 - 4.2.6. **Obbligo iscrizione ANGA: cosa dice l'art. 212 comma 5 del TUA?**
di *Giulia Todini* 808
- 4.3. **Quesiti**
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 811
- 4.4. **D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.6. **Le nuove linee guida di Fise AssoAmbiente sui Modelli 231: le novità più importanti**
di *Greta Catini* 834

RESPONSABILE TECNICO: Modulo Obbligatorio + Modulo Specialistico cat. 1-4-5-8

**ONLINE* - DIRETTA WEBINAR
DAL 5 FEBBRAIO AL 20 MARZO 2021*

COSTO DEL CORSO

416,00 (IVA esclusa)



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Il Responsabile Tecnico ha cambiato i connotati.

Dal Decreto Ministeriale 120 del 2014, molte sono state le Delibere attuative dell'Albo, che ne hanno ridisegnato ruoli e connotati.

E conoscerli è fondamentale se si vuole superare la Verifica di Idoneità per ottenere la prestigiosa qualifica di Responsabile Tecnico. Verifica che si compone di tantissime domande scelte tra i quiz forniti dal Ministero in tutte le materie del settore ambientale e non solo.

Allo stesso modo, la Verifica di Idoneità per l'acquisto del titolo di Responsabile Tecnico, si compone anche di un modulo specialistico relativo alla raccolta e al trasporto dei rifiuti per le categorie 1, 4 e 5 e di un secondo modulo specialistico relativo all'intermediazione e commercio per la categoria 8, che necessitano di un'attenzione particolare.

Questo significa che occorre formarsi e informarsi anche sulle norme relative al trasporto dei rifiuti urbani, al trasporto dei rifiuti pericolosi e non pericolosi, alle regole generali afferenti al trasporto di cose su strada, nonché sulle profilature particolari relative all'acquisto per la successiva rivendita di rifiuti e alla disposizione del recupero/smaltimento dei rifiuti per conto terzi.

Ambiente Legale, intende fornire una guida sui compiti/ruoli e responsabilità di Responsabile Tecnico, e al contempo un percorso per il superamento dell'esame relativo al modulo obbligatorio per tutte le categorie, nonché ai moduli specialistici relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti per le categorie 1, 4 e 5 e all'intermediazione e commercio per la categoria 8.

CORPO DOCENTE:

Avv. Chiara Fiore · Avv. Giulia Todini · Avv. Letizia Zavatti

Vuoi ricevere maggiori informazioni su questo corso?

formazione@ambientelegale.it

+39 0510353030



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Proprietario ed editore:

Ambiente Legale Srl
Sede legale: Via Bertoloni 44, 00197 Roma
Sede operativa: Via del Maglio 6, 05100 Terni
Terni: +39 0744.400738 Milano: +39 02.87366838
Bologna: +39 051.0353030 Roma: +39 06.94443170

Direttore responsabile

Avv. Daniele Carissimi
(iscritto nell'Elenco Speciale, annesso all'Albo dei Giornalisti dell'Umbria)
direttore@ambientelegale.it

Coordinamento editoriale:

Dott.ssa Giovanna Galassi
info@ambientelegale.it

Layout e grafica:

Ester Chiocchia
grafica@ambientelegale.it

Ufficio commerciale (marketing e pubblicità):

Dott.ssa Claudia Pozzi
commerciale@ambientelegale.it

Servizio clienti e ufficio abbonamenti:

commerciale@ambientelegale.it
Terni: +39 0744.400738 Milano: +39 02.87366838
Bologna: +39 051.0353030 Roma: +39 06.94443170

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2611-5220 (versione digitale)



Comitato Scientifico

Gualtiero Bellomo
Emiliano Bergonzoni
Mario Borghi
Salvatore Corroppolo
Giovanni de Vergottini
Paolo Grigioni
Matteo Mattioli
Giorgio Rosso
Michele Rotunno
Andrea Rovatti
Luciano Salomoni
Paola Scartoni
Marco Sciarra
Sabrina Tosti
Giovanni Trotto
Paolo Zoppellari

Tutti gli articoli sono disponibili anche on line, alla pagina
www.ambientelegale.it

Proprietà letteraria riservata

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Gli Autori e l'Editore sono a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare nonché per involontarie omissioni o inesattezze nella citazione delle fonti dei brani o immagini riprodotte nel presente rivista.

Note per gli autori

Chi volesse contribuire con articoli o approfondimenti, può inviare i contributi a: *info@ambientelegale.it*
La redazione si riserva di pubblicare i contenuti ritenuti di interesse.

ABBONAMENTI

Durata annuale, solare: 12 mesi, 6 numeri bimestrali per ogni anno.

L'abbonamento avrà inizio dal primo numero successivo al pagamento e darà diritto a ricevere tutti i sei numeri della durata dell'abbonamento annuale.

DISTRIBUZIONE

In vendita per abbonamento.

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 09.04.1993 e successive modificazioni e integrazioni.

Condizioni di abbonamento 2020

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2021)

Prezzi di abbonamento della rivista:

Formato cartaceo

- annuale: euro 345,00 (IVA assolta dall'editore)
- biennale: euro 690,00 (IVA assolta dall'editore)
- triennale: euro 828,00 (IVA assolta dall'editore)

Formato multimediale (in formato pdf)

(accesso riservato ai contenuti del sito)

- annuale: euro 245,00 (IVA inclusa)
- biennale: euro 490,00 (IVA inclusa)
- triennale: euro 588,00 (IVA inclusa)

Formato cartaceo più multimediale

(accesso riservato ai contenuti del sito)

- annuale: euro 395,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- biennale: euro 790,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- triennale: euro 948,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Il prezzo di una copia cartacea della rivista è di euro 69,00 (IVA assolta dall'editore). Il prezzo di una copia elettronica (PDF) è di euro 39,00 (IVA inclusa).

Conto corrente

Banca Adriatica Spa (Terni – Via Cristoforo Colombo),
ABI 03111 – CAB 14401 – c/c 2406 cin “P”
Cod. Iban: IT42P0311114401000000002406
BIC: BLOPIT22

news

AMBIENTALI

news ambientali

231

Il rapporto fra la disciplina 231 e la “Cooperative compliance”

In data 1° settembre 2020 la Guardia di Finanza ha pubblicato la Circolare n. 2186816 avente per oggetto “*Modifiche alla disciplina dei reati tributari e della responsabilità amministrativa degli enti*” all’interno della quale, tra le altre cose, si chiarisce il rapporto tra il sistema di prevenzione fiscale ex D.Lgs. 128/2015 ed il sistema di prevenzione di cui al Modello ex D.Lgs. 231/2001. Nello specifico la GdF afferma che, sebbene l’introduzione dei reati tributari nel decreto 231 abbia comportato la necessità di aggiornare i Modelli 231 e l’accesso al regime dell’adempimento collaborativo di cui al D.Lgs. 128/2015, volto a consentire ad alcune categorie di contribuenti un confronto preventivo con l’Agenzia delle Entrate per evitare l’insorgere di situazioni critiche, preveda la sussistenza, al momento dell’istanza, di un sistema aziendale di controllo del rischio fiscale, non si debbano confondere le due cose. Secondo la suddetta Autorità, infatti, il sistema di prevenzione del rischio fiscale per accedere alla “*cooperative compliance*” ed il sistema di cui al D.Lgs. 231/2001 presentano differenze. I due sistemi di prevenzione, sebbene strettamente connessi, non sono sovrapponibili, presentando caratteristiche e finalità diverse.

APPALTI

ANAC - La relazione VIR (Verifica Impatto Regolazione)

Il 30 Settembre 2020 è stata approvata, nell’adunanza del Consiglio dell’ANAC la relazione sull’utilizzo del Bando-tipo n. 1, recante il disciplinare di gara per l’affidamento di servizi e forniture. La necessità di adeguare e aggiornare il modello in esame discende dai recenti interventi legislativi in materia di semplificazione amministrativa, recanti modifiche e deroghe al d.lgs. n. 50/2016 c.d. Codice degli appalti (d.l. n. 76/2020 c.d. Decreto Semplificazioni e d.l. n. 32/2019 c.d. Decreto sblocca cantieri), e in relazione alla previsione futura di adottare un Regolamento unico di attuazione del Codice stesso. Ai sensi dell’art. 231 del Codice dei contratti pubblici, l’Autorità Nazionale Anti-Corruzione assolve un ruolo di indirizzo e di verifica circa l’idoneità e qualità della regolazione inerente le procedure concorsuali. In ottemperanza al suddetto ruolo, l’ANAC ha proceduto alla Verifica di Impatto della Regolazione del Bando-tipo n. 1/2017, al fine di accertare l’efficienza dello stesso e delle attività della stazione appaltante in relazione al nuovo quadro normativo.

IMBALLAGGI

Mancata intesa ANCI – CONAI

Con lettera datata 31 ottobre 2020, il Presidente del CONAI ha chiarito che, nonostante l’impegno profuso nelle trattative per la definizione dei nuovi Allegati Tecnici del vigente Accordo Quadro ANCI CONAI 2020 – 2024, non è stato possibile provvedere al rinnovo di tutti gli allegati entro il 31 ottobre. Precisamente sono stati rinnovati quelli in ordine alle filiere della carta e cartone, acciaio e vetro, mentre non è stato raggiunto l’accordo su legno, alluminio e plastica.

Per tali filiere, quindi, è stata necessaria una nuova proroga al 22 dicembre 2020. Al riguardo, emerge dalla missiva che restano ferme le condizioni previste negli Allegati Tecnici dell’Accordo Quadro 2014-2019, compresi i parametri per l’assegnazione delle fasce qualitative e i corrispettivi spettanti ai Comitati o ai loro delegati per il conferimento dei rifiuti di imballaggio al Sistema CONAI.

GESTIONE INTEGRATA

Relazione sull’emergenza epidemiologica Covid-19 e ciclo dei rifiuti

La Camera ha approvato, in data 5 novembre 2020, la risoluzione n. 6-00147, presentata alla Relazione sull’emergenza epidemiologica Covid-19 e ciclo dei rifiuti, documento già approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati l’8 luglio 2020.

La Relazione analizza la gestione del ciclo dei rifiuti nel periodo dell’emergenza, nonché gli effetti, tra l’altro, delle misure di contenimento come la grande produzione di rifiuti sanitari. Emerge, quindi, come si è modificata in tale periodo la produzione di ogni singolo flusso di rifiuti.

Precisamente, richiamando un monitoraggio condotto da Utilitalia nel periodo compreso tra il 21 febbraio e il 9 maggio 2020, si evidenzia una diminuzione della produzione di rifiuti urbani nel 2020, rispetto al 2019, più o meno equivalente sia nel flusso di differenziata sia di quello dell’indifferenziata. La contrazione delle attività produttive ha determinato la riduzione dei rifiuti speciali e gli assimilati provenienti da dette attività.

TRASPORTO

Emergenza Covid e normativa ADR

Il 3 novembre 2020, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha sottoscritto gli Accordi multilaterali M330 e M329 al trasporto di merci pericolose nazionali e internazionali. L'Accordo M330 proroga al 28 febbraio 2021 la validità dei certificati di formazione professionale dei conducenti in scadenza tra l'1 marzo e l'1 febbraio 2021.

I conducenti pertanto, sino a quella data potranno circolare legittimamente in tutti gli Stati sottoscrittori dell'Accordo anche con certificato scaduto. Stesso periodo di proroga, inoltre, è stato previsto per la validità dei certificati del Consulente Sicurezza Trasporti Merci Pericolose, in scadenza nei medesimi termini. Più rilevante sotto il profilo sostanziale, l'Accordo M329 - prosecuzione dell'accordo M287 - che contiene specifiche deroghe alla normativa ADR, per la semplificazione del trasporto di rifiuti, con particolare riferimento alla classificazione, l'imballaggio, la marcatura e le informazioni da annotare sul documento di trasporto.

ALBO

Emergenza Covid e Responsabile Tecnico: sospese le verifiche d'idoneità

Con la Circolare n. 12 del 9 novembre 2020 è stata disposta la sospensione delle verifiche d'idoneità per responsabili tecnici.

La sospensione si deve all'attuazione di quanto disposto dal DPCM 3 novembre 2020 (art. 1, numero 9 lett. z), che prevede la sospensione non solo dello svolgimento delle prove preselettive e scritte delle procedure concorsuali pubbliche e private, bensì anche delle prove di abilitazione all'esercizio delle professioni.

La sospensione delle verifiche perdurerà per tutto il periodo di efficacia del citato DPCM, ossia fino al 3 dicembre 2020.

APPALTI

Appalti verdi e deforestazione

Con la risoluzione del 20 ottobre 2020 in materia di contrasto alla deforestazione, il Parlamento ha voluto sottolineare la necessità di usare la leva degli appalti verdi quale strumento di contrasto al fenomeno della deforestazione. In particolare il Parlamento:

- ritiene che i criteri dell'UE per appalti pubblici verdi dovrebbero includere tra le disposizioni la deforestazione;
- esorta tutte le istituzioni e le agenzie dell'Unione a dare l'esempio modificando il loro comportamento, gli appalti e i contratti quadro, al fine di utilizzare esclusivamente prodotti a "deforestazione zero";
- esorta, in particolare, la Commissione ad adottare iniziative per vietare l'acquisto pubblico di prodotti importati che causano deforestazione, nel quadro dell'accordo plurilaterale sugli appalti pubblici dell'OMC e della direttiva 2014/24/UE.

La deforestazione è oggi un tema caldo per l'Unione poiché rappresenta la minaccia più grave per l'85 % delle specie minacciate o in pericolo di estinzione.

INQUINAMENTO ATMOSFERICO

Legge Europea sul Clima

Nell'ambito dei lavori per la modifica del regolamento 2018/1999/CE e il conseguimento della c.d. neutralità climatica, l'8 ottobre 2020 il Parlamento Europeo ha approvato alcuni emendamenti di modifica alla proposta precedentemente formulata dalla Commissione.

In particolare, è stata deliberata la riduzione di emissioni di gas a effetto serra del 60% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, nonché l'estensione a tutti gli stati membri dell'obiettivo della neutralità climatica entro e non oltre il 2050. La palla ora passa al Consiglio.

La neutralità climatica è uno degli obiettivi più ambiziosi che l'Unione si pone con la Legge sul clima e, nondimeno, come espressamente chiarito dagli emendamenti del Parlamento: "gli esperti confermano che le emissioni di gas a effetto serra devono essere ridotte quanto prima e che il cambiamento climatico deve essere limitato a 1,5 °C per ridurre la probabilità di eventi meteorologici estremi e di raggiungere punti di non ritorno".

RESPONSABILITÀ

Omessa formazione del lavoratore e responsabilità dell'ente

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 27242 del 1° ottobre 2020, è tornata a pronunciarsi in materia di sicurezza sul lavoro e responsabilità del Datore di lavoro con particolare riguardo all'obbligo di formazione che è in capo a questo ultimo.

La Corte di Cassazione, infatti, ha precisato che l'obbligo di formazione ed informazione del lavoratore, che incombe sul datore di lavoro ha proprio il fine di preservare la sicurezza dei luoghi di lavoro e delle operazioni che si vanno a compiere, a nulla rilevando il comportamento imprudente posto in essere dai lavoratori non adeguatamente informati. Ebbene tale pronuncia non può che rilevare anche con riguardo alla disciplina di cui al D. Lgs. 231 del 2001. Il reato di cui all'art. 589 (omicidio colposo), infatti, è previsto anche come reato presupposto per la responsabilità amministrativa dell'ente all'interno dell'art. 25-septies del decreto 231 e la commissione di tale reato presupposto da parte del Datore di lavoro può realizzarsi, nell'interesse o a vantaggio dell'ente, anche dal punto di vista della mancata formazione nei confronti del lavoratore.

231

Modello 231 in fase di indagini preliminari

Il Modello di Organizzazione Gestione e Controllo al fine di esimere l'ente da una eventuale responsabilità 231 deve essere efficacemente adottato ed attuato, nonché monitorato nella sua applicazione pratica dall'apposito Organismo di Vigilanza. Ebbene, a confermare l'importanza dei suddetti requisiti fondamentali del Modello 231, è intervenuta di recente la Procura della Repubblica di Como che, a seguito delle indagini preliminari svolte nei confronti di un ente per i reati presupposto (artt. 318 "corruzione per l'esercizio della funzione", 319 "corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio" e 321 "pene per il corruttore" c.p.) di cui all'art. 25 "Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio" del decreto 231, ha archiviato il procedimento ex art. 58 "archiviazione" del D. Lgs. 231, nonostante la condanna delle persone fisiche coinvolte. Nel caso di specie, invero, mentre la Società è stata ritenuta estranea alla vicenda in quanto "in sede di audit interno ai sensi del D.Lgs. 231/2001 è risultato evidente che la vicenda corruttiva non ha coinvolto la Società sottoposta alle indagini vertendosi in una ipotesi in cui [...] - le persone fisiche coinvolte - hanno eluso i controlli e le procedure aziendali interne".

BONIFICHE

Bonifica dei SIN

In data 14 ottobre 2020 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha adottato il decreto direttoriale n. 130. Detto documento, formato da un unico articolo e due allegati, definisce il formato della modulistica da compilare per la presentazione dell'istanza per l'approvazione del Piano di caratterizzazione di aree ricadenti all'interno dei perimetri di siti di interesse nazionale. Precisamente l'Allegato 1 contiene l'Istanza per l'approvazione del Piano di caratterizzazione, mentre l'Allegato 2 dispone in ordine ai contenuti tecnici minimi da fornire in occasione della presentazione di detti piani. La modulistica così approvata sarà aggiornata periodicamente, alla luce dell'esperienza maturata in fase di applicazione. Prosegue, quindi, il particolare interesse del "legislatore ambientale" per i siti di interesse nazionale, dopo le modifiche apportate alla fattispecie dagli artt. 52 e 53 del cd. "Decreto Semplificazioni".

GESTIONE INTEGRATA

ARERA: schemi tipo di contratti di servizio integrato di gestione rifiuti

Con la Delibera del 6 ottobre 2020 362/2020/R/rif ARERA ha disposto l'avvio di un procedimento per la predisposizione di schemi tipo dei contratti di servizio per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio integrato di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati o di uno dei servizi che lo compongono. Secondo le indicazioni fornite dall'Autorità lo schema di contratto dovrà tra l'altro disciplinare: - i livelli dei servizi da garantire e gli strumenti di controllo e verifica del rispetto delle prestazioni richieste; - le modalità tecnico-economiche di svolgimento del servizio stesso; - i criteri per la determinazione del valore di subentro alla scadenza dell'affidamento nel caso in cui vi sia un avvicendamento gestionale, i cui primi elementi sono stati introdotti nella deliberazione 238/2020/R/RIF in relazione alle modalità di recupero dei conguagli dal MTR; Il procedimento si concluda entro il 31 luglio 2021.

APPALTI

ANCI: nuovo quaderno per gli affidamenti pubblici

In data 16 ottobre l'Associazione Nazionale Comuni Italiani ha pubblicato il nuovo volume *“Gli affidamenti di lavori, servizi e forniture a seguito del Dl Semplificazioni”*. Il lavoro analizza le nuove disposizioni introdotte nell'ordinamento a seguito dell'emanazione del D. L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in Legge 11 settembre 2020 n. 120 tanto per ciò che concerne le misure di carattere derogatorio con durata limitata al 31 dicembre 2021, quanto per ciò che riguarda le modifiche stabili apportate al testo del Codice dei Contratti Pubblici D. Lgs. 50/2016, quanto infine per ciò che riguarda le proroghe di *“sospensioni”* dell'efficacia di alcune norme già introdotte dal D. L. Sblocca Cantieri ma non operative. Come si legge nel documento, il manuale mira a supportare i Comuni nella prima attuazione dei nuovi modelli operativi, anche con schemi di provvedimenti gestionali relativi in particolare alle procedure di affidamento diretto e negoziate senza bando, nonché con le risposte già fornite da ANCI ai quesiti posti da operatori e amministratori locali a far data dall'entrata in vigore del provvedimento.

APPALTI

CONAI: aumento contributo per imballaggi in acciaio, plastica e vetro

A partire dal 1° gennaio 2021 aumenta il contributo ambientale per gli imballaggi in acciaio, plastica e vetro. E' quanto rende noto il Consorzio nazionale imballaggi che, su proposta dei consorzi di filiera RICREA, COREPLA e COREVE, ha deliberato l'aumento.

Come noto, il CAC serve a sostenere la raccolta e la valorizzazione dei rifiuti di imballaggio, operativamente gestita dai singoli consorzi di filiera.

Il CONAI ha sottolineato che l'aumento è frutto dei profondi cambiamenti intervenuti nel corso del 2020 per il sistema e per l'intero settore della gestione dei rifiuti di imballaggio, con particolare riferimento da un lato al recepimento delle direttive facenti parte del noto pacchetto economia circolare, dall'altro alla situazione emergenziale dovuta alla diffusione del covid 19 che ha messo a dura prova le filiere.

DISCARICHE

Economia Circolare e normativa discariche

In occasione della votazione del DDL di conversione del Decreto Legge 104/2020, anche noto come Decreto Agosto, il Parlamento ha prontamente provveduto a correggere alcuni errori materiali emersi nel D. Lgs. 36/2003, a seguito della riforma operata dal D. Lgs. 121/2020 in adempimento della direttiva (UE) 2018/850. Infatti, con riferimento ai requisiti di ammissibilità dei rifiuti non pericolosi nelle discariche di rifiuti non il comma 4 dell'art. 7- *quinquies* disponeva un errato richiamo alla Tabella 5a dell'allegato 4 al Decreto Discariche. Ed invero, tale comma 4, pur occupandosi di rifiuti non pericolosi, richiama la Tabella 5a che conteneva la disciplina dei limiti di accettabilità dell'eluato per i rifiuti pericolosi stabili non reattivi. Il riferimento è stato corretto con il richiamo alla nuova Tabella 5 dell'allegato 4 che per l'appunto disciplina i limiti di accettabilità dell'eluato per i rifiuti non pericolosi.

RACCOLTA DIFFERENZIATA

Presentato il Rapporto Unirima 2020

In data 14 ottobre 2020 è stato presentato il *“Rapporto Unirima 2020”*, relativo alla produzione di materia prima secondaria dalla raccolta differenziata di carta e cartone. Dalla presentazione emergono le nuove rotte dell'esportazione che confluiscono sempre in Asia, nonostante il blocco della Cina abbia fatto emergere nuove nazioni, su tutte l'India. Al pari è stato analizzato l'impatto della presenza di pochi mercati di sbocco non solo sul settore della carta, bensì sull'intera filiera dei rifiuti. Rilevante anche il passaggio sugli sviluppi normativi, dal quale emerge il ruolo svolto nel recepimento delle direttive sul pacchetto economia circolare. Sono state accolte positivamente le modifiche introdotte dal D. Lgs. 116/2020, su tutte la definizione di rifiuti urbani ed il superamento del concetto di assimilazione. Fondamentale anche il decreto sull'EoW di carta e cartone, il primo regolamento sulla carta in Europa e prossimo alla pubblicazione in GU nelle prossime settimane, dopo un iter durato due anni. Al riguardo si è sottolineata l'importanza dei cinque codici CER indicati all'Allegato 1.

RESPONSABILITÀ

Gli obblighi di cui al 192 TUA possono riferirsi al curatore fallimentare?

Con l'ordinanza n. 5454 del 15 settembre 2020 della quarta sezione del Consiglio di Stato, è stata deferita all'Adunanza plenaria, la questione se al curatore fallimentare possono riferirsi gli obblighi di cui all'art. 192 del Testo Unico ambientale.

Sul punto, infatti, la giurisprudenza è discorde: una prima tesi sostiene che il curatore fallimentare è tenuto alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti, nonché al ripristino dello stato dei luoghi solo nei casi in cui l'Amministrazione riscontri la sussistenza di una responsabilità univoca e autonoma del curatore nell'illecito abbandono; secondo diversa interpretazione, la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi, acquisita dal curatore dal momento della dichiarazione del fallimento dell'impresa, comporta la sua possibile legittimazione passiva all'ordine di rimozione.

TRASPORTO

Ue: modifiche all'ADR e ADN

Il 1° ottobre 2020 il Consiglio dell'Unione europea, con la decisione n. 2020/1421/UE, ha espresso la posizione da adottare a nome dell'Unione europea in ordine alle modifiche degli allegati delle normative ADR e ADN.

Benché l'Unione non sia parte contraente né dell'ADR né dell'ADN, ha ritenuto opportuno stabilire la posizione da adottare in merito alle modifiche apportate alle normative citate, in quanto in grado di incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione.

Precisamente, si fa riferimento alla direttiva 2008/68/CE, la quale stabilisce disposizioni relative al trasporto di merci pericolose su strada, per ferrovia o per vie navigabili interne, all'interno degli Stati membri o tra gli stessi, facendo riferimento proprio all'ADR e all'ADN.

RESPONSABILITÀ

Europa: valore soglia dei rifiuti per una spiaggia pulita

Gli esperti degli Stati membri hanno concordato un valore soglia per i rifiuti da spiaggia, sviluppato nell'ambito della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino della Commissione, che impone lo sviluppo e attuazione di strategie per proteggere l'ambiente marino.

È stato previsto che per essere considerata in buono stato ambientale, una spiaggia dovrà contenere meno di 20 rifiuti per ogni 100 metri di costa. Il rilevante impatto di tale valore soglia si può cogliere solo paragonandolo ai dati del 2015 e del 2016, dai quali emerge che molte spiagge in Europa avevano più di 300 rifiuti per ogni 100 metri di costa.

La previsione del valore soglia comporta una importante spinta per il raggiungimento degli obiettivi della direttiva sulla plastica monouso, nonché per il conseguimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile che prevede la riduzione in modo significativo, entro il 2025, dell'inquinamento marino di tutti i tipi.

END OF WASTE

EoW rifiuti inerti da costruzione e demolizione

Ha subito un rallentamento l'iter di azione del regolamento recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine animale, ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Precisamente il Consiglio di Stato ha sospeso l'espressione del parere, in quanto ha necessità di acquisire ulteriori elementi di fatto indispensabile per la compiuta istruzione dell'affare, invitando l'amministrazione:

- a specificare gli esiti delle riunioni tecniche svolte con le associazioni di categoria;
- a definire il percorso attraverso il quale si sia pervenuti alla determinazione dei parametri delle Tabelle allegate;
- a fornire chiarimenti in merito alla locuzione "non pericolosi" di cui all'allegato 1, lett. a).

1.

SOMMARIO

- **1.35. Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere**
di *Daniele Carissimi* 736
- **1.36. Trasporto fanghi: la confusione del D.Lgs. 116/2020**
di *Antonio Mogavero* 745
- **1.37. Le novità in materia di discariche dopo il D.Lgs. 121/2020**
di *Giacomo Betti* 750
- **1.38. Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni**
di *Lucia Giulivi* 756

“Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere”

di **DANIELE CARISSIMI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Il 2020 è stato un anno importante per chi si occupa di rifiuti.

Nel mese di settembre sono state infatti recepite in Italia le quattro Direttive europee sulla Circular Economy, grazie alle quali il quadro normativo nazionale in materia di rifiuti è considerevolmente mutato e, con esso, alcuni istituti cardine come l'art. 188 del Testo Unico Ambientale dedicato alle *Responsabilità della gestione dei rifiuti*.

L'infelice riscrittura di tale norma ha invero travolto profondamente gli operatori del settore e imposto loro di riorientare ed aggiornare la propria organizzazione nel (difficile) tentativo di prevenire ed evitare rischi sanzionatori connessi alla gestione dei rifiuti.

Nel presente contributo si intende dunque ripercorrere il travagliato passato della disposizione per poi analizzare nel dettaglio luci e ombre della nuova formulazione, nell'attesa che l'anno venturo porti con sé qualche soluzione per i numerosi interrogativi a cui il Legislatore neanche questa volta ha saputo dare risposta.

IN SINTESI

- Con il D.Lgs. 116 del 3 settembre 2020 sono state recepite le direttive comunitarie rispettivamente n. 851/2018 che modifica la direttiva sui rifiuti, e n. 852/2018 che modifica la direttiva sugli imballaggi;
- uno degli interventi più infelici operati dal D.Lgs. 116/2020 riguarda uno, se non “il” più importante degli articoli della Parte IV del Testo Unico Ambientale: l'art. 188, dedicato alla disciplina delle responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti;
- la nuova norma non brilla per chiarezza e, non solo consente di stabilire quale spazio di responsabilità residui in capo ai soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti, ma lascia aperti numerosi interrogativi e dubbi interpretativi a cui – si spera - i futuri Decreti ministeriali di attuazione potranno dare risposta.

di *Daniele Carissimi*

RESPONSABILITÀ

Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere

Come noto, con il D.Lgs. 116 del 3 settembre 2020 sono state recepite le direttive comunitarie rispettivamente n. 851/2018 che modifica la direttiva sui rifiuti, e la direttiva n. 852/2018 che modifica la direttiva sugli imballaggi.

Una modifica che va ben oltre il mero recepimento nel nostro Stato della norma comunitaria, impattando - e integralmente riscrivendo - alcuni istituti cardine nell'ambito della gestione dei rifiuti da parte di tutti gli operatori del settore che dovranno, così, necessariamente riorientare ed aggiornare la propria organizzazione.

Un compito non facile se pensiamo che la riforma della Parte IV del Testo Unico Ambientale interviene su una normativa longeva e da sempre protagonista di un importante fenomeno di stratificazione che evidenzia sempre più i suoi anni.

Fenomeno che oggi ci impone di relazionarci con un tessuto normativo cicatrizzato da innumerevoli interventi e sul quale gli effetti di una riforma - che poteva essere l'occasione (purtroppo mancata) per fare un salto di qualità nell'ottica dei tanto acclamati principi della *Circular economy* - hanno purtroppo solo aggiunto interventi di manutenzione scomposti, timidi e solo apparentemente innovativi.

È innegabile, infatti, che un impianto normativo arrugginito e un Testo Unico che tanto "unico" non è - visti gli innumerevoli richiami a decreti attuativi dal futuro incerto - non siano gli ingredienti migliori per incoraggiare dinamiche imprenditoriali virtuose e per consentire a Pubbliche amministrazioni e Forze dell'ordine di svolgere adeguatamente il proprio compito di *watchdogs* della normativa ambientale.

Uno degli interventi più infelici operati dal D.Lgs. 116/2020 riguarda uno, se non "il" più importante degli articoli: l'art. 188 D.Lgs. 152/2006, relativo alla "Responsabilità della gestione dei rifiuti" (sostituendo la rubrica precedente "Oneri del produttore e dei detentori").

L'art. 188 è il riferimento principale attraverso il quale ciascun operatore può conoscere le condizioni per prevenire ed evitare rischi sanzionatori connessi alla gestione dei rifiuti.

Ed invero, è tale norma che, letta in combinato disposto con l'art. 178 D.Lgs. 152/2006 (Principi), cristallizza il *principio tipico del settore esperto nella responsabilità condivisa* nella filiera del rifiuto, in base al quale ogni soggetto che vi è coinvolto, a qualunque titolo, non può ritenersi a priori sottratto nel rispondere a conseguenze sanzionatorie di tutte le

fasi della gestione.

Come osservato dalla più recente Giurisprudenza¹, infatti, tale impianto di responsabilità - dando vita ad una forma responsabilità "estesa", che va "al di là del campo pratico di azione di ciascun operatore del settore, per fare in modo che si chiuda il cerchio dei controlli" - assicura una gestione che consente di individuare i rifiuti e seguire il loro percorso "dalla culla alla tomba".

E ciò in applicazione dei principi di matrice comunitaria di *correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente* e del "chi inquina paga", i quali cristallizzano regole di imputazione, con riferimento alla produzione di danni all'ambiente, che pongono canoni di diligenza in capo agli operatori nell'esplicazione delle loro attività, configurandone la *responsabilità patrimoniale e personale* in caso di violazione e oneri di attivazione immediata per arginare il danno².

È dunque sulla necessità di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente che, secondo la giurisprudenza³, si fonda l'estensione della *posizione di garanzia* in capo a tutti i soggetti coinvolti nella filiera del rifiuto, i quali sono chiamati a porre in essere controlli reciproci in mancanza dei quali risulta loro estensibile la responsabilità per le irregolarità compiute nelle fasi precedenti o successive nelle dinamiche di gestione.

Ed invero, l'art. 188 D.Lgs. 152/2006 è stato interamente riscritto dal Decreto 116/2020 di recepimento della Dir. UE/2018/851.

Stante la sua importanza, prima di esaminare le novità da ultimo introdotte, occorre tuttavia ricordare che l'articolo in questione proviene già da un passato travagliato in quanto, come noto, ha vissuto negli ultimi dieci anni all'ombra del suo gemello designato a seguito dell'emanazione del D.Lgs. 205/2010, tuttavia mai entrato in vigore in quanto condizionato dalla mai raggiunta piena operatività del Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI).

Ecco che allora, per comprendere la portata delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 116/2020 appare non inutile esaminare il nuovo articolo 188 con quello antecedente all'entrata in vigore del D.Lgs. 205/2010, salvo guardare alla formulazione intermedia (e mai entrata in vigore) della norma solo per calarsi nei panni del Legislatore dell'epoca e comprendere cosa si celava dietro ad alcune delle scelte compiute posto che, sotto certi aspetti, esse riemergono infelicemente nell'attuale stesura.

1 Cass. Pen. Sez. III del 14 febbraio 2020, n. 5912.

2 Cass. Pen. Sez. III del 14 febbraio 2020, n. 5912.

3 Cass. Pen. Sez. III del 14 febbraio 2020, n. 5912.

RESPONSABILITÀ

di *Daniele Carissimi*

Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere

Prima di procedere in tal senso e al fine di commentare adeguatamente il risultato sulla base delle aspettative del Legislatore comunitario, occorre però ricordare preliminarmente quanto è previsto dalla Direttiva 2008/98/CE in tema di responsabilità nella gestione dei rifiuti.

Ed invero, l'art 15 della Direttiva 2008/98/CE – modificato dalla Dir. 2018/851/UE – consente al produttore iniziale o altro detentore di rifiuti:

- di *provvedere personalmente* al loro trattamento;
- oppure di *consegnarli* ad un commerciante, ad un ente o un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o, ancora, ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato.

Il Legislatore comunitario specifica poi, in linea con il principio di *responsabilità condivisa* sopra descritto, che ove egli opti per la seconda opzione – e dunque trasferisca i rifiuti ad altro soggetto - la responsabilità dell'esecuzione di un'operazione completa di *recupero* o *smaltimento* di regola *non è assolta*.

A questo proposito, invero, il comma 3 dell'art. 15 Dir. 2008/98/CE dispone che siano gli Stati membri a precisare le *condizioni della responsabilità* e decidere:

- in quali casi il produttore originario *conserva* la

responsabilità per l'intera catena di trattamento;

- o in quali casi la responsabilità del produttore e del detentore può essere *condivisa* o *delegata* tra i diversi soggetti della catena di trattamento.

A tale compito lo Stato italiano sembra essersi sottratto in quanto non ha saputo distinguere efficacemente quali sono le situazioni concrete in cui la conservazione della responsabilità viene mantenuta (limitandosi a passaggi impalpabili che riconoscono astrattamente questa responsabilità immanente che assume le forme di un dogma minaccioso che spinge in direzione opposta alla certezza del diritto e del principio di tipicità).

Dall'altro verso avrebbe potuto spiegare e accreditare l'istituto della delega di funzioni già da anni protagonista delle prassi aziendali e codificarla evitando il rimando analogico al D. Lgs. 81/08 sulla sicurezza o ai principi giurisprudenziali.

Tanto premesso circa il perimetro normativo all'interno del quale gli Stati membri hanno possibilità di costruire le responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti, andiamo con ordine e procediamo con l'analisi puntale del nuovo art. 188 del Testo Unico Ambientale così come modificato dal D. Lgs. 116/20.

Il primo comma dell'art. 188 D.Lgs. 152/2006 è stato modificato come segue:

Art. 188 (Oneri del produttore e dei detentori)

1. Gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore autorizzato o ad un soggetto che effettua le operazioni di smaltimento nonché dei precedenti detentori o del produttore di rifiuti.

Art. 188 (Responsabilità della gestione dei rifiuti)

1. Il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti provvede al loro trattamento **direttamente** ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del presente decreto.

Ebbene, da una prima lettura della nuova norma - prima di affrontare gli aspetti sostanziali - emerge immediatamente l'approssimazione del Legislatore anche nella scelta dei termini utilizzati nella redazione della disposizione.

Benchè, infatti, il comma in questione non dica nulla di nuovo dal punto di vista sostanziale rispetto a quanto già previsto dall'art. 188 ante-D.Lgs. 116/2020, è evidente che la parola *affidamento* per definire l'operazione compiuta dal produttore inizia-

le o altro detentore nei confronti uno dei soggetti indicati sia utilizzata impropriamente.

Ed invero, *intermediario* e *commerciant*e sono figure ibride in quanto essi possono essere coinvolti nella gestione del rifiuto senza necessariamente entrare concretamente in contatto con lo stesso, ben potendo svolgere il proprio ruolo (il più delle volte accade proprio così) *senza detenzione*⁴.

Come costantemente affermato dalla Giurisprudenza, deve infatti ritenersi che *“sia coinvolto nella filie-*

4 Qualora invece l'intermediario si limiti a mettere in contatto il produttore iniziale o il detentore con il trasportatore o con il destinatario senza avere la materiale disponibilità dei rifiuti, in questo caso avremo un'ipotesi di trasferimento meramente giuridico, non potendosi dunque parlare di affidamento materiale in senso stretto.

Le stesse considerazioni possono essere fatte per quanto concerne il commerciante, il quale, essendo definito dall'art 183 c. 1 D.Lgs 152/2006 come *“qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e succes-*

di *Daniele Carissimi*

RESPONSABILITÀ

ra dei rifiuti e, pertanto, sottoposto agli obblighi ed alle responsabilità applicabili alla relativa disciplina, sia il detentore materiale, ossia colui che ha la reale disponibilità del rifiuto, sia il detentore giuridico, vale a dire chi può incidere sulle scelte di gestione o avere il controllo delle attività poste in essere nelle fasi successive”⁵.

Ove così non fosse, infatti, si rischierebbe – senza alcuna giustificazione - di far ricadere la responsabilità esclusivamente sul detentore che abbia con il rifiuto un rapporto materiale diretto, ritenendo invece esonerato chi, nonostante non ne abbia la reale disponibilità, comunque compia scelte di gestione e abbia il controllo delle operazioni svolte.

Ebbene, l’affidamento, nel caso, vuole intendersi non solo “materiale”, bensì anche “giuridico”, tuttavia la formulazione risulta inadeguata in quanto si limita a raccontare i soggetti coinvolti nella filiera (raccolgitori, trasportatori, commercianti, intermediari, coloro che trattano) ma senza specificare, come avrebbe dovuto, che la responsabilità – in pri-

mo luogo - è del produttore sia per la produzione del rifiuto sia per le scelte che deve compiere in ordine alla gestione successiva che coinvolgano i successivi detentori.

“Affidamenti” e “consegna” non sono alternativi come la “o” potrebbe far pensare, ma sempre cumulativi in quanto (al netto dei casi di autosmaltimento) ogni qualvolta vi è un passaggio di detenzione del rifiuto, vi è un affidamento e una consegna.

Anche l’ordine invertito di soggetti (prima chi tratta o intermedia o commercia) e poi chi raccoglie o trasporta non aiuta la logica e conferma la scompostezza dell’impostazione oltre all’apparente inutilità del comma.

Infatti, la “consegna” è sempre prevista dal produttore al trasportatore e non è alternativa (come la “o” sembrerebbe far credere) a prescindere dal fatto che vi sia, o meno, un *intermediario e/o un commerciante*.

*

Quanto poi al secondo comma dell’art. 188 D.Lgs. 152/2006, le modifiche apportate sono le seguenti:

Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l’opportunità che non abbiamo saputo cogliere

| | |
|--|--|
| <p>2. Il produttore o detentore dei rifiuti speciali assolve i propri obblighi con le seguenti priorità:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) autosmaltimento dei rifiuti; b) conferimento dei rifiuti a terzi autorizzati ai sensi delle disposizioni vigenti; c) conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione; d) utilizzazione del trasporto ferroviario di rifiuti pericolosi per distanze superiori a trecentocinquanta chilometri e quantità eccedenti le venticinque tonnellate; e) esportazione dei rifiuti con le modalità previste dall’articolo 194. | <p>2. Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale sono tenuti all’iscrizione all’Albo dei Gestori Ambientali di cui all’articolo 212 e conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti o a un centro di raccolta.</p> |
|--|--|

Anche in questo caso, la norma non aggiunge nulla di nuovo dal punto di vista sostanziale in quanto già l’art. 212 D.Lgs. 152/2006 rubricato (Albo Nazionale dei Gestori Ambientali), al suo comma 5 – rimasto invariato a seguito della riforma introdotta dal D.Lgs 116/2020 – prevede che l’iscrizione all’ANGA sia un **requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti**, nonchè per le attività di *commercio* ed *intermediazione* senza detenzione dei rifiuti stessi.

Allo stesso modo, l’obbligo per i soggetti che gestiscono un impianto di *smaltimento* o di *recupero* di rifiuti di essere autorizzati all’esercizio di tale attività

emerge in modo cristallino, tra l’altro, dagli artt. 208 e ss. D.Lgs. 152/2006 nonché dalla sanzione prevista dall’art. 256 del medesimo Decreto, il quale punisce aspramente chiunque “*effettui una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216*”.

*

sivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti” ben potrà operare senza avere la materiale disponibilità dei rifiuti.

5 Cass. Pen. Sez. III del 14 febbraio 2020, n. 5912.

RESPONSABILITÀ

di *Daniele Carissimi*

Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere

Per quel che concerne poi il terzo comma dell'art. 188 D.Lgs. 152/2006, il recepimento della Dir. UE/851/2018 ha prodotto le seguenti modifiche:

~~3. La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa:~~
~~a) in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;~~
~~b) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione.~~

3. I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti nonchè dai detentori che si succedono a vario titolo nelle fasi del ciclo di gestione.

Ebbene, con riguardo a tale disposizione, una domanda sorge spontanea: qual è la ragione per cui l'articolo del Testo Unico dedicato alle *responsabilità* si occupa di dare indicazioni circa i "costi" di gestione dei rifiuti?

L'ambito in cui circoscrivere tali "costi" sembra essere quello economico non essendo riconoscibile in quello giuridico.

Il profilo economico cui relazionare i "costi", viaggia – o dovrebbe viaggiare – su un binario parallelo ma diverso rispetto a quello delle *responsabilità* dei soggetti coinvolti nella filiera dei rifiuti e della tracciabilità.

E ciò, in prima battuta, in ragione del fatto che non sempre accade che il soggetto *produttore iniziale* del rifiuto, e i *detentori* che si succedono a vario titolo nelle fasi del ciclo di gestione siano coloro che pagano – *rectius* "sostengono i costi" – di avvio a smaltimento o recupero.

Vi possono essere situazioni in cui tali soggetti, al contrario, sono pagati, ad esempio, per cedere i rifiuti prodotti ad altri soggetti che ne traggono profitto. Basti pensare alle imprese che acquistano rifiuti per utilizzarli come combustibili ovvero per la produzio-

ne di energia elettrica in ragione del loro alto potere calorifico. O, ancora, agli impianti che utilizzano oli alimentari usati per la produzione di energia rinnovabile in impianti di co-generazione o alle imprese che utilizzano tale rifiuto come materia prima nella filiera dei prodotti per la cosmesi, saponi industriali, inchiostri e così via.

Ciò posto, non sembra avere apparente giustificazione l'inserimento, all'interno dell'articolo dedicato alle *responsabilità*, di un comma che si occupa dei costi, così come non sembra utile indicare in capo ai produttori iniziali e agli altri soggetti ivi previsti, l'onere di sostenere i costi della gestione del rifiuto (nella misura in cui è il mercato a decidere, e non certo la norma).

*

Tanto premesso, possiamo ora procedere con l'analisi del nuovo comma quarto dell'art. 188 che, contrariamente ai commi precedenti, spicca per interesse.

Disposizione che più delle altre richiede una lettura attenta perché crea importanti problemi nella definizione degli spazi di responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti.

Lo stesso è stato modificato come segue:

~~4. Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare di cui ai punti D13, D14, D15 dell'allegato B alla Parte IV del presente decreto, la responsabilità dei produttori dei rifiuti per il corretto smaltimento è esclusa a condizione che questi ultimi, oltre al formulario di identificazione abbiano ricevuto il certificato di avvenuto smaltimento rilasciato dal titolare dell'impianto che effettua le operazioni di cui ai punti da D1 a D12 del citato allegato B. Le relative modalità di attuazione sono definite con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che dovrà anche determinare le responsabilità da attribuire all'intermediario dei rifiuti.~~

4. La consegna dei rifiuti, ai fini del trattamento, dal produttore iniziale o dal detentore ad uno dei soggetti di cui al comma 1, non costituisce esclusione automatica della responsabilità rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, la responsabilità del produttore o del detentore per il recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa nei seguenti casi:

- conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;
- conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento a condizione che il detentore

di *Daniele Carissimi*

RESPONSABILITÀ

abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore ovvero che alla scadenza di detto termine il produttore o detentore abbia provveduto a dare comunicazione alle autorità competenti della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, con riferimento ai documenti previsti dal regolamento (CE) n. 1013/2006, tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla Regione o alla Provincia autonoma.

Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere

Ebbene, già da una prima lettura della norma è impossibile non ricordare il retrogusto amaro dell'infelice previsione contenuta nell'art. 188 comma 1 introdotto dal D.Lgs. 205/2010 e mai entrato in vigore in ragione della mancata operatività del SISTRI in cui si diceva che il produttore “*conserva la garanzia per tutta la catena di trattamento*”.

Ed invero, la prima parte del comma quarto dell'art. 188 come riformato dal D.Lgs. 116/2020 avverte produttori iniziali e detentori che quand'anche essi consegnino i rifiuti ai fini del trattamento, a qualsivoglia altro soggetto titolato a riceverli - e lo facciamo nel rispetto delle prescrizioni imposte dalla legge - essi **non possono ritenersi automaticamente esonerati dalla responsabilità rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento**.

In altre parole, dunque, stando a quanto sopra, a prescindere dal rispetto della normativa sulla tracciabilità e degli oneri di verifica previsti dalla legge, produttore iniziale e detentore risultano e si mantengono responsabili della gestione corretta del rifiuto anche dopo averlo affidato/consegnato ad altro soggetto titolato a riceverli.

Ecco che allora è facile comprendere quanto la norma descritta rievochi la formulazione dell'art. 188 contenuta D.Lgs. 205/2010, nella quale, oltre a ribadire che il *produttore iniziale* o altro *detentore* di rifiuti dovevano provvedere direttamente al loro trattamento, oppure consegnarli ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa per le operazioni di trattamento dei rifiuti, il Legislatore stabiliva che, ad esclusione di alcune eccezioni, tale soggetto “*conserva[va] la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferi[ss]e i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari [...], tale responsabilità, di regola, comunque sussiste[va]*”.

La formulazione della norma testé riproposta prevedeva, quindi, che il produttore conservasse la responsabilità circa la gestione dei rifiuti per *l'intera*

catena di trattamento, anche quando li avesse trasferiti per il trattamento preliminare ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti.

E ciò in linea con il principio di *responsabilità condivisa* in base al quale - come ricordato dalla Giurisprudenza⁶. - i soggetti coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti sono responsabili al di là del loro campo pratico di azione, affinché sia garantita una gestione che consente di individuare i rifiuti e seguire il loro percorso “*dalla culla alla tomba*”.

Ecco dunque che, ora come allora, sembra doversi ritenere che l'unico modo per il *produttore iniziale* di andare esente da responsabilità - in linea strettamente teorica ma letterale - sia quello di fornire una vera e propria *probatio* diabolica, potendo egli essere sempre chiamato a ricostruire la tracciabilità del rifiuto inviato al primo destinatario e dimostrare che tutti i soggetti entrati in contatto con il rifiuto abbiano provveduto correttamente al suo trattamento fino allo smaltimento o recupero finale.

A conferma di ciò va aggiunto, peraltro, che la più recente Giurisprudenza⁷ ha osservato come, nonostante ad una prima lettura l'art. 188 sembri delineare un rapporto di avvicendamento tra i soggetti della filiera dei rifiuti, in ordine alla loro responsabilità per le attività “successive” svolte da terzi, “*in realtà il sistema previsto dal Testo Unico costituisce una sommatoria di posizioni, in quanto volto ad escludere ogni possibilità di trasferimento a terzi dei propri obblighi da parte di ciascun soggetto coinvolto nella gestione dei rifiuti*”.

Come ricordato dalla Cassazione, infatti, riferitamente alla responsabilità del produttore/detentore di rifiuti per tutte le attività compiute dai precedenti e successivi detentori, dovrebbe parlarsi di “*estensione ascendente*”, dovendosi escludere la possibilità, per tali soggetti, di nascondersi dietro lo “*schermo*

6 Cass. Pen. Sez. III del 14 febbraio 2020, n. 5912.

7 Cass. Pen. Sez. III del 14 febbraio 2020, n. 5912.

RESPONSABILITÀ

di *Daniele Carissimi*

Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere

formale” di cui all’art. 188, in quanto i produttori/detentori “*possono essere ritenuti a ragion di logica responsabili anche quando abbiano messo in atto comportamenti materiali e psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti*”.

In fondo all’abisso in cui la nuova formulazione dell’art. 188 c. 4 sembra far sprofondare produttori iniziali e detentori sembra però esservi una luce.

Ed invero, la seconda parte della norma introduce due fattispecie nelle quali, (al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006), la responsabilità del produttore o del detentore per il recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa.

In primo luogo, ciò accade in caso di **conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta**.

In secondo luogo, produttori iniziali e detentori possono ritenersi liberi da qualsivoglia responsabilità qualora conferiscano i loro rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento:

- a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all’articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario **entro tre mesi dalla data di conferimento** dei rifiuti al trasportatore;
- ovvero che alla scadenza di detto termine il produttore o detentore abbia provveduto a dare **comunicazione** alle autorità competenti della mancata ricezione del formulario.

Se tuttavia all’apparenza sembra che il Legislatore abbia voluto offrire un salvagente a coloro che producono rifiuti al fine di esonerarli da responsabilità (la ricezione della quarta copia), da un punto di vista strettamente operativo la norma risulta essere contraddittoria e priva di coerenza interna.

5. Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare di cui ai punti D13, D14, D15 dell’allegato B alla Parte IV del presente decreto, la responsabilità dei produttori dei rifiuti per il corretto smaltimento è esclusa a condizione che questi ultimi, oltre al formulario di identificazione abbiano ricevuto un’attestazione di avvenuto smaltimento, resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sottoscritta dal titolare dell’impianto da cui risultino, almeno, i dati dell’impianto e del titolare, la quantità dei rifiuti trattati e la tipologia di operazione di smaltimento effettuata. La disposizione di cui al presente comma si applica sino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all’articolo 188-bis, comma 1, in cui sono definite, altresì, le modalità per la verifica ed invio della comunicazione dell’avvenuto smaltimento dei rifiuti, nonché le responsabilità da attribuire all’intermediario dei rifiuti.

La norma si inserisce nella stessa scia del comma 4 rispetto alla mancata esclusione di responsabilità e si riferisce a quei casi in cui il produttore, nelle occasioni in cui conferisca a soggetti **autorizzati** alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare di cui ai punti D13, D14, D15 dell’allegato B alla Parte IV del Testo Unico Ambien-

Non è chiaro, infatti, come la prima e la seconda parte del comma quarto dell’art. 188 possano convivere posto che, o è vero che la responsabilità del produttore iniziale e del detentore non può essere esclusa automaticamente, a prescindere dalla correttezza della consegna a soggetto titolato, oppure è vero il contrario, e cioè che ricevendo la quarta copia del formulario il produttore iniziale o detentore è esonerato da responsabilità. Ipotesi, questa ultima, nella quale però perde evidentemente di significato l’ammonimento cristallizzato dal Legislatore appena poche righe prima svuotandolo di effetti pratici.

Delle due l’una.

Ciò che resta senz’altro chiaro è l’impossibilità di stabilire, di fronte ad una norma così mal scritta, quale sia il comportamento che gli operatori e le aziende del settore devono porre in essere per avere la garanzia di non incorrere in sanzioni.

L’art. 188 c. 4 D.Lgs. 152/2006, così come strutturato, lascia invero le imprese nell’incertezza di non sapere se, in concreto, la ricezione della quarta copia del formulario le liberi **definitivamente** da responsabilità o se, nonostante questo, le medesime potrebbero essere chiamate a rispondere di accadimenti riguardanti il rifiuto anche in seguito, magari per responsabilità altrui.

Ma non finisce qui.

Se è vero, che stando alla lettura della prima parte del comma quarto dell’art. 188 D.Lgs. 152/2006, la responsabilità di produttore iniziale e detentore si estende in quanto non può essere esclusa - andando ben oltre la ricezione della quarta copia del FIR - a tutta la catena di trattamento del rifiuto, fondamentale importanza assume il comma 5 della medesima disposizione, ove le preoccupazioni sin qui descritte trovano triste conferma.

Ebbene, il testo attualmente vigente del comma quinto è il seguente:

tale, infatti, non è sufficiente ricevere la quarta copia del FIR.

Bene sottolineare che, stando al dato testuale della norma, la fattispecie è limitata a solo quelle operazioni cd. di “**stoccaggio**” prodromiche allo **smaltimento** dei rifiuti - e non anche al **recupero** - svolte presso impianti intermedi prima dell’invio a impianti

di *Daniele Carissimi*

RESPONSABILITÀ

Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere

di smaltimento finale presso i quali si conclude la filiera del rifiuto.

In tali casi, il Legislatore ha previsto infatti che il produttore iniziale possa andare esente da responsabilità solo a condizione che egli riceva dagli impianti (intermedi) **autorizzati** alle operazioni di cui ai predetti punti D13, D14, D15 – non solo il *formulario di identificazione del rifiuto* ma anche *un'attestazione di avvenuto smaltimento* sottoscritta dal titolare dell'impianto intermedio.

Attestazione da cui devono risultare, a norma di legge, *“almeno, i dati dell'impianto e del titolare, la quantità dei rifiuti trattati e la tipologia di operazione di smaltimento effettuata”*, e che deve essere resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 recante *“Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa”*. Tanto premesso, proviamo a fare alcune considerazioni.

In primo luogo, nella prospettiva di quanto previsto dalla prima parte del comma 4 dell'art. 188, il successivo comma 5 dello stesso articolo conferma che ove il produttore iniziale invii i rifiuti prodotti ad un impianto intermedio autorizzato a svolgere operazioni c.d. di “stoccaggio” *prodromiche* allo **smaltimento** dei rifiuti, la quarta copia del FIR da quest'ultimo ricevuta è insufficiente a liberarlo da responsabilità, risultando necessario anche l'invio di un'apposita **attestazione** che certifichi l'avvenuto smaltimento dei rifiuti.

Attestazione che però, evidentemente, l'impianto intermedio potrà rilasciare al produttore iniziale solo dopo avere a sua volta ricevuto dall'impianto di destinazione finale notizia dell'**avvenuto smaltimento** – evento che, come noto, ben potrebbe verificarsi ad una distanza di tempo significativa rispetto al momento in cui il produttore iniziale ha perso il possesso dei rifiuti.

Solo in forza di una comunicazione in tal senso da parte dell'impianto di destinazione finale, infatti, l'impianto intermedio potrà conoscere dell'intervento smaltimento finale e conseguentemente procedere al rilascio legittimo dell'attestazione di avvenuto smaltimento al produttore iniziale.

Sul punto, occorre infatti fare qualche ulteriore riflessione che evidenziano le lacune di tali scenari e la debolezza cui si espongono gli incumbenti relativi.

Innanzitutto, la previsione in base alla quale il produttore iniziale deve ricevere l'attestazione di avvenuto smaltimento da parte dell'impianto intermedio che svolge le operazioni preliminari di cui ai punti D13, D14 e D15, presuppone che quest'ultimo certifichi un'operazione eseguita da altri in un impianto diverso e distinto da quello in cui il rifiuto è stato accertato a seguito dell'invio del produttore iniziale

(l'impianto di destinazione finale), e che lo faccia rispettando i crismi previsti dal DPR 445/2020, assumendosi le responsabilità che ne derivano.

Il Decreto in questione invero, al suo art. 76, dispone che chiunque **rilascia dichiarazioni mendaci o forma atti falsi** è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia e stabilisce che le sanzioni ordinariamente previste sono aumentate da un terzo alla metà.

Ecco che allora il rischio sanzionatorio concreto cui l'impianto intermedio si espone nell'ipotesi di false dichiarazioni nell'attestazione di avvenuto smaltimento è quello dell'applicazione dell'**art. 483 c.p.**, il quale prevede che *“chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni”*.

In tale quadro, dunque, è inevitabile che l'impianto intermedio su cui grava l'onere di rilasciare al produttore iniziale l'attestazione, per farlo in maniera legittima e consapevole, debba ricevere a sua volta dall'impianto di destinazione finale che effettua lo smaltimento, un documento o una comunicazione, quanto più circostanziata e fondata possibile, che gli consenta di mettersi al riparo dai rischi sanzionatori descritti.

Se ci si cala nella realtà dei fatti, però, tale passaggio risulta estremamente difficoltoso per i soggetti coinvolti.

Ed invero, l'impianto intermedio che svolge le operazioni preliminari di cui ai punti D13, D14 e D15, ove non si limiti a compiere attività di deposito, ma proceda altresì al ricondizionamento o al raggruppamento dei rifiuti ricevuti da soggetti diversi, assume la qualifica di *nuovo produttore*.

E ciò, in quanto dalle operazioni intermedie svolte esitano rifiuti *nuovi e diversi*, dal momento che quelli precedenti non esistono più, avendo mutato natura e composizione.

Il che si riverbera sul processo di gestione dei *nuovi rifiuti* in quanto il *nuovo produttore* deve procedere alla classificazione del rifiuto che ha generato con il suo intervento, attribuirgli un diverso codice CER, farsi carico della successiva gestione e preoccuparsi della relativa tracciabilità, insieme con il produttore iniziale.

A nulla vale limitare al solo stoccaggio senza trattamenti preliminari in quanto la norma ricomprende la direttiva D13 e D14 che sottintendono trasformazioni. È inevitabile, dunque, che a seguito delle operazioni svolte dall'impianto intermedio il rifiuto spedito all'impianto finale non distinguibile (e quindi ricostruibile in capo al produttore originario) in base alla sua provenienza originaria.

Di qui la difficoltà del produttore intermedio di rilasciare al produttore iniziale un'attestazione che

RESPONSABILITÀ

di *Daniele Carissimi*

Responsabilità: il nuovo articolo 188 TUA e l'opportunità che non abbiamo saputo cogliere

dimostri l'avvenuto smaltimento dei rifiuti da questi ricevuti - anche laddove egli abbia avuto dall'impianto di destinazione una comunicazione perfettamente chiara e circostanziata - posto che i rifiuti assoggettati a trattamento finale non corrispondono - per quantità e qualità - a quelli generati dal produttore iniziale, bensì a quelli esitanti dall'impianto intermedio (nuovo produttore).

Il rischio è pertanto che si crei un sottobosco fatto di scambi di comunicazioni, collocate spesso a distanza di tempo rispetto al verificarsi dell'operazione a cui si riferiscono, prima tra impianto di smaltimento finale e impianto intermedio e, successivamente, tra impianto intermedio e produttore iniziale, sulla cui rispondenza alla realtà e correttezza non alcuna garanzia e, soprattutto, alcuna possibilità di successiva verifica e puntuale ricostruzione.

In secondo luogo, è opportuno segnalare che, a differenza di quanto previsto per la quarta copia del FIR, il Legislatore nulla dice circa le **tempistiche** entro le quali il produttore iniziale dovrebbe ricevere l'attestazione di avvenuto smaltimento, dimenticando di stabilire il momento oltre il quale la mancata ricezione fa nascere in capo al produttore iniziale un'eventuale responsabilità.

Infine, è importante rilevare, come sopra accennato, che la norma prevede l'obbligo di attestazione esclusivamente con riguardo alle operazioni prodromiche allo *smaltimento* dei rifiuti.

Stando dunque al solo dato testuale, dovrebbe ritenersi che il documento che attesta il definitivo trattamento non sia richiesto nel caso in cui il rifiuto sia stato inviato a *recupero*, potendo in questo caso il produttore iniziale andare esente da responsabilità anche con la semplice ricezione della quarta copia del FIR entro novanta giorni, come accaduto sinora.

Purtuttavia, dalla lettura dell'art. 188-bis di nuovo conio rubricato "*Sistema di tracciabilità dei rifiuti*" cui l'ultima parte dell'art. 188 c. 5 fa richiamo, emerge che il Decreto Ministeriale cui è demandata l'individuazione "*delle modalità per la verifica ed invio della comunicazione dell'avvenuto smaltimento dei rifiuti*", chiarirà anche le "*modalità per la verifica e l'invio della comunicazione dell'avvenuto recupero*"⁸.

La limitazione del certificato alle sole operazioni di smaltimento sembrerebbe dunque essere più che altro una svista del Legislatore, che determina, però,

nelle more dell'emanazione del citato Decreto, una grande difficoltà applicativa in termini di gestione e responsabilità⁹.

Alla luce delle considerazioni svolte, gli interrogativi che restano senza risposta sono numerosi.

È infatti impossibile ad oggi stabilire quale sia il controllo che il produttore iniziale del rifiuto è tenuto a svolgere sull'attestazione ricevuta e, soprattutto, quale spazio di responsabilità residui in capo a tale soggetto.

Deve egli forse spingersi a controllare anche la correttezza della comunicazione inviata dall'impianto di smaltimento finale all'operatore intermedio e posta da quest'ultimo a fondamento dell'attestazione di avvenuto smaltimento?

Con quali strumenti e con quali forme deve essere predisposta la comunicazione in questione?

Ebbene, se a queste domande per il momento non è possibile dare una risposta univoca, qualche chiarimento potrà arrivare se il Legislatore risponderà con le soluzioni che ci si aspetta di trovare nel *decreto di cui all'articolo 188-bis*" cui sono demandati l'organizzazione ed il funzionamento del futuro sistema di tracciabilità dei rifiuti.

Non ci resta quindi che augurarci, da un lato, che il Decreto ministeriale in questione venga effettivamente emanato entro i tempi previsti e, dall'altro, che esso contenga gli elementi utili a chiarire i dubbi che interpretativi che l'art. 188 TUA, così come redatto, lascia aperti.

Ciò che è certo sin d'ora però, è che l'unico strumento in cui ora è possibile riporre fiducia è pur sempre un Decreto Ministeriale che, come tale, non può intervenire su norme di natura penale quali quelle che sanzionano la non corretta gestione di rifiuti contenute nel Titolo VI della parte IV del Testo Unico Ambientale dedicato al sistema sanzionatorio.

Il Decreto di cui all'art. 188-bis c. 1 D.Lgs. 152/2006 potrà quindi offrire specificazioni circa le modalità di applicazione del nuovo art. 188 ma non potrà certamente incidere in modo eccessivamente rivoluzionario sulle disposizioni di natura penale che si occupano delle responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti.

Recuperiamo la speranza che si abbia la competenza ed il coraggio di riscrivere il Codice nella prossima occasione.

8 Art. 188-bis c. 4 (Sistema di tracciabilità dei rifiuti) D.Lgs. 152/2006

"4. I decreti di cui ai commi 1 e 2 disciplinano anche l'organizzazione ed il funzionamento del sistema di tracciabilità di cui al presente articolo, consentendo il colloquio con i sistemi gestionali degli utenti, pubblici e privati, attraverso apposite interfacce, favorendo la semplificazione amministrativa, garantendo un periodo preliminare di sperimentazione e la sostenibilità dei costi a carico degli aderenti al sistema, disponendo in particolare:

[...]

b) le modalità per la verifica e l'invio della comunicazione dell'avvenuto recupero o smaltimento dei rifiuti, di cui all'articolo 188, comma 5, nonchè le responsabilità da attribuire all'intermediario."

9 Fiore C. "*La nuova tracciabilità: la cura è nei dettagli*", in *Ambiente Legale Digesta* n. 5 - Settembre-Ottobre 2020.

“Trasporto fanghi: la confusione del D.Lgs. 116/2020”

Trasporto fanghi: la confusione
del D.Lgs. 116/2020

di ANTONIO MOGAVERO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il D.Lgs. 116/2020 interviene in maniera profonda sulla normativa dei rifiuti al fine di realizzare la transizione da un'economia lineare ad una circolare.

Si mira a rendere il rifiuto una risorsa e si fissano obiettivi ambiziosi, tra i quali la riduzione del conferimento in discarica.

Tutto ciò posto, però, il legislatore nazionale, sulla scia di quello europeo, non interviene su un'annosa criticità del nostro sistema, ossia la gestione dei fanghi di depurazione.

Ciononostante, sostituendo integralmente l'art. 193 TUA sul trasporto dei rifiuti, riscrive anche il comma relativo al trasporto dei fanghi impiegabili in agricoltura.

Detta modifica, sembra gettare un'ulteriore ombra sulla gestione di detti fanghi, dal momento che non è chiaro quali documenti devono accompagnare la citata movimentazione.

IN SINTESI

- Il recepimento delle direttive del cd. “*pacchetto economia circolare*” mira a rendere concreto quanto fin ora teorizzato in ordine all'economia circolare, ossia ad un modello che mira alla trasformazione del *rifiuto in risorsa*;
- l'obiettivo è *allontanare* i rifiuti dalle discariche, sorprende, quindi, come il legislatore europeo non abbia disposto in ordine ad una categoria che, almeno in Italia, rappresenta un'annosa criticità, ossia quella dei fanghi da depurazione ed al relativo smaltimento;
- la riscrittura dell'art. 193 TUA investe anche il comma dedicato al trasporto dei fanghi di depurazione;
- la nuova formulazione non si pone in linea di continuità con la previgente, rischiando di creare ulteriore confusione per gli operatori.

FANGHI

di Antonio Mogavero

Trasporto fanghi: la confusione del D.Lgs. 116/2020

1. Introduzione

Il recepimento delle direttive del cd. “pacchetto economia circolare”, confluite nei decreti legislativi 116/20¹, 118/20², 119/20³ e 121/20⁴, mira a rendere concreto quanto finora teorizzato in ordine all’economia circolare, ossia ad un modello che mira alla trasformazione del *rifiuto* in *risorsa*.

I vantaggi di detta transizione sono valutabili sia da un punto di vista economico, si pensi alla riduzione delle materie prime importate nonché all’aumento dei posti di lavoro conseguenti all’implementazione di detto settore, sia da un punto di vista di tutela della salute e dell’ambiente.

A tal fine, quindi, è necessario che si superi l’ormai vetusta economia lineare, dove una volta realizzato il prodotto lo stesso era destinato ad esaurire il suo ciclo vita in discarica, al fine di una “nuova” economia che si concentri *“sull’intero ciclo vita dei prodotti in modo da preservare le risorse e fungere da anello mancante”*⁵.

L’ambizioso, quanto mai attuale, passaggio da una *gestione dei rifiuti* ad una *gestione di materiali*, mira proprio a ridurre l’indiscriminato conferimento in discarica, si pensi che entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica deve essere ridotta o al 10% o, addirittura, ad una percentuale inferiore.

Ed invero, ciò è confermato proprio dal D. Lgs. 121/2020, relativo alle discariche, laddove si dispone che *“a partire dal 2030 è vietato lo smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, ad eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produce il miglior risultato ambientale conformemente all’articolo 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*⁶.

Pertanto, se l’obiettivo è *allontanare* i rifiuti dalle discariche, sorprende come il legislatore europeo non abbia disposto in ordine ad una categoria che,

almeno in Italia, rappresenta un’annosa criticità, ossia quella dei fanghi da depurazione ed al relativo smaltimento.

Tanto ciò è vero che, al fine di consentire il perseguimento dei citati obiettivi, in merito al conferimento in discarica, ai sensi dell’art. 15, comma 1 lett. b), L. n. 117/2019⁷ il Governo è tenuto ad *“adottare una nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, anche modificando la disciplina stabilita dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99”*.

Tale modifica deve attenersi alle indicazioni fornite, ossia:

- adeguare la normativa alle nuove conoscenze tecnico – scientifiche in materia di sostanze inquinanti;
- considerare adeguatamente le pratiche gestionali e operative del settore;
- disciplinare la possibilità di realizzare forme innovative di gestione finalizzate specialmente al recupero delle sostanze nutrienti e in particolare del fosforo;
- garantire la gestione e l’utilizzo dei fanghi in condizioni di sicurezza per l’uomo e per l’ambiente;
- prevedere la redazione di specifici piani regionali di gestione dei fanghi di depurazione delle acque reflue, all’interno dei piani regionali di gestione dei rifiuti speciali, mirati alla chiusura del ciclo dei fanghi nel rispetto dei principi di prossimità e di autosufficienza.

In altri termini, al fine di realizzare un’economia circolare, nonché raggiungere gli obiettivi ad essa relativi, è necessario intervenire in ordine alla gestione dei fanghi di depurazione e, posto che il legislatore europeo non ne ha ravvisato la necessità, ciò spetta a quello nazionale.

Ciononostante le direttive del cd. “pacchetto eco-

1 Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116. Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

2 Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 118. Attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano le direttive 2006/66/CE relative a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

3 Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 119. Attuazione dell’articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso.

4 Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121. Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

5 Considerando 1 Direttiva n. 2018/851/UE.

6 Art. 1 (*Modifiche al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36*), comma 1 lett. d), D. Lgs. 3 settembre 2020, n. 121.

7 Legge 4 ottobre 2019, n. 117. Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea – Legge di delegazione europea 2018.

di Antonio Mogavero

FANGHI

Trasporto fanghi: la confusione del D.Lgs. 116/2020

nomia circolare” *sforano* i fanghi di depurazione. In primo luogo si evidenzia che alla *lettera g*) del terzo comma dell’art. 184 TUA⁸, oltre ai fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, si classificano *speciali* i fanghi prodotti dalle fosse settiche e dalle reti fognarie.

Le maggiori perplessità, invece, attengono alla nuova formulazione dell’art. 193 TUA, precisamente al comma riservato alla movimentazione dei fanghi di depurazione impiegati in agricoltura.

2. Il trasporto dei fanghi

Preliminarmente è opportuno evidenziare che l’assoggettamento dei fanghi esitanti di processi di depurazione alla normativa sui rifiuti è espressamente prevista dal Testo Unico ambientale, ossia dall’art. 127 D. Lgs. 152/2006. Ai sensi di tale norma, fermo restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99⁹, detti fanghi “*sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell’impianto di depurazione*”.

In altri termini, alla fine del complessivo trattamento, ossia quando i fanghi sono predisposti per l’ulteriore destinazione in condizioni di sicurezza per l’ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi, si applica la disciplina dei rifiuti al prodotto così generato sia che sia diretto a smaltimento che al riutilizzo.

Così posta l’applicabilità della normativa generale sui rifiuti, è necessario indagare il rapporto con la disciplina speciale del D. Lgs. 99/92 che regola l’utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Al riguardo, si è pronunciata la giurisprudenza, sostenendo l’integrazione tra le due normative. Precisamente, chiarisce che “*la regolamentazione dei fanghi di depurazione non è dettata da un apparato normativo autosufficiente confinato all’interno del D. Lgs. n. 99 del 1999 ma il regime giuridico, dal quale è tratta la completa disciplina della materia, deve essere integrato dalla normativa generale sui*

rifiuti, in quanto soltanto attraverso l’applicazione del Testo Unico ambientale e delle altre norme generali sui rifiuti, per le parti non espressamente disciplinate dal D. Lgs. n. 99 del 1992, è possibile assicurare la tutela ambientale che il sistema, nel suo complesso, esige (...)”¹⁰.

Tanto ciò è vero che è lo stesso legislatore del ’92 che rimanda al DPR 915/1982¹¹, ossia alla normativa sui rifiuti, in ordine alla disciplina e all’autorizzazione delle attività di raccolta, stoccaggio, condizionamento e trasporto. Al riguardo, si chiarisce che la medesima pronuncia della Cassazione citata sostiene che “*la disciplina sui fanghi opera un rinvio formale, ossia mobile, alla disciplina dei rifiuti e non un rinvio materiale, ovvero fisso, alla disciplina del DPR n. 915 del 1982*”.

Pertanto, benché si rimandasse alla disciplina generale dei rifiuti in ordine al trasporto dei fanghi, l’art. 13 D. Lgs. 99/92 prevede che la movimentazione dei fanghi fosse corredata da una scheda di accompagnamento compilata dal produttore e dal detentore e consegnata a chi prende in carico i fanghi.

Detta scheda deve essere compilata secondo quanto contenuto nell’Allegato III A del decreto del ’92, la quale prevede determinati campi riservati:

- al produttore e detentore;
- al processo di stabilizzazione adottato;
- al trasportatore;
- al gestore dell’impianto di stoccaggio;
- al gestore dell’impianto di condizionamento;
- e all’utilizzatore.

È evidente come, nonostante la medesima finalità del formulario di identificazione dei rifiuti (FIR), ossia tracciare gli spostamenti, si evince che gli elementi dei due documenti non coincidono perfettamente.

Al riguardo, quindi, era necessario risolvere detta antinomia e concordare un documento da utilizzare per la movimentazione dei fanghi impiegabili in agricoltura.

8 Art. 184 (Classificazione), comma 3, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152: “Sono rifiuti speciali: (...) g) i rifiuti derivanti dall’attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie”.

9 Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99. Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell’ambiente, in particolare del suolo, nell’utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

10 Cass. pen., Sez. III, Sent. del 06/06/2017, n. 27958.

11 Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915. Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotriifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi.

FANGHI

di Antonio Mogavero

Trasporto fanghi: la confusione del D.Lgs. 116/2020

Invero, l'esigenza di adottare un unico documento di trasporto era sentita anche dal legislatore ambientale del 2006, il quale riservava un comma specifico, l'ottavo, dell'art. 193 alla movimentazione di detti fanghi. Era così previsto che il contenuto della norma riservata al trasporto dei rifiuti non si applicasse allo spostamento dei fanghi impiegati in agricoltura¹².

Il regime descritto dal primo Testo Unico ambientale dura appena due anni, infatti, il correttivo del 2008¹³ sostituisce integralmente il comma 8, prevedendo che *“la scheda di accompagnamento di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, relativo all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, è sostituito dal formulario di identificazione di cui al comma 1”*.

Al riguardo, le informazioni richieste dall'Allegato III A del decreto del '92 dovevano essere inserite nello spazio riservato alle annotazioni, in quanto non previste dallo schema del FIR.

Pertanto, nonostante inizialmente il legislatore avesse optato per la scheda di accompagnamento di cui alla normativa speciale, dal 2008 doveva utilizzarsi il formulario di cui alla normativa generale sui rifiuti.

In entrambi i casi il legislatore prevedeva l'applicabilità di uno solo dei due documenti. Impostazione non modificata neanche a seguito della *“parentesi”* SISTRI che, modificando l'art. 193 TUA, al comma 9 prevedeva la sostituzione del documento di cui al D. Lgs. 99/92 con la Scheda SISTRI – Area movimentazione¹⁴.

In conclusione, posta la soppressione del SISTRI, prima del D. Lgs. 116/2020 la movimentazione dei

fanghi doveva essere accompagnata dal FIR, integrato, nella parte riservata alle annotazioni, con le specifiche informazioni di cui al più volte richiamato allegato IIIA.

3. Le modifiche del D.lgs. 116/2020

Il D. Lgs. 116/2020, come anticipato, interviene in materia di rifiuti, modificando, tra l'altro, integralmente l'art. 193 TUE relativo al trasporto dei rifiuti. Detta modifica, investe anche il comma 8, riservato al trasporto dei fanghi in agricoltura, disposizioni ora confluite nel comma 10.

Ebbene, la nuova disposizione prevede che *“il formulario di identificazione di cui al comma 1¹⁵, con riguardo all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, può sostituire il documento di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 e successive modificazioni, a condizione che siano espressamente riportate in maniera chiara e leggibile le specifiche informazioni di cui all'allegato IIIA del citato decreto legislativo n. 99 del 1992, nonché le sottoscrizioni richieste, ancorché non previste nel modello del formulario”*.

A differenza delle formulazioni previgenti, il nuovo testo della norma si pone in maniera meno netta in merito al documento che deve accompagnare il trasferimento dei fanghi utilizzabili in agricoltura. Infatti, se nelle previgenti formulazioni si esprimeva in maniera decisa adoperando *“è sostituita”*, dalla locuzione *“può sostituire”* può ragionevolmente presumersi che sia possibile utilizzare per detto trasporto non solo il formulario di identificazione ma nuovamente la summenzionata *scheda di accompa-*

12 Art. 193 (*Trasporto dei rifiuti*), comma 8, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (prima formulazione): *“Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle fattispecie disciplinate dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, relativo ai fanghi in agricoltura, compatibilmente con la disciplina di cui al regolamento (CEE) n. 259/1993 del 1° febbraio 1993”*.

13 Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4. Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.

14 Art. 193 (*Trasporto dei rifiuti*), comma 9, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (in vigore dal 2 febbraio 2016): *“La scheda di accompagnamento di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, relativa all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, è sostituita dalla scheda SISTRI – Area movimentazione di cui al decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 o, per le imprese che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), dal formulario di identificazione di cui al comma 1. Le specifiche informazioni di cui all'allegato IIIA del decreto legislativo n. 99 del 1992 devono essere indicate nello spazio relativo alle annotazioni delle medesima Scheda SISTRI – Area movimentazione o nel formulario di identificazione. La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto”*.

15 Art. 193 (*Trasporto dei rifiuti*), comma 1, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152: *“Il trasporto dei rifiuti, eseguito da enti o imprese, è accompagnato da un formulario di identificazione (FIR) dal quale devono risultare i seguenti dati: a) nome ed indirizzo del produttore e del detentore; b) origine, tipologia e quantità del rifiuto; c) impianto di destinazione; d) data e percorso dell'instradamento; e) nome ed indirizzo del destinatario”*.

di Antonio Mogavero

FANGHI

gnamento di cui all'art. 13 del D. Lgs. 99/92.

Tale formulazione, senza dubbio, si presta a diverse interpretazioni, con la conseguenza di generare diversi dubbi al riguardo, nonostante l'esigenza avvertita sia quella di una maggiore certezza in merito alla tracciabilità dei rifiuti.

Ma vi è di più, in quanto dalle bozze del nuovo decreto fanghi, benché non definitive, si evince l'intenzione del legislatore di adoperare per il trasporto dei fanghi il formulario identificativo dei rifiuti, non prevedendo alcuna scheda di accompagnamento o documenti equipollenti.

Invero, da detti documenti provvisori, nella parte relativa all'utilizzazione agronomica dei fanghi, emerge che *"ogni fase di trasporto dei fanghi di depurazione delle acque reflue di impianti urbani e industriali, dal luogo di produzione agli impianti di trattamento o al luogo di utilizzo è effettuata con le modalità individuate nell'allegato 6"*.

Nella parte B del citato allegato è previsto che *"la raccolta e il trasporto avvengono nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152"*.

Pertanto, a meno che non venga nuovamente modificata la bozza di decreto, legittimamente ci si potrebbe domandare cosa effettivamente il FIR possa sostituire, ai sensi della nuova formulazione di cui al D. Lgs. 116/2020.

CONCLUSIONI

Appaiono poco chiare le motivazioni che hanno indotto il legislatore a modificare il comma relativo al trasporto dei fanghi, prevedendo quasi un'alterabilità tra il formulario di identificazione di cui all'art. 193 TUA e la scheda di accompagnamento di cui all'art. 13 D. Lgs. 99/92.

Nonostante i diversi interventi relativo alla disposizione in esame, si era sempre optato su una scelta netta sia che ricadesse sul documento di cui alla normativa speciale sia che ricadesse sul FIR.

Potrebbe presentarsi ora un nuovo scenario. Uno scenario in cui detti fanghi potrebbero *viaggiare* con entrambi in documenti, generando dubbi *in primis* agli operatori, su tutti produttori e trasportatori, ma anche ai soggetti preposti al controllo della tracciabilità.

Inoltre, posto l'imminente adozione di un decreto specifico sui fanghi, dal quale emerge l'intenzione di adoperare unicamente il formulario di identificazione dei rifiuti, è presumibile ipotizzare che l'alter-

nabilità descritta si concretizzi per un breve periodo limitato.

In tale contesto, non possono che evidenziarsi le perplessità che si porta in dote la nuova formulazione del comma in esame e confidare in repentini chiarimenti.

GDR

LA CORRETTA GESTIONE DEI RIFIUTI

dal 26 GENNAIO
al 13 APRILE 2021

DIRETTA WEBINAR

Una delle sfide ambientali più importanti è quella di interpretare la normativa vigente alle sfide che il progresso economico e industriale di giorno in giorno presentano.

La sfida diventa più ardua anche alla luce della recente riforma apportata dal d.lgs. 116 del 2020 che ha interamente modificato la parte quarta del Testo Unico Ambientale.

La creazione di una filiera del rifiuto virtuosa, proiettata verso i principi della Circular Economy e sostenibile anche da un punto di vista dell'operatore, diventa quindi l'obiettivo da raggiungere.

Il risultato pratico, non è però di sempre agevole realizzazione, dal momento che sono tante le regole e gli istituti tra i quali destreggiarsi: sottoprodotto, esclusioni, end of waste, raccolta differenziata, Albo, autorizzazioni, tracciabilità, solo per citarne alcuni.

Con il presente corso, Ambiente Legale vuole offrire diversi momenti di riflessioni per andare a fondo della norma sulla gestione dei rifiuti così come modificata dal pacchetto delle Direttive sulla Circular Economy per avere una visione a tutto tondo e evitare comportamenti che possono portare a delle rilevanti conseguenze.

COSTO DEL CORSO:
350 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

Trasporto fanghi: la confusione del D.Lgs. 116/2020

“Le novità in materia di discariche dopo il D.Lgs. 121/2020”

di **GIACOMO BETTI**

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Il 3 settembre 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il tanto atteso Decreto-Legislativo n. 121/2020, il quale recepisce la Direttiva 2018/851 in materia di discariche.

Le novità europee, invero, spingono verso una drastica riduzione dei rifiuti avviati a smaltimento in discarica, nell'ottica della prevenzione della produzione di rifiuti e della spinta alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio al centro di tutte le disposizioni del “pacchetto economia circolare”.

In quest'ottica il decreto di recepimento modifica il vetusto D.lgs. 36/2003, unica normativa nazionale sulle discariche.

Tra le novità di maggior rilievo spiccano la previsione del limite del 10% al 2035 dei conferimenti in discarica come il divieto al 2030 dello smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo. Ma non solo. Viene, inoltre, disciplinata la caratterizzazione di base e la verifica di conformità, vengono introdotte regole più puntuali per lo smaltimento dei rifiuti nelle discariche per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi, viene rivisto il procedimento autorizzatorio, nonché le norme per la verifica in loco. Infine vengono ritoccate anche le disposizioni sulla procedura di chiusura e sulla gestione post-operativa della discarica.

IN SINTESI

- Entro il 2030 tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non sono ammessi in discarica;
- entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica deve essere ridotta al 10%, o a una percentuale inferiore;
- la caratterizzazione di base opera attraverso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per lo smaltimento finale dei rifiuti in condizioni di sicurezza;
- le Regioni sono chiamate a modificare i titoli autorizzativi che consentono lo smaltimento in discarica di rifiuti non ammessi;
- i rifiuti smaltiti dal produttore in una discarica da lui gestita possono essere sottoposti a verifica nel luogo di produzione.

di Giacomo Betti

DISCARICHE

Le novità in materia di discariche dopo il D.Lgs. 121/2020

1. Introduzione

Nell'ambito della *gerarchia delle modalità di gestione dei rifiuti*, lo smaltimento mediante collocamento in discarica rappresenta l'ipotesi residuale, da tempo fortemente osteggiata dalle politiche europee.

Invero, secondo la Direttiva 2018/850/UE - emanata nell'ambito del c.d. pacchetto economia circolare - gli Stati membri sono chiamati a garantire che, entro il 2030, tutti i *rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo*, in particolare i *rifiuti urbani*, non siano ammessi in discarica e che complessivamente, entro il 2035, la quantità di *rifiuti urbani* collocati in discarica sia ridotta al 10% del totale dei rifiuti urbani prodotti.

Nondimeno, ancora oggi, secondo il Rapporto dell'Ispra 2019, il 22% dei rifiuti urbani prodotti è oggetto di conferimento in discarica.

Al fine di ovviare a tale problematica, molte sono le novità introdotte dal D.lgs. del 3 settembre 2020, n. 121 in attuazione della direttiva 2018/850/UE in materia di discariche facente parte del noto pacchetto di direttive dedicato all'economia circolare.

In particolare, il Decreto ha apportato numerose modifiche alla disciplina di cui al D.lgs. del 13 gennaio 2003, n. 36 che si andrà di seguito a illustrare.

2. La normativa nazionale

In tema di Discariche, il riferimento normativo primario non è contenuto nel Codice Ambientale, bensì nel D.lgs. del 13 gennaio 2003, n. 36 anche detto "*Decreto Discariche*".

Invero, l'art. 182, comma 5, D.lgs. 152/2006 prevede espressamente che le attività di smaltimento in discarica dei rifiuti siano disciplinate secondo le disposizioni del D.lgs. 36/2003 di attuazione della direttiva 1999/31/CE.

Il Decreto discariche detta una disciplina molto ampia che può essere suddivisa in due parti:

- Le disposizioni relative ai rifiuti ammessi e non ammessi in discarica;
- Le disposizioni relative ad autorizzazione, esercizio e gestione post chiusura delle discariche.

Ebbene, con il decreto legislativo di recepimento della normativa europea sulla *circular economy* in commento, il provvedimento viene rivisto e modificato attraverso la lente di ingrandimento della Direttiva 2018/851/CE.

3. Finalità, definizioni e ambito di applicazione

È stato interamente riscritto l'art. 1 del decreto legislativo dedicato alle finalità della normativa sulle discariche inserendo un richiamo espresso all'obiettivo della progressiva riduzione del collocamento dei rifiuti in discarica, in particolare di quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, al fine di sostenere la transizione verso un'economia circolare e adempiere alla gerarchia in materia di rifiuti di cui all'art 179 del D.lgs. 152/2006 nonché alle previsioni in materia di smaltimento di cui all'art 182, D.lgs. 152/2006.

In parte modificato anche il successivo art. 2 ove, in un'ottica di armonizzazione della normativa - come richiesto dall'UE - sono state soppresse le definizioni di rifiuti (lett. a), rifiuti urbani (lett. b), rifiuti pericolosi (lett. c), rifiuti non pericolosi (lett. d) e detentore (lett. p).

In proposito occorrerà fare riferimento alle definizioni genarali contenute nel testo unico ambientale come espressamente previsto dal nuovo comma 1-bis.

Purtuttavia, sono state sostituite le definizioni di:

lett. i) rifiuti biodegradabili, *qualsiasi rifiuto che per natura subisce processi di decomposizione aerobica o anaerobica, quali, ad esempio, rifiuti di alimenti, rifiuti dei giardini, rifiuti di carta e di cartone, rifiuti in plastica biodegradabile e compostabile;*

lett. m) "percolato", oggi qualificato come *qualsiasi liquido che si origina prevalentemente dall'infiltrazione di acqua nella massa dei rifiuti o dalla decomposizione degli stessi e che sia emesso da una discarica o contenuto all'interno di essa;*

lett. n) "eluato" *la soluzione ottenuta in una prova di eluizione in laboratorio.*

Per ciò che concerne l'**ambito di applicazione** della normativa in commento, vengono apportate modifiche in primo luogo all'art. 3, comma 2 ove il Decreto prevede le materie a cui la normativa discariche non si applica.

Più nello specifico viene abrogata la lettera d) che escludeva il deposito di terra non inquinata ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente 25 ottobre 1999, n. 471, o di rifiuti inerti non pericolosi derivanti dalla prospezione ed estrazione, dal trattamento e dallo stoccaggio di minerali, nonché dall'esercizio di cave.

Ulteriormente viene sostituito il comma 3 prevedendo che la gestione dei rifiuti provenienti dalle industrie estrattive sulla terraferma, vale a dire i rifiuti derivanti dalle attività di prospezione, estrazione, compresa la fase di sviluppo pre-produzione, trattamento e stoccaggio di minerali, e dallo sfruttamento delle cave è esclusa dall'ambito di applicazione del

DISCARICHE

di *Giacomo Betti*

Le novità in materia di discariche dopo il D.Lgs. 121/2020

D.lgs. 36/2003.

4. Obiettivi di riduzione del conferimento in discarica

Come era previsto, alcune delle modifiche più significative vengono operate sull'art. 5 relativo agli obiettivi di riduzione del conferimento di rifiuti in discarica.

Infatti, ferma la disciplina sulla riduzione dei rifiuti biodegradabili - vengono aggiunti i nuovi commi 4 bis e 4 ter ove si prevede che:

- **entro il 2030** tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non siano ammessi in discarica, a eccezione dei rifiuti per i quali il collocamento in discarica produca il miglior risultato ambientale;
- **entro il 2035** la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica sia ridotta al 10%, o a una percentuale inferiore, del totale dei rifiuti urbani prodotti (per peso). Si ricorda che, ai fini del calcolo degli obiettivi, secondo la normativa comunitaria il peso dei rifiuti urbani prodotti e conferiti in discarica deve essere calcolato sull'anno civile e deve ricomprendere:
 - i rifiuti derivanti dalle operazioni di trattamento preliminari al riciclaggio ed al recupero dei rifiuti urbani, e poi collocati in discarica;
 - i rifiuti sottoposti alle operazioni di smaltimento mediante incenerimento;
 - i rifiuti prodotti da operazioni di stabilizzazione delle frazioni organiche biodegradabili degli urbani, destinati al successivo collocamento in discarica;
 - i rifiuti urbani esportati verso un altro Stato membro o al di fuori dell'UE, ai fini del conferimento in discarica.

Non è invece incluso nel totale annuo il peso dei rifiuti prodotti nel corso delle operazioni di riciclaggio e recupero successivamente collocati in discarica.

Per calcolare, infine, se gli obiettivi prefissati di riduzione del collocamento dei rifiuti in discarica siano stati rispettati, è stato inserito il nuovo art. 5 -bis, il quale prevede che:

- a) il peso dei rifiuti urbani prodotti e inviati in discarica è calcolato in un determinato anno civile;
- b) il peso dei rifiuti derivanti dalle operazioni di trattamento preliminari al riciclaggio o al recupero di altro tipo dei rifiuti urbani, successivamente collocati in discarica, è incluso nel peso dei rifiuti

- c) il peso dei rifiuti urbani sottoposti alle operazioni di smaltimento mediante incenerimento e il peso dei rifiuti prodotti in operazioni di stabilizzazione della frazione biodegradabile dei rifiuti urbani, destinati a essere successivamente collocati in discarica, sono comunicati come collocati in discarica;
- d) il peso dei rifiuti prodotti nel corso di operazioni di riciclaggio o recupero di altro tipo di rifiuti urbani, che sono successivamente collocati in discarica, non è incluso nel peso dei rifiuti urbani comunicati come collocati in discarica.

Nel caso in cui, invece, i rifiuti urbani raccolti siano spediti in un altro Stato membro o esportati al di fuori dell'Unione, ai fini del collocamento in discarica, tali rifiuti sono contabilizzati ai fini del calcolo della quantità di rifiuti collocati in discarica.

Per il raggiungimento degli obiettivi previsti, infine, spetterà ad un futuro decreto ministeriale del Ministero dell'Ambiente, disciplinarne le modalità e i criteri generali.

5. L'ammissibilità dei rifiuti in discarica

L'art. 6, integralmente sostituito, elenca i rifiuti non ammessi in discarica.

Vietato, quindi, il collocamento in discarica per i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata nonché destinati alla preparazione, riutilizzo e riciclaggio ad eccezione degli scarti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti da raccolta differenziata per i quali il collocamento in discarica rappresenti il miglior risultato dal punto di vista ambientale.

Inoltre, viene vietato lo smaltimento in discarica di quei rifiuti, individuati dai codici CER così come riportati in tabella 2, allegato 3.

Vengono riconfermati, per il resto, i divieti di collocamento in discarica già individuati dal D.lgs. 36/2003, come anche le disposizioni che vietano la diluizione/miscelazione dei rifiuti al fine di renderli conformi per l'ammissibilità in discarica.

Invece, il nuovo art. 7, così come integralmente sostituito, riafferma l'obbligo di collocamento dei rifiuti in discarica previo trattamento, stabilendo che, tale obbligo, non dovrà essere applicato:

- a) ai rifiuti inerti il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile;
- b) ai rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente. La Regione autorizza

di Giacomo Betti

DISCARICHE

gli impianti di discarica a ricevere senza trattamento rifiuti indicati nell'Allegato 8, ove siano rispettate le condizioni indicate al medesimo Allegato, quando ritenga che il trattamento non contribuisca al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, e salvo che non ritenga comunque necessario il trattamento al fine di conseguire un maggiore livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

Per accertare l'ammissibilità dei rifiuti nelle discariche si procede al campionamento ed alle determinazioni analitiche per la caratterizzazione di base degli stessi, nonché alla verifica di conformità, con oneri a carico del detentore dei rifiuti o del gestore della discarica, effettuati da persone e istituzioni indipendenti e qualificate, tramite laboratori accreditati.

I metodi di campionamento e analisi garantiscono l'utilizzazione delle tecniche e delle metodiche riconosciute a livello nazionale e internazionale, e sono individuati all'Allegato 6.

6. La caratterizzazione di base

Il nuovo art. 7-bis illustra le modalità e le finalità delle attività necessarie per la caratterizzazione di base.

Quest'ultima determina le caratteristiche dei rifiuti attraverso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per lo smaltimento finale in condizioni di sicurezza.

La caratterizzazione di base è obbligatoria per qualsiasi tipo di rifiuto ed è effettuata nel rispetto delle prescrizioni stabilite all'Allegato 5.

La caratterizzazione di base, relativamente ai rifiuti regolarmente generati, è effettuata in corrispondenza del primo conferimento e ripetuta ad ogni variazione significativa del processo che origina i rifiuti e, comunque, almeno una volta l'anno.

Relativamente ai rifiuti non regolarmente generati, la caratterizzazione di base deve essere effettuata per ciascun lotto.

Per la definizione di lotto e di rifiuti regolarmente o non regolarmente generati si rinvia alle definizioni riportate in Allegato 5.

Se le caratteristiche di base di una tipologia di rifiuti dimostrano che gli stessi soddisfano i criteri di ammissibilità per una categoria di discarica, tali rifiuti sono considerati ammissibili nella corrispondente categoria. La mancata conformità ai criteri comporta l'inammissibilità dei rifiuti a tale categoria.

Al produttore dei rifiuti o, in caso di non determinabilità di quest'ultimo, al gestore spetta la responsabilità di garantire che le informazioni fornite per la

caratterizzazione siano corrette.

In base alla caratterizzazione appena descritta, i rifiuti reputati ammissibili sono successivamente sottoposti alla verifica di conformità.

Tale verifica, descritta all'art. 7-ter, è effettuata dal gestore sulla base dei dati forniti dal produttore in esito alla fase di caratterizzazione.

Ai fini della verifica di conformità, il gestore utilizza una o più delle determinazioni analitiche impiegate per la caratterizzazione di base e, a tal fine, sono utilizzati i metodi di campionamento e analisi di cui all'Allegato 6.

Infine, viene prevista la conservazione da parte del gestore dei risultati delle prove per cinque anni.

7. Le tipologie di discariche: rifiuti inerti, pericolosi e non pericolosi

Gli articoli 7-quater, 7-quinquies e 7-septies descrivono i criteri e le modalità di smaltimento rispettivamente per le categorie di: rifiuti inerti, non pericolosi e pericolosi.

Quanto ai rifiuti inerti, l'art. 7-quater vieta il conferimento in discarica per i rifiuti inerti contenenti Pcb, diossine e furani in concentrazioni superiori a determinati limiti indicati dal D.lgs. 36/2003, mentre per gli inquinanti organici persistenti si applicano i limiti di cui all'Allegato IV del regolamento (CE) n. 2019/1021.

Qualora sia dubbia la conformità dei rifiuti ai criteri specificati nella definizione di rifiuti inerti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), ovvero si sospetti una contaminazione, a seguito di un esame visivo o in relazione all'origine del rifiuto, anche i rifiuti di cui alla tabella 1 dell'Allegato 4 sono sottoposti ad analisi o semplicemente respinti dal gestore.

I rifiuti elencati non possono essere ammessi in una discarica per rifiuti inerti se risultano contaminati o contengono altri materiali o sostanze come metalli, amianto, plastica, sostanze chimiche, in quantità tale da aumentare il rischio per l'ambiente o da determinare il loro smaltimento in una discarica appartenente ad una categoria diversa.

Per quel che concerne i rifiuti non pericolosi, l'art. 7-quinquies sostanzialmente ripropone quanto previsto dal D.lgs. 36/2003, prevedendo dunque che possono essere ammessi in discarica:

- rifiuti urbani non pericolosi;
- rifiuti non pericolosi di qualsiasi altra origine che soddisfano i criteri di ammissione dei rifiuti previsti dal D.lgs. 36/2003;
- rifiuti pericolosi stabili e non reattivi che soddisfano i criteri di ammissione.

Le novità in materia di discariche dopo il D.Lgs. 121/2020

DISCARICHE

di *Giacomo Betti*

Le novità in materia di discariche dopo il D.Lgs. 121/2020

L'articolo specifica anche che nelle discariche per rifiuti non pericolosi è consentito lo smaltimento, senza caratterizzazione analitica, dei rifiuti urbani. Sempre con riferimento ai rifiuti non pericolosi, il nuovo art. 7 -*sexies* definisce i criteri secondo i quali possano essere autorizzate **sotto categorie di discariche**.

Ed infatti, le autorità territorialmente competenti possono autorizzare:

- discariche per rifiuti inorganici a basso contenuto organico o biodegradabile;
- discariche per rifiuti in gran parte organici da suddividersi in discariche considerate bioreattori con recupero di biogas e discariche per rifiuti organici pretrattati;
- discariche per rifiuti misti non pericolosi con elevato contenuto sia di rifiuti organici o biodegradabili che di rifiuti inorganici, con recupero di biogas.

I criteri di ammissibilità sono individuati dalle autorità territorialmente competenti in sede di rilascio dell'autorizzazione e sono stabiliti, a secondo del caso di specie, in base alla tipologia di sottocategoria, tenendo conto delle caratteristiche dei rifiuti, della valutazione di rischio con riguardo alle emissioni della discarica e dell'idoneità del sito.

Quanto, infine, ai **rifiuti pericolosi** l'art. 7 -*septies* prevede che le analisi di controllo relative a PCB, diossine, furani e inquinanti organici diversi possono essere disposte, con oneri a carico del detentore dei rifiuti e del gestore della discarica, dall'autorità territorialmente competente qualora la provenienza del rifiuto determini il fondato sospetto di un eventuale superamento dei limiti.

Le autorità competenti possono autorizzare, all'interno delle discariche, caso per caso, previa valutazione del rischio, lotti identificati come sottocategorie di discariche per rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 7-*sexies*, purché sia garantita all'ingresso al sito la separazione dei flussi di rifiuti non pericolosi da quelli pericolosi.

Infine, sempre con riguardo ai rifiuti inerti, non pericolosi e pericolosi, è stato inserito il nuovo art. 7 -*octies* indicante specifici criteri per i **depositi sotterranei**.

Ai fini dell'ammissione dei rifiuti in depositi sotterranei, è effettuata da parte del richiedente, la valutazione della sicurezza conformemente a quanto stabilito al punto 3 dell'Allegato 1. I rifiuti sono ammessi in deposito sotterraneo solo se compatibili con tale valutazione.

Non possono essere collocati in depositi sotterranei i rifiuti che possono subire trasformazioni indeside-

rate di tipo fisico, chimico o biologico dopo il deposito.

Ai fini dell'ammissione dei rifiuti in deposito sotterraneo, è effettuata, da parte del soggetto che richiede l'autorizzazione, la valutazione dei rischi specifici per il sito in cui avviene il deposito in questione, in conformità a quanto previsto al punto 3 dell'Allegato 1. Tale valutazione deve accertare che il livello di isolamento del deposito sotterraneo dalla biosfera è accettabile.

8. La domanda di autorizzazione della discarica

Vengono apportate modifiche tramite l'introduzione di alcune novità anche alla domanda di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di una discarica. Le novità introdotte all'art. 8 riguardano:

- l'indicazione della capacità totale della discarica;
- la descrizione del sito, ivi comprese le caratteristiche idrogeologiche, geologiche e geotecniche, finalizzata alla identificazione della natura dei terreni e degli ammassi rocciosi presenti nell'area e dello schema di circolazione idrica del sottosuolo;
- i metodi previsti per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento, con particolare riferimento alle acque superficiali, all'acqua di falda, al terreno di fondazione e all'aria;
- la descrizione delle caratteristiche costruttive e di funzionamento dei sistemi, degli impianti e dei mezzi tecnici prescelti, in particolare per quanto riguarda i sistemi barriera;
- accorgimenti progettuali previsti per garantire la stabilità del manufatto e del terreno di fondazione con riferimento alle diverse fasi di vita dell'opera, facendo riferimento agli stati limite ultimi e di esercizio previsti dalle vigenti norme tecniche per le costruzioni sia in campo statico che sismico;
- il piano economico - finanziario.

9. Le procedure operative e di fine vita della discarica

Ai fini dell'ammissione dei rifiuti in discarica, viene sostituito l'art. 11 esistente con nuove disposizioni alla luce della direttiva europea 2018/850/CE.

In particolare si prescrive che i rifiuti smaltiti dal produttore in una discarica da lui gestita possono essere sottoposti a **verifica nel luogo di produzione**.

Al momento del conferimento dei rifiuti in discarica, infatti, sono prelevati campioni con cadenza stabilita dall'Autorità territorialmente competente e, co-

di *Giacomo Betti*

DISCARICHE

Le novità in materia di discariche
dopo il D.Lgs. 121/2020

munque, con frequenza non superiore a un anno.

I campioni prelevati devono essere conservati presso l'impianto di discarica e tenuti a disposizione dell'Autorità territorialmente competente per un periodo non inferiore a due mesi.

I campioni dovranno essere prelevati su carichi in ingresso alla discarica per ogni produttore e per ogni CER. Il criterio di scelta casuale dei carichi da sottoporre a campionamento e analisi deve essere preventivamente concordato con gli Enti di controllo.

Ai fini dell'ammissione in discarica dei rifiuti il gestore dell'impianto:

- a) controlla la documentazione relativa ai rifiuti, compreso il formulario di identificazione di cui all'articolo 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- b) sottopone ogni carico di rifiuti ad ispezione visiva prima e dopo lo scarico e verifica la conformità delle caratteristiche dei rifiuti indicate nel formulario di identificazione;
- c) annota nel registro di carico e scarico dei rifiuti tutte le tipologie e le informazioni relative alle caratteristiche e ai quantitativi dei rifiuti depositati;
- d) sottoscrive le copie del formulario di identificazione dei rifiuti trasportati;
- e) comunica tempestivamente alla Regione ed alla Provincia territorialmente competenti la eventuale mancata ammissione dei rifiuti in discarica, ferma l'applicazione delle disposizioni del citato regolamento (CE) n. 1013/2006, relativo alle spedizioni di rifiuti.

Quanto alla **procedura di chiusura della discarica**, l'art. 12, in sinergia con quanto disposto all'art. 8 sugli accorgimenti progettuali, prevede che può essere attuata solo dopo la verifica della conformità della morfologia della discarica e, in particolare, della capacità di allontanamento delle acque meteoriche.

Infine, per quanto concerne la gestione operativa e post operativa, all'art. 13 viene inserito il comma 6-bis il quale stabilisce che la fine del periodo di gestione post - operativa deve essere proposta dal gestore e deve essere ampiamente documentata con una valutazione del responsabile tecnico sull'effettiva assenza di rischio della discarica, con particolare riguardo alle emissioni da essa prodotte (percolato e biogas).

In particolare, deve essere dimostrato che possono ritenersi trascurabili gli assestamenti della massa di rifiuti e l'impatto ambientale (anche olfattivo) delle emissioni residue di biogas.

Per quanto riguarda il percolato deve essere dimo-

strato che il potere inquinante del percolato estratto e' trascurabile, ovvero che per almeno due anni consecutivi la produzione del percolato e' annullata. Tali valutazioni debbono essere effettuate attraverso apposita analisi di rischio effettuata ai sensi dell'Allegato 7 al presente decreto.

Deve inoltre essere verificato il mantenimento di pendenze adeguate al fine di consentire il deflusso superficiale diffuso delle acque meteoriche.

* * *

CONCLUSIONI

Il D.lgs. 121/2020 ha introdotto numerose novità ma soprattutto è andato a "svecchiare" una normativa obsoleta e non più conforme alla disciplina comunitaria, anche se molte disposizioni del D.lgs. 36/2003 non sono state intaccate.

Tra le novità più di interessanti vi sono, senza dubbio, le previsioni del divieto di smaltimento in discarica entro il 2030 di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero, come anche la riduzione al 10% dei rifiuti urbani collocati in discarica entro il 2035.

Purtuttavia, dal *restyling* normativo è possibile scorgere anche altri effetti più immediati: l'adeguamento dei criteri operativi e gestionali, le nuove regole di progettazione che i nuovi impianti dovranno rispettare e infine gli interventi sui provvedimenti autorizzativi degli stabilimenti.

Detto ciò, pare ancora prematuro dare valutazioni, anche in considerazione del fatto che molte delle previsioni dovranno essere meglio specificate da futuri decreti ministeriali.

“ Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni ”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il D.lgs. del 3 settembre 2020, n. 116, “*attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*”, apporta delle modifiche all'art. 258 “*Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari*” del D.lgs. n. 152/2006 Titolo VI.

Le modifiche apportate al sistema sanzionatorio nell'ambito della tracciabilità dei rifiuti rappresentano l'intento di dare piena attuazione ai principi di proporzionalità e adeguatezza mediante la previsione di sanzioni meno onerose, dell'estensione delle attenuanti e del cumulo giuridico previsto nel nuovo comma 9 dell'art. 258 TUA.

Tra gli interventi innovativi del sistema sanzionatorio ne emergono alcuni che risultano non chiaramente delineati in grado di compromettere il fondante principio della certezza del diritto.

IN SINTESI

- Il D.lgs. n. 116/2020 determina una modifica del sistema sanzionatorio nell'ambito della tracciabilità dei rifiuti;
- le modifiche occorse hanno comportato per lo più una rideterminazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni accessorie;
- la rideterminazione del quadro sanzionatorio si evince anche dall'ampliamento delle fattispecie attenuati.
- la normativa ha inoltre previsto delle esclusioni di responsabilità in alcuni casi specificamente indicati nell'articolo riformato.
- profilo di estrema novità è inoltre rappresentato dall'*equiparazione* delle ipotesi di concorso formale, materiale e di continuazione in caso di violazioni seriali.
- le novità normative hanno inoltre investito la disciplina degli illeciti amministrativi di cui al D.Lgs. 231/2001 con conseguente necessità di aggiornamento dei modelli di organizzazione gestione e controllo già in essere.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni

Premessa

Il D.lgs. n. 116 del 2020¹, attuativo delle Direttive europee in materia di rifiuti e imballaggi, ha riformato l'art. 258 del D.lgs. n. 152/2006 Titolo VI TUA² “*Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari*”.

Le modifiche apportate al sistema sanzionatorio nell'ambito della tracciabilità dei rifiuti sono identificative della *ratio* perseguita dal legislatore, prima comunitario e poi nazionale, di attuazione e razionalizzazione un effettivo sistema di economia circolare nel rispetto dei principi di proporzionalità e adeguatezza, come espressamente richiesto dalla legge delega³.

La rideterminazione delle sanzioni infatti è realizzata tenendo conto sia della pericolosità dei rifiuti sia dell'incidenza che le differenti violazioni degli obblighi di comunicazione potrebbero avere sulla tracciabilità dei rifiuti stessi. La conseguenza dunque è stata quella di mitigare le sanzioni amministrative riferibili alle fattispecie di minor rilievo, mantenendo, al contempo, più elevate le sanzioni riferite a fattispecie più gravi.⁴

Gli interventi hanno comportato:

- la **modifica dell'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni accessorie**;
- la **modifica delle fattispecie attenuanti**;
- l'**introduzione della fattispecie di cumulo sanzionatorio** in caso di violazione di più disposizioni o di violazione seriale del medesimo precetto;
- la **previsione dell'errore irrilevante**.

Ma vediamo meglio nel dettaglio analizzando i singoli commi raggruppati per argomenti.

1. Le sanzioni pecuniarie**1.1. Il Modello Unico di Dichiarazione e il registro cronologico di carico e scarico**

Il D.lgs. n. 116/2020, nell'ambito degli obblighi di compilazione e comunicazione, ha provveduto in primo luogo alla modifica del *comma 1* dell'art. 258 TUA, individuando la cornice edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione delle disposizioni ex art. 189 TUA⁵, che disciplina l'insieme delle dichiarazioni che si è tenuti ad inserire nel *Modello Unico di Dichiarazione ambientale* (MUD). Si è provveduto ad una riduzione della sanzione pecuniaria che, ad oggi, è compresa tra duemila a diecimila euro e tra i ventisei euro a centosessanta nel caso in cui la comunicazione sia stata effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito dalla legge⁶. Analogamente, nel *comma 7* la sanzione pecuniaria sopra indicata trova applicazione anche nei confronti dei soggetti responsabili del servizio di *gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati* in caso di omissione o incompletezza del MUD in materia di *catasto rifiuti*.

Al *comma 2*, in merito all'omessa tenuta o incompletezza del *Registro cronologico di carico e scarico* avente ad oggetto rifiuti pericolosi, il minimo e il massimo edittale sono stati ridotti rispettivamente a diecimila e a trentamila euro, a fronte della precedente sanzione fissata, nel massimo, a trentamila euro.

Occorre precisare che la disciplina sanzionatoria fin ora esposta potrebbe essere ulteriormente riformulata nel caso in cui il legislatore provveda all'attuazione del D.l. n. 135/2018⁷ istitutivo del *Registro elettronico nazionale* (REN). Nonostante il dettato normativo del nuovo sistema di tracciabilità dei

1 D.Lgs. del 3 settembre 2020, n. 116 (G.U. del 11 settembre 2020, n. 226), Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

2 D.Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 (G.U. del 14 aprile 2006, n. 88).

3 L. del 4 ottobre 2019, n. 117 (G.U. del 18 ottobre 2019, n. 245), art. 16 co. 1 let. b) “*procedere alla revisione del sistema sanzionatorio relativo agli adempimenti di tracciabilità, secondo criteri di adeguatezza e di proporzionalità in funzione dell'attività svolta, della pericolosità dei rifiuti e delle dimensioni dell'impresa*”.

4 Nota tecnica Allegato I al D.lgs. n.116/2020.

5 Al comma 3 dell'art. 189 del c.d. TUA sono individuati i soggetti sui quali incombe l'obbligo di redazione del MUD, ovvero “*Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi e i sistemi riconosciuti, gli istituiti per il recupero e riciclaggio degli imballaggi e di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g)*”, e il contenuto dello stesso.

6 Legge 25 gennaio 1994, n. 70 (G.U. del 31 gennaio 1994, n. 24).

7 D.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (GU Serie Generale n.290 del 14-12-2018), recante “*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*”, convertito con modificazioni dalla

SANZIONI

di Lucia Giulivi

Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni

rifiuti non appare né incidere né tanto meno cancellare l'obbligo sancito dall'art. 189 TUA di compilazione del *Modello Unico di Dichiarazione ambientale*, è possibile allo stesso modo ipotizzare un suo superamento. Infatti, nel Pacchetto di economia circolare è enunciata la necessità di adottare delle regole ministeriali che, nell'ottica di semplificazione amministrativa, debbano predisporre: un sistema di coordinamento tra le comunicazioni del MUD e quelle previste per il *Registro elettronico nazionale*; la condivisione dei dati del REN con l'ISPRA per il loro inserimento nel Catasto dei rifiuti ex art. 189 TUA.

La sanzione accessoria consistente *nella sospensione della carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e della carica di amministratore* è da ultimo definita dal legislatore come *facoltativa* e applicabile ai soli casi di *maggiore gravità*.

La predisposizione di una sanzione accessoria e la contestuale riduzione delle sanzioni pecuniarie sono rappresentative della volontà di trovare un equilibrio nella determinazione delle sanzioni, al fine di elaborare di un sistema sanzionatorio più efficiente. Infatti, il vero deterrente è che la sanzione possa essere eseguita, risultato che non sempre può essere raggiunto mediante la mera previsione di una sanzione pecuniaria più elevata.

La sospensione della carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e della carica di amministratore assolve proprio la suddetta funzione colpendo indirettamente l'ente. In tal modo quest'ultimo è tenuto a nominare un nuovo responsabile che sia adeguatamente formato alla compilazione del registro cronologico di carico e scarico fine di evitare di incorrere in sanzioni.

Dal dettato normativo emerge però come la sanzione innovata manchi del tutto di una puntuale descrizione dei requisiti e dei presupposti necessari per l'individuazione dei casi -così come definiti- più gravi ai fini dell'applicazione della sanzione accessoria.

*

1.2. Il Formulario di Identificazione dei Rifiuti

Per quanto riguarda il trasporto dei rifiuti senza *formulario* o con *formulario* avente dati incompleti o inesatti, la sanzione amministrativa pecuniaria, *prevista al comma 4*, viene aumentata nel massimo

a diecimila euro ed estesa anche ai casi in cui i documenti sostitutivi al *formulario* stesso siano assenti o incompleti. Un'ulteriore novità è data dall'inserimento di una espressa *clausola di riserva penale* alla sanzione amministrativa ogni qual volta la violazione degli obblighi di trascrizione dei *formulari* costituisca reato.

L'equiparazione delle due fattispecie in un primo momento potrebbe far sorgere delle perplessità, in ragione del fatto che le condotte poste in essere appaiano ben differenti tra di loro. Il primo caso riferisce alla totale violazione dell'obbligo di compilazione del formulato per il trasporto di rifiuti, il secondo alla sola inesattezza dello stesso.

In verità, la scelta del legislatore non appare in contrasto con i principi di *proporzionalità* e *razionalizzazione* ispiratori della riforma odierna, basti pensare alle fattispecie "*attenuati*" enunciate al comma 5. Infatti, nel caso in cui l'inesattezza del *formulario* derivi da errori materiali e/o violazioni formali sanabili dalla sussistenza in azienda di altri documenti idonei a ricostruire le informazioni dovute, la sanzione amministrativa pecuniaria è mitigata nella sua cornice edittale.

Dunque, l'equiparazione delle due fattispecie enunciate al comma 4 discende dall'esigenza di prevenire quelle condotte poste in essere con l'intento di mascherare attività illecite in tema di tracciabilità del flusso di produzione dei rifiuti. L'importanza della corretta compilazione del *formulario* discende proprio dalla funzione che la normativa gli conferisce, che va ben oltre il mero "*accompagnamento*" del rifiuto essendo finalizzato a "*rendere trasparente in ogni momento il percorso del rifiuto, sia in senso oggettivo (tipologia, quantità, impianto di origine, impianto di destinazione, dati di consegna iniziali e finali, percorso prescelto), sia soggettivo (tutti i soggetti comunque implicati, quali produttori, detentori, trasportatori, destinatari)*"⁸.

Per quanto riguarda la tracciabilità dei rifiuti pericolosi, è di particolare importanza analizzare il nuovo art. 258 co. 4 in relazione alle vicende legislative che hanno portato prima all'introduzione del SISTRI⁹ e poi alla sua successiva sospensione. A seguito dell'eliminazione del Sistema di Tracciabilità dei Rifiuti, il legislatore, in attesa di predisporre uno nuovo, ha ripristinato la normativa previgente all'entrata in vi-

L. 11 febbraio 2019, n. 12 (in G.U. 12/02/2019, n. 36).

⁸ Corte di Cassazione, Sez. III, Penale, Sentenza n. 1134/2000.

⁹ Il Sistema di Tracciabilità dei rifiuti disciplinato dal D.lgs. n. 205/2010 ha previsto delle apposite sanzioni in caso di violazioni degli obblighi in tema di tracciabilità dei rifiuti in particolare per quelli pericolosi, essendo l'iscrizione al SISTRI obbligatorio solo per i trasportatori di questi ultimi. Ciò ha inciso nella formulazione dell'art. 258 co. 4 facendo sì che lo stesso facesse riferimento solo ai rifiuti non pericolosi.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

gore del SISTRI¹⁰. Dunque, All'art. 258 co. 4 è stato ricondotto anche il trasporto di rifiuti pericolosi effettuato in assenza di *formulario* o con *formulario* contenente dati incompleti o inesatti, prevedendo in tal caso l'applicazione della pena prevista ai sensi dell'art. 483 c.p.¹¹

*

1.3. Consorzio nazionale degli imballaggi

Sempre nell'ambito della disciplina sanzionatoria, al comma 6 dell'art. 258 è introdotta una nuova sanzione amministrativa pecuniaria in caso di mancata comunicazione annuale da parte del Consorzio nazionale degli imballaggi; comunicazione già prevista dal comma 2 dell'art. 220 TUA¹² alla quale il legislatore da maggior vigore mediante la previsione della suddetta sanzione.

2. Estensione delle attenuanti

Il fine ultimo perseguito dal legislatore in materia di *proporzionalità, adeguatezza e razionalizzazione* del sistema sanzionatorio trova espressione nel comma 5 dell'art. 258 TUA mediante la previsione di "attenuanti" al verificarsi delle quali la sanzione amministrativa pecuniaria è mitigata nella sua cornice edit-

tale. Le suddette attenuanti operano nel caso in cui vi siano degli errori materiali o formali nell'ambito della disciplina della tracciabilità dei rifiuti.

In base a quanto enunciato dalla giurisprudenza, l'errore materiale rappresenta "l'inesattezza rilevabile *ictu oculi*" ovvero "la mera svista o disattenzione nella redazione"¹³, la quale non è in grado di incidere sul contenuto sostanziale e dunque non determina alcun dubbio sul reale contenuto dell'atto e sulla situazione di fatto.

L'errore formale, invece, è individuato in relazione ai requisiti, per l'appunto, di forma che le disposizioni di leggi prescrivono per la redazione, in tal caso, del MUD, del registro cronologico di carico e scarico e del FIR.

Se in presenza di errori materiali le informazioni inesatte riportate nei documenti preposti alla tracciabilità dei rifiuti non sono in grado di rappresentare una situazione di fatto differente da quella reale, lo stesso non può dirsi in caso di errori formali.

Infatti, al fine di beneficiare della riduzione della sanzione amministrativa, l'art. 258 c. 5 dispone che le informazioni, pur formalmente incomplete o inesatte, contenute nel MUD, nel *registro cronologico di carico e scarico* o nel FIR devono essere rinvenibili in

Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni

10 Art. 6 D.l. 14 dicembre 2018, convertito con modificazioni dalla Legge del 11 febbraio 2019, n. 12 (G.U. del 12 febbraio 2019, n. 36), co. 1 "Dal 1° gennaio 2019 è soppresso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [...]"; co. 3 "Dal 1° gennaio 2019, e fino alla definizione e alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, i soggetti di cui agli articoli 188-bis e 188-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006 garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del medesimo decreto, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, anche mediante le modalità di cui all'articolo 194-bis, del decreto stesso; si applicano, altresì, le disposizioni di cui all'articolo 258 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 205 del 2010".

11 Occorre ricordare che la Corte di Cassazione, sez. III, penale, con la sentenza n. n. 52838 del 14/12/2016 ha ormai chiarito i dubbi sull'applicabilità dell'art 483 c.p. nel caso in cui il formulario contenga delle false attestazioni. infatti, la violazione degli obblighi di tenuta dei formulari "non integra, né direttamente né, attraverso il richiamo contenuto nell'art. 258, comma 4, del codice dell'ambiente, il reato di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, di cui all'art. 483 cod. pen." Ciò discende dalla natura giuridica del formulario in quanto esso si concreta in una mera attestazione del privato avente contenuto dichiarativo, non configurando in tal modo ipotesi della "falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico" ex. art. 483. Dunque, norma penale trova applicazione nei soli casi in cui la falsità ideologia abbia ad oggetto le informazioni contenute nel certificato di analisi di rifiuti. Quest'ultimo si differenzia dal formulario in quanto, per definizione, risponde ad una esigenza di certezza pubblica, ovvero alla esternazione di dati precedentemente acquisiti attraverso specifiche metodologie concernenti natura, composizione e caratteristiche del rifiuto.

12 Art. 220 co. 2 D.lgs. n. 152/2006 "Per garantire il controllo del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero, il Consorzio nazionale degli imballaggi di cui all'articolo 224 acquisisce da tutti i soggetti che operano nel settore degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi i dati relativi al riciclaggio e al recupero degli stessi e comunica annualmente alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti, utilizzando il modello unico di dichiarazione di cui all'articolo 1 della legge 25 gennaio 1994, n. 70, i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul mercato, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale [...]"

13 Corte di Cassazione, penale, sentenza n. 14653/2008; Consiglio di Stato, sentenza n. 58/93; Consiglio di Stato, sentenza n. 5760/2007.

SANZIONI

di Lucia Giulivi

Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni

forma corretta in altri documenti presenti in azienda in grado di ricostruire le informazioni dovute.

Il legislatore, nel riformare la disciplina sanzionatoria, ha esteso l'applicabilità del comma 5 -e dunque della sanzione ridotta- anche ai casi di omessa o incompleta tenuta dei *registri cronologici di carico e scarico* da parte del *produttore*, a condizione che siano presenti i *formulari* di trasporto e che la data di produzione e presa in carico dei rifiuti possa essere dimostrata, o coincida con la data di scarico dei rifiuti stessi.

* * *

3. Cumulo sanzionatorio

Il nuovo *comma 9* dell'art. 258 TUA opera nell'ambito della determinazione del *quantum* della sanzione amministrativa pecuniaria nel caso in cui siano commesse una pluralità di violazioni.

Ante riforma, l'interpretazione maggiormente accolta in merito al calcolo della sanzione amministrativa era quella conforme all'art. 8 della legge 689 del 1981¹⁴, secondo la quale era possibile applicare un'unica sanzione per più violazioni di una medesima norma o più, purché le violazioni fossero frutto di una sola azione od omissione.¹⁵ Estendendo tale interpretazione nell'ambito del tracciamento dei rifiuti e considerando che il trasporto di ogni singola tipologia di rifiuto deve essere accompagnato dall'apposito *formulario*, emerge come la violazione dell'obbligo di tenuta dello stesso costituisca una

condotta autonoma, identificativa di un solo mezzo di trasporto, soggetto trasportatore e destinatario. Conseguentemente, non è possibile configurare l'ipotesi del *concorso formale*, tale per cui a ciascuna violazione - assenza di *formulario*, incompletezza o inesattezza- verrà applicata la corrispondente e autonoma sanzione.

A fronte delle numerose critiche avanzate al modello sanzionatorio sopra indicato, in ragione dell'onerosità delle sanzioni irrogate concernenti le violazioni in materia di FIR, il comma 9 introdotto dal D.lgs. n. 116/2020 ha predisposto una **piena equiparazione delle ipotesi di concorso formale, materiale e di continuazione**.

A titolo esplicativo sono riportate le definizioni delle ipotesi di cumulo formale, materiale e di continuazione:

- *concorso formale di reati*: quando con una sola azione od omissione il soggetto agente viola diverse disposizioni di legge o commette più violazioni della stessa disposizione di legge. In tal caso si applica la pena prevista per il reato più grave aumentata fino al triplo¹⁶;
- *concorso materiale di reati*: quando con più azioni od omissioni il soggetto agente viola diverse disposizioni di legge o commette più violazioni della stessa disposizione di legge. In tal caso si applicano tante pene quanti sono i reati commessi;

14 Art. 8 Legge 24 novembre 1981, n. 689 (G.U. del 30 novembre 1981, n. 329) "Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo.

Alla stessa sanzione prevista dal precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.

La disposizione di cui al precedente comma si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione del D.legge 2 dicembre 1985, n. 688, per le quali non sia già intervenuta sentenza passata in giudicato".

15 La Corte di Cassazione ha precisato che "l'art. 8 l. n. 689 del 1981 prevede il cumulo cosiddetto "giuridico" delle sanzioni per le sole ipotesi di concorso formale, omogeneo od eterogeneo, di violazioni, ossia nelle ipotesi di più violazioni commesse con un'unica azione od omissione; non lo prevede, invece, nel caso di molteplici violazioni commesse con una pluralità di condotte. In tale ultima ipotesi non è applicabile per analogia la normativa in materia di continuazione dettata per i reati dall'art. 81 c.p., sia perché il menzionato art. 8 della legge n. 689 del 1981, al comma 2, prevede una simile disciplina solo per le suddette violazioni in materia di previdenza e assistenza obbligatoria (evidenziandosi così l'intento del legislatore di non estendere detta disciplina ad altri illeciti amministrativi), sia perché la differenza qualitativa tra illecito penale e illecito amministrativo non consente che attraverso l'interpretazione analogica le norme di favore previste in materia penale possano essere estese alla materia degli illeciti amministrativi" (Cass. Civ., Sez. II, 4 marzo 2011, n. 5252). Cfr. R. Bertuzzi, A. Tedaldi, *Rifiuti. La nuova disciplina del cumulo delle sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari dei rifiuti*, in Lexambiente.it.

16 Art. 81, co. 1 c.p. "È punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata sino al triplo chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge»

di Lucia Giulivi

SANZIONI

- *continuazione*: quando con più azioni od omissioni esecutive del medesimo disegno criminoso, il soggetto agente, anche in tempi diversi, viola diverse disposizioni di legge o commette più violazioni della stessa disposizione di legge. In tal caso si applica la pena prevista per il reato più grave aumentata fino al triplo.

Dunque, in merito alle sole violazioni delle disposizioni previste dal medesimo art. 258 TUA, la parificazione delle ipotesi di concorso ha determinato la previsione di un'unica sanzione amministrativa irrogabile equivalente a quella prevista per la violazione più grave aumentata sino al doppio.¹⁷

Un'ulteriore ipotesi di cumulo giuridico è disciplinata al comma 13, secondo il quale, in caso di errori riferibili a dati incompleti o inesatti di tipo seriale ai fini della tracciabilità dei rifiuti, la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile è una sola ed è aumentata fino al triplo.

4. L'errore irrilevante

È necessario, da ultimo, menzionare un'assoluta novità introdotta al comma 13 dell'art. 258 TUA consistente nella previsione dell'ipotesi dell'errore irrilevante.

Le sanzioni conseguenti alla trasmissione o all'annotazione di dati incompleti o inesatti non trovano applicazione nel caso in cui i dati -incompleti o inesatti- non siano rilevanti ai fini della tracciabilità, con l'esclusione degli errori materiali e formali.

La suddetta previsione appare di difficile applicazione in quanto in alcun dettato normativo avente ad oggetto i documenti di tracciabilità dei rifiuti è possibile individuare elementi o dati qualificati come essenziali o "accidentali", presumendo che ciascuno dei dati richiesti sia dunque fondamentale ai fini della correttezza del documento stesso.

L'eventuale contestazione in sede giudiziale delle

sanzioni ai sensi del comma 13 conferirebbe al giudice il compito di determinare di volta in volta quali omissioni o inesattezze accertate debbano considerarsi rilevanti o meno, operazione che, per esigenze di certezza del diritto, spetterebbe al legislatore e non al giudicante.

5. Le ricadute sull'art. 25-undecies del D.Lgs. 231/2001

Per quanto riguarda il rapporto che intercorre tra il sistema sanzionatorio in materia di tracciabilità di rifiuti ai sensi dell'art. 258 TUA e la responsabilità amministrativa da reato degli enti, esso trova rappresentazione all'art. 25-undecies del D.lgs. n. 231/2001¹⁸. Tale rapporto però deve essere valutato alla luce dei nuovi interventi legislativi che hanno determinato l'eliminazione del SISTRI introdotto con il D.lgs. n. 205/2010 e disciplinato all'art. 260-bis TUA.¹⁹

All'abrogazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti è seguito anche il venir meno del novero dei reati-presupposto ad esso associati, ovvero la corretta compilazione e tenuta dei documenti informatici per il tracciamento dei rifiuti pericolosi.

Ad oggi, in attesa che il legislatore adotti un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti, trova applicazione la disciplina previgente alla riforma del 2010; disciplina che prevedeva quale sola ipotesi di reato-presupposto la violazione del comma 4 secondo periodo dell'art. 258 TUA.

È così punito con la pena prevista per il reato di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico (art. 483 c.p.) chiunque fornisca false indicazioni sulla natura, composizione e caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti e chiunque faccia uso di un certificato falso durante il trasporto.

Il nuovo articolo 258 del TUA: pro e contro dell'unica modifica 2020 sulle sanzioni

17 In merito al concetto di "violazione più grave" sono stati rilevati due orientamenti. Secondo il primo, la violazione più grave è individuata sulla base dell'astratta previsione normativa, ovvero considerando la qualità e l'entità delle sanzioni previste per il reato ritenuto più grave in rapporto alle singole circostanze. Nel caso in cui ai reati commessi corrispondano pene omogenee è applicata quella avente il massimo edittale più elevato o, a parità di massimo, quella avente il maggior minimo edittale. Invece, per il secondo orientamento, alla violazione più grave dovrebbe corrispondere la pena più grave da infliggersi in concreto. In tal caso, la pena più grave viene individuata a seguito della valutazione di ogni singola fattispecie secondo i criteri di commisurazione della pena indicati all'art. 133 c.p. I contrasti giurisprudenziali in materia sono stati risolti dalle Sezioni Unite (Cass., Sez. Un. pen., 28 febbraio 2013, n. 25939), la quale ha accolto il primo orientamento. Cfr. G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*, VI ed., rist. 2014, Zanichelli Editore; A. Aimi, *Le Sezioni Unite sull'individuazione delle sanzioni più gravi ai fini del computo della pena per il reato continuato*, in *Diritto penale contemporaneo*, 14 giugno 2013.

18 D.lgs. del 29 settembre 2000, n. 300 (G.U. del 19 giugno 2001, n.140)

19 Fise Assoambiente, "Modelli organizzativi e sistemi di gestione ambientale alla luce dell'estensione del D.lgs. n. 231/2001 ai reati contro l'ambiente", novembre 2020, www.assoambiente.org.

CONCLUSIONI

Gli interventi adottati dal legislatore assolvono la funzione di definire un sistema sanzionatorio più razionale, proporzionale ed efficace sia nella fase amministrativa, sia nella fase di valutazione dell'entità delle sanzioni operata da parte del giudice in sede contenziosa.

La razionalità e la proporzionalità trovano espressione nella nuova graduazione delle sanzioni, realizzata considerando l'effettiva incidenza della violazione sulla tracciabilità dei rifiuti. Infatti, la stessa previsione di "attenuanti" alla sanzione pecuniaria in caso di errori formali o materiali altro non rappresenta che il minor rilievo che le suddette violazioni hanno nelle operazioni di tracciamento.

Inoltre, la equiparazione delle ipotesi di concorso formale, materiale e di continuazione consente non solo una razionalizzazione del sistema sanzionatorio, ma anche una semplificazione del contenzioso. Infatti, si è proceduto all'eliminazione di quelle aree di incertezza circa la correttezza o meno della sanzione erogata in base alla condotta posta in essere, ovvero se dovesse trovare applicazione l'istituto del cumulo giuridico o formale.

Alcune delle modifiche apportate all'art. 258 TUA però lasciano dei margini di incertezza, come ad esempio la previsione dell'*errore irrilevante* o della sospensione della carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e della carica di amministratore nei casi di *maggior gravità*. In entrambi i casi il legislatore non ha proceduto a specificare quali siano i parametri in base ai quali sia individuabile tanto l'errore irrilevante quanto i casi di maggior gravità. Sarebbe auspicabile dunque di un intervento di tipo integrativo proprio per evitare che le suddette "lacune" siano risolte in sede giudiziale, in totale contrasto con gli obiettivi perseguiti dalle recenti modifiche dell'art. 258 TUA.

Va da ultimo evidenziato che la disciplina in esame modula le sanzioni anche in ragione della dimensione dell'impresa in base al numero di unità lavorative presenti. Infatti, al *comma 3* dell'art. 258 TUA le sanzioni pecuniarie per le imprese che occupano un numero di unità lavorative inferiore a 15 dipendenti sono ridotte nel minimo e nel massimo rispettivamente a millequaranta euro a seimiladuecento euro per i rifiuti non pericolosi e a duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro per i rifiuti pericolosi.

Si evince come il legislatore abbia voluto superare la natura formale della violazione, bilanciando la stessa in relazione alla dimensione della struttura or-

ganizzativa, produttiva e, indirettamente, economica delle aziende.

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI

dal 28 GENNAIO
all'11 MARZO 2021

DIRETTA WEBINAR



Il D.Lgs 231/2001 sancisce la responsabilità per fatto di reato anche dell'ente/impresa.

Ma per la loro punibilità occorre il verificarsi di ben precise condizioni.

Ecco dunque che conoscerle risulta di fondamentale importanza per qualsiasi operatore, anche perché le sanzioni connesse a questo tipo di responsabilità sono molto alte.

Conoscerle non basta, occorre anche un aggiornamento costante, che si riverbera sui soggetti dotati di Modelli 231 e a coloro i quali svolgono la vigilanza sugli stessi.

Il nostro programma di formazione vuole offrire casi pratici di risk management e nozioni concrete per la costruzione di Modelli di organizzazione gestione e controllo sempre aggiornati e per le attività di vigilanza.

COSTO DEL CORSO:
229 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

2.

SOMMARIO

- **2.15. Le Province sono vive o sono morte?**
di *Giacomo Betti* 764
- **2.16. Sfalci e potature a marchio UE**
di *Giulia Ursino* 770

“Le Province sono vive o sono morte?”

Le Province sono vive o sono morte?

di **GIACOMO BETTI**

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Le Province, enti di rango costituzionale, hanno visto nel corso degli ultimi decenni mutare la loro figura da primaria importanza per l'assetto amministrativo italiano a comprimaria o quasi, bistrattate dalla politica che, in un'ottica di contenimento di spesa pubblica, ha cercato in ogni modo di sopprimerle, ma senza riuscire nell'intento.

Purtuttavia tali Enti hanno subito profonde modifiche legislative, passando da Enti di Area Vasta, con dubbie funzioni, a comprimari delle Città Metropolitane, laddove non integralmente sostituite da queste ultime, sino ad arrivare alla quasi abolizione intentata da una riforma costituzionale che non ha mai visto la luce.

Hanno assistito, altresì, alla continua erosione delle loro finanze e alla modifica dei loro organi passati da un'elezione diretta ad una indiretta.

Insomma, nonostante la lunga e inesorabile agonia, la domanda è: le Province sono ancora vive?

IN SINTESI

- Con la riforma del Titolo V della Costituzione, il Legislatore prescrive che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*;
- nel Testo Unico Enti Locali emerge il ruolo di coordinamento e raccordo territoriale che il legislatore aveva ritagliato per le Province, assolvendo il compito di ente frapposto tra Regioni e Comuni;
- con la chiusura della fase riformista sopra descritta il Governo cominciò a varare disposizioni orientate alla finalità di revisione della spesa pubblica, modificando sensibilmente l'assetto dell'ordinamento della Provincia;
- la Legge Delrio aveva avviato una trasformazione delle Province conferendo loro una funzione di Area Vasta;
- la riforma costituzionale del Governo Renzi prevedeva la rimozione dalla Carta Costituzionale di ogni riferimento alle Province, ma non superò la consultazione popolare.

di Giacomo Betti

ALTRO

1. Introduzione

In questo particolare momento storico in cui il costante incalzare della pandemia da un lato e lo spettro di una imminente crisi economica dall'altro ha fatto emergere l'esigenza, tra le altre, di una semplificazione dell'intero apparato burocratico-amministrativo.

A tale riguardo torna in auge un vecchio dilemma: che fine hanno fatto le Province?

Tali Enti di rango costituzionale, negli anni, hanno visto ridursi sempre più le proprie funzioni sino a sfiorare la completa cancellazione dall'apparato repubblicano.

Purtuttavia, le Province sono rimaste sia nella Carta Costituzionale che, per quanto rivisitate e ridimensionate, nella prassi amministrativa.

Ciononostante una espressa volontà politica abbia più volte tacciato questi enti come capro espiatorio di inefficienza e di sperpero di risorse e denaro pubblico, le Province sono sempre lì, sopravvissute.

Di seguito, si andranno ad analizzare le fasi della loro ascesa sino ad una tanto acclamata quanto mai applicata, in concreto, riforma costituzionale per abolirle.

Perché le Province, nonostante tutto, sono ancora lì.

2. Le Province nella Costituzione

L'art. 114 della Costituzione Italiana nella sua formulazione originaria, specificava che *“la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”* ossia le collettività locali che costituivano gli enti necessari per l'organizzazione statale.

Invero, la stessa Costituzione agli artt. 115 e 128 conferiva alle Regioni, alle Province e ai Comuni la qualifica di enti autonomi ma con una diversa formulazione.

Infatti per le Province la qualità di ente autonomo si manifestava nell'ambito dei principi fissati da leggi regionali le quali ne determinavano le funzioni.

Tuttavia tali enti, seppur tutti menzionati dalla Carta costituzionale, avevano rapporti di parentela ben diversi tra loro ove l'ente autonomo Regione aveva una posizione di supremazia rispetto alle Province e Comuni.

Questo in quanto la disciplina dell'autonomia regionale era racchiusa nello stesso testo costituzionale, mentre la regolamentazione dell'autonomia provinciale e comunale era rinviata a leggi generali dello Stato.

Ebbene, la situazione è stata risolta dalla riforma costituzionale del 2001 che ha riformato il titolo V della Costituzione¹ e con esso l'art. 114 disponendo, con il comma 2, che *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*, con la conseguente abrogazione degli artt. 115 e 128 sopra richiamati.

Invero, l'art. 114 si connota anche per un'altra significativa innovazione che cambierà l'aspetto istituzionale e territoriale della Repubblica.

Infatti, il legislatore, superando la previgente ripartizione - Regione, Provincia, Comuni - prescrive che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*.

Non può non balzare agli occhi di un attento lettore il mutato ordine dei soggetti; infatti il legislatore, in luogo di una sequenza dall'ente più grande all'ente più piccolo, elenca gli enti facenti parte della Repubblica dal più vicino alle comunità a quello più decentrato, sinonimo di una espressione che da accentrata muta in decentrata, ove maggior importanza hanno gli enti più vicini alle comunità locali.

3. Il Testo Unico degli Enti locali

Sull'onda delle modifiche costituzionali richiamate, un anno prima, è stato emanato il D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, meglio noto come Testo Unico Enti Locali.

Il Testo normativo contiene i principi e le disposizioni a cui devono attenersi gli enti locali indicati in Costituzione quali Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni.

Per ciò che ci interessa, il provvedimento colloca al Capo II le disposizioni inerenti alle Province, definendone ed elencandone, in primis, le funzioni fondamentali²:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e con-

1 Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, entrata in vigore l'8 marzo 2001.

2 D.lgs. 267/2000, art. 19 *“Funzioni”*

trollo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;

- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Inoltre, la stessa Provincia viene investita di compiti di programmazione quali:

- a) la raccolta e la coordinazione delle proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;
- b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
- c) formula e adotta con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.

La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Dal testo emerge, chiaramente, il ruolo di coordinamento e raccordo territoriale che il legislatore aveva ritagliato per le Province, assolvendo il compito di ente frapposto tra Regioni e Comuni.

4. Verso un riassetto delle funzioni delle Province

Con la chiusura della fase riformista sopra descritta, si apriva il decennio che vedeva l'Italia affrontare il problema dell'enorme spesa pubblica accumulata negli anni.

È così che il Governo cominciò a varare disposizioni orientate alla finalità di revisione della spesa pubblica, le quali, tra le altre, hanno modificato sensibilmente l'assetto dell'ordinamento della Provincia che, veniva visto, dai più, come ente superfluo e da ridimensionare, se non da abolire.

Alla luce di ciò, vennero adottati dall'esecutivo il Decreto Legge 201/2011 e il Decreto Legge 95/2012, che miravano alla limitazione delle funzioni provinciali, tramite un ridimensionamento a mero indirizzo e coordinamento delle attività comunali; una soppressione di alcuni organi (come la Giunta); una riduzione della composizione del Consiglio -che sarebbe passato a un numero massimo di 10 componenti eletti dai Comuni ricadenti nel territorio provinciale-. Infine veniva, inoltre, previsto che lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, avrebbero provveduto a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse fossero acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il D.L. 95/2012, in particolare, era volto ad un generale riordino delle Province e ad una ridefinizione delle loro funzioni, allo scopo di configurarle come enti di area vasta.

Veniva previsto di trasferire ai Comuni le funzioni amministrative conferite alle Province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tuttavia, tra l'adozione del D.L. 201/2011 e quella del D.L. 95/2012, il Governo presentava alla Camera un disegno di legge che disciplinava le modalità di elezione degli organi provinciali, che però non si concludeva.

Le nuove province, venivano poi individuate dal D.L. 5 novembre 2012, n. 188, all'esito della procedura indicata dal D.L. 95/2012 e sulla base di requisiti minimi definiti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012.

Ma anche in questo caso il progetto si arenò, sicché il relativo disegno di legge di conversione presentato al Senato, non fu mai convertito in decreto-legge nel termine di 60 giorni previsto dalla Costituzione e, pertanto, decadde.

A questo quadro si aggiungeva la legge di stabilità per

di Giacomo Betti

ALTRO

il 2013 (legge 228/2012)³, la quale congelava, fino al 31 dicembre 2013, l'assetto dato all'ordinamento provinciale dai D.L. 201/2011 e D.L. 95/2012, e, in particolare, sospendeva alla medesima data:

- il trasferimento ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province;
- il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali all'esercizio delle funzioni trasferite;
- l'applicazione delle disposizioni in materia di città metropolitane;
- le riduzioni delle dotazioni organiche del personale dell'amministrazione civile si sarebbero dovute applicare all'esito della procedura di soppressione e razionalizzazione delle Province prevista;
- prorogava, infine, al 31 dicembre 2013 le modalità di elezione dei componenti del Consiglio provinciale;
- infine prorogava al 31 dicembre 2013 il termine per il riordino delle Province con atto legislativo di iniziativa governativa, già stabilito in sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 95/2012.

Tuttavia, l'iter riformista subì una forte battuta di arresto con la sentenza costituzionale 3 luglio 2013, n. 220 che sostanzialmente dichiarava l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate.

La sentenza fondava la pronuncia di illegittimità sulla considerazione che lo strumento del decreto-legge, configurato dall'art. 77 della Costituzione come "atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza", non fosse "utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate".

Invero per la Corte, risultava evidente che le norme censurate incidessero notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni.

Si trattava, dunque, di una riforma complessiva di una parte del sistema costituzionale delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.

La pronuncia aprì sostanzialmente un solco istituzionale, comportando una sospensione fino al 30 giugno 2014 delle applicazioni delle disposizioni

in materia di uffici e dotazioni organiche dell'amministrazione civile dell'Interno contenute nell'art. 2 del decreto-legge 95/2012, collegate alla riforma delle Province disposta dai Decreti-Legge 201/2011 e 95/2012.

La legge di stabilità per il 2014, infine, prorogava le gestioni commissariali già in essere fino al 30 giugno 2014 e ne legittimava di nuove, purché fino al 30 giugno 2014.

5. La Provincia diventa Area Vasta

Preliminarmente, si deve notare come il legislatore abbia adottato una peculiare modalità di normazione.

Invero, invece che procedere prima ad una riforma costituzionale e solo successivamente ad un adeguamento tramite la legge ordinaria, come il giusto iter normativo prevedrebbe, ha deciso di operare in maniera inversa.

Infatti, del tutto inspiegabilmente, è stata emanata dapprima una legge ordinaria che ne tratteggiasse un ridimensionamento, lasciando ad una futura riforma costituzionale la mera conferma di quanto già stabilito in via ordinaria.

Il risultato è sotto gli occhi di tutti. La riforma costituzionale non è mai avvenuta, pertanto, sopravvive un ente bifronte nel panorama istituzionale: da un lato l'ente autonomo Provincia di rango costituzionale e dall'altro l'ente di Area vasta di rango legislativo ordinario.

La legge n. 56 del 7 aprile 2014, comunemente detta Delrio, aveva avviato una trasformazione delle Province in attesa di una loro abolizione, di competenza di una legge di rango costituzionale, ai sensi dell'art. 138, che non è mai avvenuta.

La Legge muta denominazione alle Province che vengono ora definite Enti di Area vasta con l'unica eccezione della loro sostituzione in favore delle Città Metropolitane per quelle zone territoriali (sostanzialmente coincidenti con il territorio di tutti i capoluoghi di Regione) dove vengono istituite.

Ebbene, i nuovi Enti esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e re-

Le Province sono vive
o sono morte?

3 Ora abrogato dalla riforma introdotta con la L. 56/2014

golazione della circolazione stradale ad esse inerente;

- programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- gestione dell'edilizia scolastica;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le Province, esercitano, altresì, le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

In buona sostanza, a differenza di quanto previsto dal D.L. 201/2011, non sono più menzionate le funzioni di mero coordinamento, ma bensì si annoverano settori che, in buona sostanza, ricalcano le funzioni storiche di tali enti.

Pertanto, se da un lato le Province continuano a svolgere gran parte dei loro compiti tradizionali, dall'altro la Legge Delrio pare fare sorgere ulteriore confusione con riguardo al concetto di Ente di area vasta e delle relative funzioni.

Tuttavia, la novità forse di maggior rilievo introdotta dalla legge è rappresentata dall'elezione dei Presidenti e dei Consigli provinciali, organi costituenti l'ente insieme all'assemblea dei sindaci.

Si abbandona, infatti, la consueta elezione diretta di

tali organi per abbracciare un sistema di elezione indiretta ove il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia.

Il presidente della provincia dura in carica quattro anni e percepisce un'indennità, a carico del bilancio della provincia, determinata in misura pari a quella del sindaco del comune capoluogo, in ogni caso non cumulabile con quella percepita in qualità di sindaco.

Per quanto riguarda il Consiglio provinciale, invece, tale organo è composto dal Presidente della provincia e da un diverso numero di componenti a seconda della densità demografica della Provincia di riferimento ed è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica dei comuni della provincia.

Ciò che maggiormente balza agli occhi è senza ombra di dubbio un progressivo svilimento delle Province che da enti autonomi di raccordo tra le realtà comunali e regionali si sono trasformate in enti di "fascia B" dove nonostante le funzioni sia rimaste pressoché le stesse, l'abolizione del voto diretto per eleggere i propri rappresentanti ha ridimensionato non poco tale ente, come a volerlo traghettare verso una inesorabile fine già tracciata.

6. La riforma costituzionale 2016

L'auspicata riforma costituzionale è giunta nel 2016 con la proposta di revisione della Costituzione della Repubblica Italiana contenuta nel testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento italiano il 12 aprile 2016 e sottoposto a referendum il 4 dicembre 2016.

La riforma, nata con un disegno di legge presentato dal Governo Renzi l'8 aprile 2014, si prefiggeva, tra le tante modifiche⁴, la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.

Invero, la riforma prevedeva la rimozione dalla Carta Costituzionale di ogni riferimento alle Province⁵,

4 Il provvedimento proponeva in particolare una radicale riforma del Senato della Repubblica, la cui principale funzione sarebbe diventata quella di rappresentanza delle istituzioni territoriali, concorrendo paritariamente con l'altra camera all'attività legislativa solo in determinati casi.

Il numero dei senatori sarebbe stato ridotto da 315 a 100 membri, i quali – eccetto cinque nominati dal Presidente della Repubblica – sarebbero stati eletti dai Consigli regionali fra i loro stessi componenti e fra i sindaci dei propri territori.

La Camera dei deputati sarebbe rimasta quindi l'unico organo ad esercitare la funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo, verso il quale sarebbe rimasta titolare del rapporto di fiducia. Venivano anche introdotte alcune modifiche nel meccanismo di elezione del Presidente della Repubblica e di nomina dei giudici della Corte costituzionale.

La riforma contemplava inoltre la rimozione dalla Carta dei riferimenti alle province, l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e la soppressione dell'elenco delle materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni; erano previste anche modifiche in tema di referendum popolari, procedimento legislativo e uso della decretazione d'urgenza.

5 Art. 29 "Abolizione delle Province" 1. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma, le parole: "dalle Province" sono soppresse; b) al secondo comma, le parole: "le Province" sono

di Giacomo Betti

ALTRO

eccetto quelle autonome di Trento e di Bolzano.

Ciò rappresentava un nuovo passaggio nel processo di sostituzione di tali enti con le Città Metropolitane, già inserite in Costituzione con la riforma del 2001, la cui concreta istituzione iniziò in diverse Regioni italiane con l'entrata in vigore della Legge 56/2014, anche nota come legge Delrio, che avrebbe continuato a disciplinare anche l'ordinamento delle Province, laddove ancora vigenti, fino all'emanazione delle norme attuative successive l'eventuale promulgazione della riforma.

La proposta di riforma, aspramente avversata dalle opposizioni parlamentari e da alcuni giuristi, è stata approvata con una maggioranza inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna camera; di conseguenza, come prescritto dall'articolo 138 della Costituzione, il provvedimento non è stato promulgato direttamente, essendo prevista la facoltà di richiedere un referendum per sottoporlo al giudizio degli elettori.

La consultazione popolare, richiesta sia su iniziativa parlamentare sia attraverso una raccolta di firme, ha avuto luogo il 4 dicembre 2016.

La consultazione referendaria ha visto un'alta affluenza alle urne, pari al 65,47% degli elettori, e una netta affermazione dei voti contrari, pari al 59,12% dei voti validi. La riforma non è quindi entrata in vigore.

Da allora le Province sono entrate nel dimenticatoio politico, pur essendo ancora, a tutti gli effetti, parte integrante sia della Costituzione che dell'apparato amministrativo locale.

CONCLUSIONI

Il panorama appena descritto denota ancora oggi una certa confusione per quanto riguarda le Province, frutto di un avvicinarsi normativo che ha cercato in ogni maniera di abolirle ma che mai è riuscito nell'intento.

I disorganici e quanto mai disordinati interventi normativi degli ultimi decenni non sono riusciti ad eliminare le Province ma a relegarle in un angolo nascosto del panorama amministrativo italiano.

Sono tanti i punti critici creatisi a seguito della loro

mancata abolizione:

- L'elezione del Presidente e del Consiglio provinciale, passata da diretta, fatta dagli elettori, a indiretta, svolta tra i consiglieri e sindaci comunali; laddove tali soggetti si ritrovano a ricoprire una doppia carica istituzionale e, a volte, a sdoppiarsi in un duplice ruolo volto a gestire ambivalenti necessità, quelle comunali e quelle provinciali;
- Le sopresse entrate caratterizzate da trasferimenti erariali e regionali si sono trasformate in entrate proprie, comportando una inevitabile incertezza finanziaria;
- Difficoltà nel riordinare le funzioni di area vasta che, al di là dell'incertezza interpretativa etimologica, si trovano a gestire territori troppo ampi in luogo di esigue risorse.

Alla luce di ciò le soluzioni possono essere due e due soltanto:

- Considerare definitivamente, con una legge costituzionale *ad hoc*, l'abolizione degli enti provinciali così da trasferire le funzioni ai rispettivi Comuni e Regioni con un conseguente riallocaamento di risorse sia umane che finanziarie, ovvero riabilitare appieno le Province, conferendo loro una dignità amministrativa che i padri costituenti avevano attribuito loro.
- Ancora una volta, si è persa l'occasione di conferire alle Province un'entità ben definita.

Le Province sono vive
o sono morte?

sopresse.

Art. 32 "Modifiche all'articolo 118 della Costituzione" 1. All'articolo 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma, la parola: «Pro- vince,» è soppressa; b) dopo il primo comma è inserito il seguente: «Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori»; c) al secondo comma, le parole: «le Province» sono sopresse; d) al terzo comma, le parole: «nella materia della tutela dei beni culturali» sono sostituite dalle seguenti: «in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici»; e) al quarto comma, la parola: «Province» è soppressa.

“Sfalci e potature a marchio UE”

Sfalci e potature
a marchio UE

di **GIULIA URSINO**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

La disciplina degli sfalci e delle potature cambia ancora. E lo fa adattandosi alle regole del diritto Europeo.

Sembrirebbe una storia già scritta: l'Italia si adegua al diritto comunitario per evitare una procedura di infrazione europea.

Ma il nuovo schema di Legge Europea 2019-2020 ci racconta una storia diversa, dove la modifica introdotta dal D.Lgs 116/2020 non può dirsi ancora definitiva.

Un destino – quello dell'articolo 185 comma 1 lett. f) del TUA – destinato a mutare ancora una volta, con buona pace della regola della “chiarezza” e con evidente, giustificato, sconcerto degli operatori del settore.

Quel che non cambia, invece, è la domanda di fondo: gli sfalci e le potature sono escluse dalla normativa sui rifiuti si o no?

Cerchiamo di capirlo insieme!

IN SINTESI

- Le *esclusioni* comprendono tutte quelle ipotesi in cui, per espressa previsione di legge, non si applicano le regole previste per una corretta gestione del rifiuto;
- gli sfalci e le potature dapprima non erano tra i materiali “*esclusi*”, lo diventeranno poi con la legge 154/2016;
- nel giro di pochi anni e con ben altri due interventi legislativi, la possibilità per gli sfalci e le potature di essere “*esclusi*” dalla normativa sui rifiuti, si è ridotta sempre di più. Da ultimo con il D.Lgs 116/2020;
- nella scheda di lettura della Legge Europea 2019-2020 non sembrerebbe escludersi una nuova riforma;
- rimane lo sconcerto degli operatori del settore, di fronte a un susseguirsi di norme che minano la credibilità del sistema e rendono sempre più difficile rimanere nel solco del diritto.

di Giulia Ursino

RIFIUTI URBANI

1. Le esclusioni

Gli sfalci e le potature rappresentano oltre un terzo dei rifiuti organici prodotti ogni anno in Italia, con cifre che si attestano intorno ai 2 milioni di tonnellate.

Capire se rientrano o meno nelle “*esclusioni*” di cui all’articolo 185 del D.Lgs 152/2006 (Testo Unico Ambientale o TUA) non è cosa di poco conto.

Perché? Facciamo un passo indietro.

Ogni volta che pensiamo alle ipotesi in cui **non** si applica la normativa sui rifiuti, ci vengono in mente le ipotesi del *sottoprodotto* e della *cessazione della qualifica di rifiuto* (il famoso *end of waste*), ma esiste anche una terza possibilità: le *esclusioni*.

Le *esclusioni* comprendono tutte quelle ipotesi in cui, per espressa previsione di legge, non si applicano le regole previste per una corretta gestione del rifiuto.

Questo significa a esempio: che non devo compilare il *Formulario di identificazione del rifiuto* per il loro trasporto; non devo accertarmi di consegnarli a trasportatori iscritti all’*Albo gestori ambientali* per la relativa categoria; non devo preoccuparmi di conferirli a un *impianto di destinazione* autorizzato; non devo ricordarmi di conservare la *documentazione* che ne attesti il corretto trasporto/recupero/smaltimento per almeno cinque anni.

La loro elencazione è contenuta all’interno dell’articolo 185 del nostro Testo Unico Ambientale (D.Lgs 152/2006) che le suddivide in tre categorie:

1. le *esclusioni* in quanto tali;
2. le *esclusioni* in quanto regolate da diverse disposizioni di legge;
3. le *esclusioni* aventi a oggetto i sedimenti spostati all’interno di acque superficiali.

I *residui del verde* rientrano nella prima delle citate categorie, in quanto contenuti all’interno del primo comma dell’articolo 185 e precisamente nella sua lettera f).

Sono *esclusioni in quanto tali* tutte quelle sostanze o materie che risultano escluse solo perché inserite all’interno dell’elencazione normativa. Non si ha dunque riguardo alla composizione del residuo, ma solo al dato formale dell’inserimento nell’elenco di legge.

È una categoria necessariamente soggetta a oscillazioni, in quanto espressione delle convinzioni e conoscenze di un determinato periodo e quindi mutevole nel tempo.

Ciò posto, quel che rimane da capire è che cosa si debba intendere per “*residui del verde*”. E qui, come vedremo, che si incentra il fulcro di tutta la vicenda.

* * *

2. Quel che è stato

C’era una volta la prima versione dell’articolo 185¹, che era perfettamente in linea con quella comunitaria (ossia con l’art. 2, comma 1, lett. f) della Direttiva 2008/98/CE) e che per aversi un *residuo del verde escluso*, chiedeva il verificarsi di tre condizioni:

1. La condizione della *provenienza*.
I residui del verde (tra cui anche gli sfalci e le potature) dovevano avere origine agricola o forestale.
2. La condizione della *non pericolosità*.
I residui del verde dovevano essere sostanze naturali non pericolose.
3. La condizione della *destinazione*.

I residui dovevano essere reimpiegati nel medesimo o in un altro ciclo produttivo, agricolo o energetico. A complicare la nostra storia ci pensava tuttavia la L. 28 luglio 2016 n. 154² che stravolgeva completamente il testo dell’articolo 185, ampliandolo a dismisura, tanto che:

1. quanto alla condizione della *provenienza*, vi venivano ricompresi la quasi totalità dei *rifiuti del verde*, anche quelli derivanti dalla manutenzione del verde pubblico e privato (e quindi non più solo i residui del verde agricolo e fore-

1 Il previgente testo dell’art. 185, comma 1, lett. f) del TUA prevedeva che: “Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto [...] le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l’ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.

2 L’art. 185, comma 1, lett. f), a seguito della L. 154/2016: “f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all’articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l’ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.

RIFIUTI URBANI

di Giulia Ursino

stale).

2. La condizione della *non pericolosità* rimaneva immutata.
3. La condizione della *destinazione* diventava quella alle *normali pratiche agricole e zootecniche*; all'utilizzo in *agricoltura* e nella *silvicoltura*; all'utilizzo per la *produzione di energia* da tale biomassa.
4. Ne veniva prevista la possibilità di un *utilizzo anche al di fuori del luogo di produzione*, anche con *cessione a terzi*.

La divergenza portava dapprima a un'interrogazione parlamentare³ (E-008519/2016) – cui veniva data risposta dalla Commissione Europea, in data 21 dicembre 2016⁴ - e successivamente a una seconda interrogazione nell'11 aprile 2017⁵, la quale portava a una nuova risposta della Commissione in data 15 giugno 2017, che nel ribadire le proprie conclusioni (del 21 dicembre 2016), segnalava che la questione era stata correttamente incardinata dinnanzi alle Autorità Italiane competenti e che “*sono in corso contatti al fine di trovare una soluzione al problema*”.

Ma la soluzione non si trovava, tanto che nel maggio

2017, veniva aperto un caso EU-Pilot nei confronti dell'Italia, proprio in relazione alla normativa nazionale degli sfalci e delle potature e segnatamente il Caso EU Pilot 9180/2017/ENVI.

Contro la legge 154/2016 si poneva anche il Ministero dell'Ambiente con la circolare n. 3983 del 15 marzo 2018: “*come chiarito dalla Commissione europea nel quadro del EU 90180/2017/ENVI, dette specifiche risultano tuttavia contrarie al diritto comunitario in quanto la legislazione nazionale ha, in questo modo, esteso sostanzialmente il regime di favore previsto dall'art. 2, paragrafo 1, lettera f) della direttiva sui rifiuti*”.

Contro la soluzione adottata anche AGCM⁶ che nell'esercizio del suo potere di segnalazione, sollecitava una riforma del 185, nella parte in cui escludeva – a determinate condizioni - i residui vegetali provenienti (anche) dall'attività di manutenzione del verde dalla disciplina sui rifiuti. Ciò sull'assunto di una possibile distorsione della concorrenza.

Dette istanze sfociavano, a distanza di soli due anni, in una nuova riforma legislativa. Secondo il disposto dell'art. 20 della *legge europea* 2018⁷, le condizioni per aversi *residui del verde esclusi* così cambiavano⁸:

3 Interrogazione Parlamentare E-008519/2016 del 11 novembre 2016: “*La definizione di rifiuto organico figura nella direttiva 2008/98. All'articolo 3 i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi («sfalci e potature») sono inclusi nella definizione e come prescrive l'articolo 7 non possono essere esclusi da tale ambito. In Italia, il decreto legislativo 205 del 3 dicembre 2010, che recepisce la direttiva, integra la normativa ambientale di riferimento (decreto legislativo 152/06) e include coerentemente «sfalci e potature» nella definizione di rifiuto organico. Lo scorso 28 luglio 2016 è stata adottata la legge 154, che modifica varie disposizioni normative esistenti tra cui anche il decreto legislativo 152/06. All'articolo 41 essa modifica lo status quo esistente e ricomprende anche «sfalci e potature» tra i materiali da escludere dalla definizione di rifiuto. Di conseguenza, a partire dal 25 agosto 2016 e solo in Italia, «sfalci e potature» potranno non essere più considerati rifiuti organici e quindi potranno essere destinati a usi che la direttiva 2008/98 proibirebbe.*

Considerato quanto sopra esposto, la Commissione, alla luce della direttiva, ritiene plausibile che rifiuti di parchi e giardini come sfalci e potature possano essere esclusi dall'ambito di applicazione delle norme sui rifiuti? In caso di risposta negativa come intende essa intervenire per riportare coerenza normativa?».

4 Risposta di Karmenu Vella a nome della Commissione del 21 dicembre 2016: “*Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (di seguito «la direttiva»), la definizione di «rifiuto organico» include i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi. La Commissione ritiene che gli sfalci e le potature rientrino in tale definizione se provengono da giardini e parchi e pertanto dovrebbero essere oggetto di una corretta gestione dei rifiuti, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva. L'assenza di un controllo adeguato ed efficace su questo tipo di rifiuti sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva. La Commissione solleverà la questione con le autorità italiane competenti*”.

5 Interrogazione Parlamentare 11 aprile 2017 a firma di Dario Tamburrano (EFDD), sostanzialmente analoga nei contenuti.

6 Attività di segnalazione e consultiva AGCM AS1512 del 22 maggio 2018, pubblicata sul Bollettino n. 21 del 4 giugno 2018, e rubricata “*testo unico ambiente – esclusione dalla nozione di rifiuto degli scarti vegetali derivanti dalla cura del verde pubblico e privato*”.

7 L. 3 maggio 2019 n. 37

8 L'art. 185, comma 1, lett. f) a seguito della legge europea 2018: “*f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali,*

di Giulia Ursino

RIFIUTI URBANI

1. quanto alla condizione della *provenienza*, vi venivano ricompresi i materiali agricoli e forestali e la manutenzione del verde, ma solo quella del “*verde pubblico dei comuni*” (ne venivano escluse le attività di manutenzione del verde privato);
2. La condizione della *non pericolosità* rimaneva immutata.
3. La condizione della *destinazione* diventava quella dell’utilizzo in *agricoltura*, nella *silvicoltura* o della *produzione di energia da tale biomassa*.
4. Rimaneva immutata la possibilità di un *utilizzo anche al di fuori del luogo di produzione o con cessione a terzi*.

Rimane l'impressione di una riforma “*a metà*”, che per accontentare tutti è destinata a non accontentare nessuno.

3. Quel che è

Arriviamo dunque al recentissimo D.Lgs 3 settembre 2020 n. 116, che muta ancora il testo dell’articolo 185 (incredibile ma vero).

Il D.Lgs 116/2020 recepisce la direttiva 2018/851/UE – che è poi una delle quattro “*famose*” direttive europee sull’economia circolare – e lo fa, quanto agli sfalci e alle potature, sostanzialmente tornando alle origini.

E infatti, nel testo dell’articolo 185, comma 1, lett. f) del TUA, in vigore dal 26 settembre 2020, si legge che non rientrano nel campo di applicazione della Parte IV del Testo Unico Ambientale (che si occupa appunto di rifiuti): “*f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell’ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l’ambiente né mettono in pericolo la salute umana*”.

Con ciò a dire che, se non si vuole applicare la normativa prevista per i rifiuti, occorre rispettare tre

condizioni:

1. la *provenienza*, circoscritta al solo materiale agricolo o forestale;
2. la *non pericolosità* del materiale;
3. la *destinazione*, ossia il loro riutilizzo in *agricoltura, silvicoltura* e per la *produzione di energia*.

La norma – di fatto – ricalca la sua formulazione *ante* L.154/2016, ossia la formulazione in vigore prima della riforma che ne aveva ampliato in maniera esponenziale l’applicazione e che aveva generato le frizioni con il diritto comunitario.

Gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde privato e del verde pubblico sono ora fuori dall’esclusione. Che è come dire che i residui della manutenzione del verde dovranno essere gestiti come rifiuti.

Con la sola eccezione che viene mantenuta la possibilità di (ri)utilizzo anche al di fuori del luogo di produzione e la possibilità di cessione a terzi (possibilità all’origine non presente).

Dettaglio, questo, non di poco conto perché consente anche a altri di riutilizzare il residuo del verde (agricolo o forestale), laddove il suo produttore non ne fosse in grado ovvero non ne fosse interessato.

Perché tornare indietro?

Per riallineare il diritto interno a quello comunitario e superare le censure mosse con il Caso EU-pilot 9180/17/ENVI.

4. Quel che (forse) sarà

Ma la vicenda sembra non finire qui.

Nella scheda di lettura della Legge Europea 2019-2020 (A.C. 2670) si evidenzia che permangono ancora due differenze (nonostante la riscrittura a opera del D.Lgs 116/2020).

La prima: la precisazione – non presente nella corrispettiva norma europea – che tra i residui del verde agricolo e forestale figurano anche “*gli sfalci e le potature effettuati nell’ambito delle buone pratiche colturali*”. Si suggerisce a tal proposito, “*l’opportunità di inserire una virgola dopo la parola “potature” al fine di chiarire che il riferimento agli sfalci e alle potature ha solamente una finalità esemplificativa*”.

La seconda: l’utilizzo del termine “*correlati*”, an-

nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l’ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.

RIFIUTI URBANI

di Giulia Ursino

ziché “utilizzati”, per introdurre il *vincolo di destinazione* (la terza condizione sopra analizzata). Detto inciso sembrerebbe essere stato già recepito, in quanto nel testo vigente si legge “*gli sfalci e le potature effettuati nell’ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa*”.

A queste due aggiungerei una terza differenza: ossia la possibilità di riutilizzo anche al di fuori del luogo di produzione o mediante cessione a terzi, non presente in maniera così esplicita nel testo comunitario, ma che secondo l’opinione della scrivente merita di essere mantenuto.

Si tratta di questioni di poco conto, ma visto l’acuirsi normativo dei recenti anni sul punto, non è da escludere una nuova formulazione.

Mai dire mai.

CONCLUSIONI

Esiste nella cultura giapponese un termine – che si potrebbe sintetizzare nella parola “*chotto*” – che tra le altre cose esprime il concetto di attesa. Il “*chotto*” omette, sospende, ferma l’interlocutore senza dire. E proprio qua sta il senso. Non c’è bisogno di dire “*si*” o di dire “*no*” o di dare una qualsiasi risposta solo per la fretta di darla. A volte è bene mettere in pausa le cose.

Ecco, sulla vicenda degli sfalci e delle potature, ho avuto come l’impressione che tutte le riforme fossero mosse da un’unica, prorompente, assorbente, fretta di fondo. Fretta di rispondere alle Istituzioni Europee, fretta di chiudere il caso EU-pilot 9180/17/ENVI, fretta di evitare procedure di infrazione più gravi.

Ma le fretta si sa, è cattiva consigliera.

A valle dei giudizi sulla bontà o meno delle riforme fatte⁹, ecco dunque spiegato il perché di riforme mozze, incomplete, mancanti, che hanno richiesto diversi interventi per essere riportate sulla via del diritto comunitario.

Non sarebbe invece stato meglio attendere e approdare fin da subito a un testo definitivo ragionato,

condiviso e conforme alle norme dell’Unione Europea?!

A farne le spese, gli operatori del settore, sempre più confusi e increduli di fronte a un susseguirsi di norme che minano la credibilità del sistema e rendono sempre più difficile rimanere nel solco del diritto o quanto meno precostituirsi delle prove valide a sostegno del loro corretto agire.

9 La mia opinione sulla bontà o meno delle riforme fatte è stata più volte espressa nei seguenti articoli: G. Ursino “*La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi*” in Ambiente Legale Digesta maggio-giugno 2019; G. Ursino “*Al via la stretta sugli sfalci e le potature, risospinti senza posa nel passato*” in Ambiente Legale Digesta settembre-ottobre 2018; G. Ursino “*Circolare Ministeriale n. 3983 del 15 marzo 2018: gli sfalci, le potature e l’eterno ritorno del tempo*” in Ambiente Legale Digesta maggio-giugno 2018; G. Ursino “*Sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari*” in Ambiente Legale Digesta novembre-dicembre 2017.

3.

SOMMARIO

- **3.23. Intervento volontario ed ordinanze extra ordinem in materia di bonifiche. La recente pronuncia del TAR Lombardia**
TAR LOMBARDIA, 7 OTTOBRE 2020, N. 1810 E 1820
di *Antonio Mogavero* 776
- **3.24. Sottoprodotto e certezza del riutilizzo**
CASS. PEN., 21 OTTOBRE 2020, N. 29021
di *Giulia Todini* 781
- **3.25. Compostaggio diretto dei fanghi dei bottini: una strada percorribile?**
di *Valentina Bracchi* 784
- **3.26. Spedizioni transfrontaliere di rifiuti: quale classificazione per i tessili frammisti?**
di *Letizia Zavatti* 788

“Intervento volontario ed ordinanze extra ordinem in materia di bonifiche. La recente pronuncia del TAR Lombardia”

TAR Lombardia, 7 ottobre 2020, n. 1810 e 1820

di ANTONIO MOGAVERO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Intervento volontario ed ordinanze extra ordinem in materia di bonifiche

ABSTRACT

La normativa in materia di bonifiche ha subito di recente diverse modifiche, si pensi da un lato al recente DL 76/2020, il cd. decreto semplificazioni, che interviene sul tema, dall'altro la copiosa produzione giurisprudenziale diretta a specificarne determinati profili.

In tale quadro, si collocano due recenti pronunce del TAR Lombardia, le n. 1810 e 1820, che si esprimono in ordine a due aspetti *delicati*, ossia la competenza del Sindaco ad emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di bonifiche e l'intervento volontario.

Relativamente al primo profilo, si affronta il tema dell'accertamento puntuale dei presupposti necessari propri di tale provvedimento.

In merito al secondo, le pronunce si soffermano sul ruolo dell'amministrazione anche in relazione al rapporto tra responsabile dell'inquinamento ed il soggetto che volontariamente interviene.

IN SINTESI

- La competenza a diffidare il responsabile con ordinanza motivata è riservata alla sola Provincia;
- le ordinanze di bonifica hanno natura sanzionatoria e ripristinatoria e, di conseguenza, presuppongono un'istruttoria diretta ad individuare i responsabili e fondare un'adeguata motivazione;
- a fronte di una normativa speciale che si occupa dell'attività amministrativa in ordine ai siti inquinati, si deve ritenere applicabile la normativa generale, espressione di un potere atipico e residuale, in materia di ordinanze contingibili e urgenti;
- il proprietario del suolo incolpevole non può essere considerato destinatario di una fattispecie di responsabilità oggettiva;
- l'intervento volontario di bonifica costituisce una gestione di affari altrui che deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento.

di Antonio Mogavero

BONIFICHE

1. Introduzione

Le bonifiche, come noto, hanno sempre animato il dibattito giurisprudenziale, in quanto la corretta gestione dei siti contaminati o potenzialmente contaminati rappresenta uno dei nodi cruciali della normativa ambientale, posto l'indubbio impatto negativo che potrebbe avere sugli ecosistemi nonché sulla salute dell'uomo.

Ebbene, in detta materia la rilevanza della giurisprudenza la si può evincere, tra l'altro, dalla nota dirigenziale del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018¹, diretta a fornire un indirizzo comune su temi quali gli obblighi del proprietario non responsabile e l'inquinamento diffuso.

A tal fine, la citata nota del Dirigente della Divisione Bonifiche e Risanamento, oltre ad esplicitare la normativa, prevede proprio una panoramica della giurisprudenza intervenuta sui temi in oggetto, servendosi per rispondere alle richieste di chiarimenti e interpretazioni pervenute.

Ciò posto, il TAR Lombardia, con le sentenze n. 1810 e 1820 del 7 ottobre 2020, si pronuncia nuovamente in materia.

I profili sui quali interviene, attengono:

- la competenza del Sindaco ad emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di bonifiche;
- l'intervento di bonifica assunto volontariamente.

2. Sulla competenza del Sindaco ad emanare ordinanze contingibili e urgenti in materia di bonifica

In merito al primo aspetto, è necessaria una preliminare digressione sugli enti territoriali coinvolti ai sensi degli artt. 239 e ss. TUA.

Ebbene, come disposto nell'art. 244 del Testo Unico ambientale², gli enti cui deve essere comunicato il superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione sono la Regione, la Provincia e i Comuni, la competenza a diffidare il responsabile con ordinanza motivata, invece, è riservata alla sola Provincia, "in ragione verosimilmente dei molteplici interessi pubblici coinvolti in episodi di inquinamento i quali normalmente trascendono l'ambito territoriale comunale"³.

La giurisprudenza, inoltre, è concorde nel ritenere la Provincia competente in merito all'adozione anche delle ordinanze di bonifica dei Siti di interesse nazionale.

Da una recente pronuncia⁴, infatti, emerge che "residua la competenza della Provincia sia ad individuare il responsabile sia ad ordinargli l'adozione di quelle misure, preventive e di messa in sicurezza d'emergenza, che egli, ai sensi dell'articolo 242, commi 1 e 2, avrebbe già dovuto adottare di sua iniziativa".

Ciò in quanto l'art. 252 TUA⁵ riserva al Ministero dell'Ambiente la competenza per le misure di bonifica di cui all'art. 242 TUA, escludendo le funzioni, proprie della Provincia, in ordine all'individuazione del responsabile e all'adozione dell'ordinanza.

Individuata così l'autorità competente all'adozione dell'ordinanza di bonifica, è opportuno indagare il ruolo del Comune.

Ebbene, nel Titolo V della Parte IV del D. Lgs. 152/2006, tale autorità rileva esclusivamente sotto il profilo endo-procedimentale. Infatti, la Provincia, identificato il responsabile, è tenuta a sentire il Comune prima di adottare l'ordinanza.

Pertanto, nelle procedure ordinarie è da escludere la competenza dei Sindaci ad emanare ordinanze di bonifiche ai sensi dell'art. 244 TUA. Considerazioni diverse, invece, emergono laddove è necessario adottare provvedimenti in situazioni di emergenza.

Le ordinanze di bonifica di cui al D. Lgs. 152/2006,

Intervento volontario ed ordinanze extra ordinem in materia di bonifiche

1 Nota dirigenziale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque. Prot. n. 1495 del 23 gennaio 2018.

2 Art. 244 (Ordinanze) TUA: "1. Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune competenti. 2. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo. (...)".

3 TAR Calabria Catanzaro, sez. I, sent. del 31 maggio 2010, n. 959 e confermato in successive sentenze tra le quali TAR Piemonte, sez. I, sent. del 16 dicembre 2016, n. 1543.

4 TAR Abruzzo Pescara, sez. I, sent. del 20 marzo 2019, n. 86.

5 Art. 252 (Siti di interesse nazionale), comma 4, TUA: "La procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si avvale per l'istruttoria tecnica del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) e dell'istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati (...)".

BONIFICHE

di Antonio Mogavero

infatti, hanno natura sanzionatoria e ripristinatoria e, di conseguenza, presuppongono un'istruttoria diretta ad individuare i responsabili e fondare un'adeguata motivazione.

L'iter descritto appare incompatibile con le situazioni che necessitano di un intervento immediato, per le quali non è possibile intervenire mediante provvedimenti tipici secondo le procedure ordinarie, ossia, nel caso in esame, attraverso il disposto dell'art. 244 TUA.

Ebbene, urge uno strumento efficace per far fronte a tali situazioni, individuabili nelle ordinanze contingibili e urgenti di cui agli artt. 50, comma 5, e 54, comma 4, TUEL⁶, in virtù dei quali il Sindaco può adottare detti provvedimenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, ovvero, in qualità di ufficiale del Governo, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Al riguardo, è opportuno osservare che nell'adozione del citato provvedimento si deve osservare il limite imposto dal rispetto del principio di proporzionalità. In altri termini, il contenuto deve essere bilanciato alla situazione emergenziale cui si vuole porre rimedio. Pertanto, come sostenuto in giurisprudenza⁷, saranno "illegittime in tutte le ipotesi in cui l'amministrazione procedente avrebbe potuto raggiungere gli stessi risultati con misure ordinarie diverse e con un minore sacrificio degli stessi interessi coinvolti".

È legittimo interrogarsi, quindi, se, in materia di bonifiche, posta la previsione di uno specifico provvedimento ordinario, sia possibile utilizzare la misura "extra ordinem". Sul punto si è pronunciata favorevolmente la dottrina⁸, in quanto poteri differenti utilizzabili a fronte di differenti presupposti e diverso procedimento.

Come anticipato, infatti, se le ordinanze ex art. 244 TUA, avendo natura sanzionatoria e ripristinatoria, presuppongono un'istruttoria diretta ad individuare

i responsabili e fondare un'adeguata motivazione, i provvedimenti emergenziali, invece, mirano unicamente a fronteggiare situazioni contingibili e urgenti. Sull'utilizzabilità delle ordinanze emergenziali si è pronunciata anche la giurisprudenza⁹, chiarendo che "pur a fronte di una normativa speciale che si occupa, di regola, dell'attività amministrativa in ordine ai siti inquinati, si deve ritenere applicabile la normativa generale, espressione di un potere atipico e residuale, in materia di ordinanze contingibili e urgenti [...] allorquando se ne configurano i relativi presupposti".

Sul tema torna a pronunciarsi il giudice amministrativo con la recente sentenza del 7 ottobre 2020, avente ad oggetto due ordinanze sindacali con le quali si ordinava l'esecuzione di un Piano di intervento per l'analisi dell'inquinamento di un sito industriale dismesso nonché ulteriori adempimenti di indagine al fine della successiva bonifica.

Ebbene, la citata sentenza non si pronuncia espressamente a proposito. Infatti, da un lato evidenzia che, in merito all'autorità emanante il provvedimento, il primo cittadino ha inteso attivare i propri poteri di intervento di tipo contingibile e urgente, "non essendo previsto in capo al Sindaco stesso (...) un potere "tipico" rivolto ad assicurare la esecuzione di interventi di bonifica di ambienti inquinati, che spetta alla Provincia ex artt. 244 e 245 D. Lgs. 152/2006".

Successivamente, però, richiamando una precedente sentenza del TAR Bologna¹⁰, fa presente che potrebbe "ritenersi, in linea di principio, illegittimo l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente per la bonifica di siti inquinati poiché il legislatore, per tali necessità, ha individuato nel cd. Codice dell'ambiente una specifica competenza di cui è titolare l'Amministrazione provinciale la quale deve provvedervi con gli strumenti che l'ordinamento di settore appronta".

Proseguendo, aggiunge che "l'uso dell'ordinanza contingibile e urgente da parte del Sindaco si pone astrattamente quale strumento di potenziale elusio-

6 Art. 50, comma 5, TUEL: "In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volte a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali".

7 TAR Calabria Reggio Calabria, sent. del 2 luglio 2019, n. 437.

8 P. M. Vipiana Perpetua, "Le ordinanze per far fronte ai superi dei livelli di contaminazione", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11/2011.

9 TAR Puglia Lecce, sez. I, sent. del 21 giugno 2013, n. 1465.

10 TAR Emilia-Romagna Bologna, sent. del 14 dicembre 2017, n. 831.

di Antonio Mogavero

BONIFICHE

ne della disciplina dettata dal Codice dell'ambiente, il quale, individuando una specifica competenza e procedura sul punto, ha inteso attribuire al livello intermedio di amministrazione locale, l'adozione di provvedimenti quale quello per cui è causa anche nelle situazioni di urgenza".

In altri termini, la sentenza in esame non prende un'espressa posizione in merito alla possibilità di adottare ordinanza *extra ordinem* per l'adozione di misure di prevenzione o messa in sicurezza, bensì si concentra su un ulteriore aspetto, ossia l'accertamento puntuale nei presupposti necessari propri di tale provvedimento.

Invero, devono essere appurati i caratteri della contingibilità e dell'urgenza, al fine di evitarne l'annullamento in sede giudiziale.

In conclusione, la pronuncia in esame si esprime in favore di detto rigoroso accertamento. Invero, sottolinea che l'ordinanza *extra ordinem* "presuppone necessariamente situazioni di pericolo effettivo non tipizzate dalla legge, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, solamente in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente(...)".

Quindi, non è richiesta l'istruttoria di cui all'art. 244 TUA, in quanto potrebbe costituire un limite all'intervento tempestivo, ma allo stesso tempo è necessaria un'istruttoria almeno diretta a valutare l'impossibilità di fronteggiare l'emergenza coi mezzi ordinari.

Nel caso sottoposto al TAR Lombardia, quindi, il Sindaco non poteva limitarsi a presupporre la mancata esecuzione del Piano approvato, in difetto di ulteriore motivazione.

3. Sull'intervento di bonifica assunto volontariamente

È ormai noto che, in materia di bonifiche, secondo il principio *chi inquina paga*, il soggetto tenuto agli

interventi di bonifica è il responsabile dell'inquinamento. Pertanto, tali attività non possono essere imposte al proprietario del suolo incolpevole, il quale non può essere considerato destinatario di una fattispecie di responsabilità oggettiva.

Tanto ciò è vero che quest'ultimo è tenuto esclusivamente a darne notizia alla Regione, Provincia ed al Comune territorialmente competenti, nonché ad attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242 TUA¹¹.

Il proprietario incolpevole, quindi, sarà tenuto eventualmente alla ripetizione delle spese, nei limiti del valore di mercato del sito, con provvedimento motivato dell'autorità competente, diretto a giustificare "l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità"¹².

Ciò potò, al proprietario o ad un altro soggetto interessato è comunque riconosciuta la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente.

Al riguardo, le recenti pronunce in esame affermano che l'intervento volontario di bonifica "costituisce una gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale ex art. 2028 c.c.¹³, deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento".

A tal fine è necessario che l'amministrazione competente provveda all'eventuale identificazione del responsabile. Trova così conferma quanto già sostenuto in precedenti sentenze¹⁴, ossia che per il solo fatto che un soggetto abbia deciso di attivare volontariamente la procedura di bonifica non viene meno l'obbligo giuridico di individuare i soggetti responsabili dell'inquinamento.

In altri termini, è sempre necessario il rigoroso accertamento, attraverso adeguata istruttoria, diretto ad individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché il nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione¹⁵.

Intervento volontario ed ordinanze extra ordinem in materia di bonifiche

11 Sul punto si è espressa costante giurisprudenza (a titolo esemplificativo si cita TAR Campania, sent. del 4 giugno 2020, n. 2203), la quale prevede che "che la preliminare messa in sicurezza del sito inquinato costituisce una misura idonea ad evitare ulteriori danni e la diffusione dei fenomeni di inquinamento ambientale e rientra pertanto nel genus delle misure precauzionali: non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, tale misura, data la sua sostanziale natura di atto urgente, non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabilità".

12 Art. 253 (Oneri reali e privilegi speciali), comma 3, TUA.

13 Art. 2028 (Obbligo di continuare la gestione) c.c.: "1. Chi, senza esservi obbligato, assume scientemente la gestione di un affare altrui, è tenuto a continuarla e a condurla a termine finché l'interessato non sia in grado di provvedervi da se stesso. 2. L'obbligo di continuare la gestione sussiste anche se l'interessato muore prima che l'affare sia terminato, finché l'eredità possa provvedere direttamente".

14 Ex multis, TAR Puglia Bari, n. 1154/2019.

15 Cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. del 18 dicembre 2018, n. 7121. È necessario specificare che a fronte di detto orienta-

BONIFICHE

di Antonio Mogavero

Tanto ciò è vero che la stessa pronuncia n. 1820, oggetto dell'elaborato, evidenzia che, benché *“l'impegno del soggetto incolpevole, o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica costituisce un risultato di interesse pubblico, e produce quindi un affidamento tutelabile”*, ciò *“non esime però l'amministrazione dall'obbligo di far eseguire la bonifica agli autori dell'inquinamento”*.

Dal medesimo provvedimento giurisdizionale, si evince che possono presentarsi due scenari:

l'intervento spontaneo è conseguenza di un accordo tra il responsabile dell'inquinamento ed il soggetto intervenuto spontaneamente. È evidente come, in tal caso, decada il citato obbligo dell'amministrazione, non rilevando che la bonifica sia realizzata da un soggetto diverso dal responsabile dell'inquinamento, purché *“non vi siano sostanziali differenze qualitative nel risultato”*.

Qualora dovesse mancare l'intesa tra le parti o, ad un originario accordo, subentrasse una situazione di disaccordo, *“l'amministrazione deve prevedere un percorso di ordinaria transizione dai soggetti non responsabili dell'inquinamento a quelli responsabili”*. A tal fine è necessario prendere in considerazione anche la stabilità degli interlocutori, ossia dei destinatari dei futuri provvedimenti sul tema. Pertanto, la pronuncia chiarisce che all'amministrazione è consentito *“attendere la conclusione delle controversie sull'individuazione degli autori dell'inquinamento e sui relativi gradi di responsabilità, in modo da operare in un quadro di certezza del diritto”*. Nelle more di tale verifica, come anticipato, il soggetto tenuto alle necessarie attività di bonifica è chi è intervenuto volontariamente.

Il Tribunale regionale, inoltre, attraverso la sentenza n. 1820, dispone che, posto che le ragioni private sottese all'intervento spontaneo possono essere le più varie, *“lo schema della gestione di affari altrui richiede esclusivamente che vi sia la consapevolezza dello stato di contaminazione dell'area e della necessità di eseguire la bonifica secondo le direttive stabilite dall'amministrazione”*.

In conclusione, posto che l'intervento volontario avviene in sostituzione del soggetto effettivamente tenuto, ossia il responsabile dell'inquinamento, chi agisce spontaneamente è tenuto a rivolgersi a quest'ultimo per essere debitamente indennizzato delle spese, salvo che non abbiano raggiunto un diverso accordo.

* * *

CONCLUSIONI

La giurisprudenza, tornata così a pronunciarsi sul tema delle bonifiche, ha confermato l'accertamento rigoroso dei presupposti per l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti. Orientamento consolidato ma, nella pratica, sovente disatteso, così da comportarne l'annullamento.

Pertanto, è necessario che siano evidenziate le situazioni di necessità e urgenza, al di fuori delle quali non potrà derogarsi alla procedura ordinaria.

In ordine all'intervento volontario, dalle pronunce in esame può ricavarsi che il soggetto che spontaneamente si fa carico degli oneri di bonifica è tenuto a portarli a compimento, o comunque proseguire finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare il responsabile dell'inquinamento.

Posto l'obbligo dell'autorità competente di individuare sempre il responsabile, colui che interviene volontariamente potrà richiedere l'indennizzo delle spese.

mento, propenso a ritenere che l'accertamento debba essere rigoroso, la Nota esplicativa del 2018, richiama anche una pronuncia della Cassazione dalla quale emerge che per individuare il responsabile dell'evento di superamento dei limiti, trova applicazione la regola probatoria del *“più probabile che non”*.

“Sottoprodotto e certezza del riutilizzo”

Cass. pen., 21 ottobre 2020, n. 29021

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Un concetto fortemente discusso in materia ambientale è il sottoprodotto. Ciò in quanto oggetto di continue incertezze applicative dovute alla difficile delimitazione normativa che ne fa il legislatore all'interno del testo unico ambientale.

Ed invero, i presupposti di applicazione del sottoprodotto passano attraverso il rispetto di determinate condizioni fissate dall'art. 184-bis del D. Lgs. n. 152/2006, tra queste la c.d. certezza del riutilizzo.

Tale condizione, al pari delle altre invero, ha visto numerosi interventi giurisprudenziali volti ad identificarne la reale portata applicativa anche alla luce dell'evoluzione della disciplina sul punto.

Con la sentenza in commento si aggiunge un ulteriore tassello interpretativo ai fini della corretta applicazione dell'istituto.

IN SINTESI

- Il concetto di sottoprodotto passa attraverso il soddisfacimento di quattro condizioni fissate dall'art. 184 bis del D. Lgs. n. 152/2006;
- tra queste la c.d. certezza del riutilizzo, ovvero *“è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi”*;
- la delimitazione della suddetta condizione è stata oggetto della recente pronuncia della Cassazione pen. 21 ottobre 2020 n. 29021;
- i giudici interessati hanno evidenziato che la mancanza di certezze iniziali sull'intenzione del produttore/detentore del rifiuto di «difsarsene» e la sola eventualità di un suo riutilizzo impedisce in radice che esso possa essere qualificato come sottoprodotto.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Todini

1. Le quattro condizioni del sottoprodotto

Come noto le quattro condizioni previste dal legislatore ai fini dell'applicabilità del sottoprodotto sono dettate dall'art. 184 *bis* – rubricato appunto “Sottoprodotto” - del D. Lgs. n. 152/2006.

Alla luce del suddetto articolo, viene previsto che “È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana. [...]”.

Tali condizioni al ricorrere delle quali si è in presenza di un sottoprodotto e non di un rifiuto sono da considerarsi esaustive e cumulative, tali per cui, solo la compresenza contestuale delle stesse è idonea a far sorgere la qualifica di sottoprodotto.

Ebbene, secondo comprovata giurisprudenza¹ quanto all'ambito applicativo deve ritenersi che la dimostrazione della ricorrenza di tutte le condizioni sia rimessa al produttore che voglia goderne² mentre l'onere della prova dovrebbe ricadere in capo al soggetto che intende avvalersi della disciplina derogatoria.

* * *

2. La c.d. certezza del riutilizzo

Posto quanto sopra, prima di approfondire la recente interpretazione promossa dalla corte in commento relativamente alla seconda delle condizioni sopra indicate appare necessario inquadrare la c.d. certezza dell'utilizzo per come delineata dal legislatore.

Ed invero, con l'assunto “è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi” appare chiaro che l'uso e la commercializzazione della sostanza o dell'oggetto - in quanto sottoprodotto - deve essere *certo*.

In altre parole, il sottoprodotto deve essere *effettivamente* riutilizzato.

L'assenza di garanzia sull'uso di un residuo di produzione implica che esso vada sottoposto alla legislazione sui rifiuti, non essendo pertanto sufficiente una mera dichiarazione di intenti³; deve risultare in concreto l'avvenuta destinazione e non basta che la sostanza o l'oggetto sia semplicemente riutilizzabile. La giurisprudenza, a tal proposito osserva che, se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore nonché essere potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere considerato *certo* ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in linea di principio, come rifiuto.⁴

Costituisce, inoltre, un indizio circa il successivo riutilizzo del sottoprodotto l'eventuale commercializzazione dello stesso e quindi l'attribuzione di un valore economico al residuo di produzione.

Al riguardo, sulla stessa posizione si sono attestate la giurisprudenza⁵ e altra parte della dottrina⁶, le quali hanno affermato che la prova del riutilizzo ha carattere indiziario e generalmente si individua in contratti a lungo termine o atti amministrativi da cui si evince il percorso del residuo.

Vero è, infatti, che il vantaggio economico ricavabile dall'utilizzo costituisce un indizio per cui il bene non costituisce più “un peso” per il detentore che intende disfarsene.

Ad ogni buon conto, la giurisprudenza ha stabilito che per l'integrazione di tale condizione è necessario che sia il produttore a destinare il residuo di produzione ad altro ciclo produttivo e non un semplice detentore al quale la sostanza sia stata conferita a qualche titolo⁷.

1 Cass. Pen., Sez. III, n. 9941 del 10 marzo 2016, Cass. Pen., Sez. III, n. 29084 del 14 maggio 2015, Cass. Pen. Sez. III, n. 6793 del 22 febbraio 2016; conforme Cass. Pen., Sez. III, n. 25802 del 22 giugno 2016, Cass. Pen., Sez. III, n. 16078 del 10 marzo 2015.

2 Cass. Pen., Sez. III, n. 333028 del 1 luglio 2015; Cass. Pen., Sez. III, n. 17453 del 17 aprile 2012; Cass. Pen. Sez. III, n. 16727 del 13 aprile 2011; Sez. III, n. 41836 del 30 settembre 2008.

3 Corte di Giustizia, C-114/01, AvestaPolarit Chrome OY, punto 43.

4 V. in tal senso, sentenze citate Palin Granit, punto 38, e Avesta Polarit Chrome, punto 39.

5 Cass. Pen., Sez. III, n. 32207 del 7 agosto 2007.

6 FLOCCO – MORIGI, *Terre da scavo, in Puglia la tracciabilità rende “certa” la qualifica di sottoprodotto*, *Edil. e territ.*, suppl. n. 18, 9 maggio 2011.

7 Cass. Pen., Sez. III, n. 35441 del 2009.

di Giulia Todini

SOTTOPRODOTTO

3. La recente pronuncia della cassazione

Con la pronuncia in commento - Cass. Pen. 21 ottobre 2020 n. 29021 - i giudici di legittimità hanno fornito ulteriori indicazioni per delimitare l'area della "certezza del riutilizzo", condizione necessaria al fine di poter definire una sostanza come sottoprodotto.

Nello specifico, la suddetta pronuncia muove dalla contestazione mossa in appello avverso la sentenza di condanna del reato di cui agli artt. 110⁸ cod. pen., 256⁹ comma 1, lett. a), d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, dunque, l'imputata era stata condannata in primo grado dal Tribunale per lo "smaltimento non autorizzato di rifiuti speciali non pericolosi costituiti da fondi di colonna di distillazione - derivati dal processo di raffinazione della "glicerina grezza" - conferiti presso impianti biodigestori e di lavaggio cisterne in assenza dei requisiti stabiliti dall'art. 184-bis, comma 1, lett. a e d, d.lgs. n. 152 del 2006 per poter essere qualificati come "sottoprodotti".

Ebbene, con unico motivo l'appellante lamentava:

- a) la mancata assoluzione in conseguenza del fatto che aveva agito come intermediario - senza detenzione della sostanza - in presenza di una situazione di apparente autorizzazione amministrativa in capo alla società titolare dell'impianto di distillazione e alle imprese destinatarie finali del prodotto;
- b) la mancata valutazione di tali fatti e la complessiva carenza e contraddittorietà della motivazione della sentenza appellata.

Ed invero, la vicenda aveva dimostrato che i rifiuti consegnati alla ricorrente non erano mai arrivati a destinazione e, addirittura, in alcuni casi, erano stati smaltiti presso impianti non autorizzati.

Da ciò si evidenziava il mancato rispetto, tra l'altro, del vincolo di destinazione imposto ai "sottoprodotti" per essere considerati tali. Come già rilevato, infatti, ai sensi dell'art. 184 bis del D. Lgs. n. 152/2006 l'uso e la commercializzazione della sostanza o dell'oggetto - in quanto sottoprodotto - deve essere certo e non eventuale.

Ebbene, proprio questa certezza oggettiva del riutilizzo, dunque, "escluderebbe a monte l'intenzione di disfarsi dell'oggetto o della sostanza concorrendo a escluderlo dall'ambito di applicabilità della normativa sui rifiuti".

Viceversa, nel caso di specie, i giudici correttamente sottolineano come la possibilità che ci si possa disfare della sostanza non permette a monte di affermare la certezza del riutilizzo e, dunque, di classificare

la sostanza come sottoprodotto.

Dunque, sostengono che come osservato in primo grado, «l'accusa mossa all'imputata [...] è il non aver gestito i fondi di colonna di distillazione garantendo la tracciabilità e l'uso legale degli stessi "nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi"».

La condanna, pertanto, si presentava del tutto riconducibile alla erronea classificazione della sostanza come "sottoprodotto" in assenza della certezza del riutilizzo presso terzi della stessa.

Ad ulteriore conferma di tale mancanza di certezza anche la documentazione esaminata - d.d.t., fatture, contratti preliminari, annotazioni e appunti rinvenuti - da cui era emerso che la gestione ed il conferimento a terzi del sottoprodotto (fondi di colonna di distillazione) erano stati effettuati in forza di contratti commerciali tra il produttore e gli intermediari (tra i quali l'odierna ricorrente) che non riportavano il vincolo di destinazione a favore esclusivo di titolari di impianti di fermentazione anaerobica regolarmente autorizzati.

Non potevano ricorrere, dunque, nel caso di specie i presupposti della certezza del riutilizzo della sostanza il cui logico corollario sarebbe stato l'individuazione, sin dalla produzione, della destinazione finale della stessa.

In altre parole, i sottoprodotti sono quelle sostanze delle quali deve essere certa sin dall'inizio la destinazione al riutilizzo. Certezza, dunque, non meramente eventuale, in quanto l'eventualità ne impedirebbe sin dall'origine una classificazione come sottoprodotto atteso che potrebbe rilevarne una intenzione del produttore/detentore di disfarsene.

In sintesi, "la mancanza di certezze iniziali sull'intenzione del produttore/detentore del rifiuto di «disfarsene» e l'eventualità di un suo riutilizzo legata a pure contingenze, impedisce in radice che esso possa essere qualificato come «sottoprodotto»".

Nel caso di interesse, come visto, l'incertezza della destinazione finale era evidente dal contenuto stesso dei contratti commerciali stipulati dalla ricorrente e dal fatto che i "sottoprodotti" presi in carico dalla stessa in qualità di intermediario non risultavano essere giunti a destinazione.

In conclusione, i giudici di legittimità hanno individuato con chiarezza che la certezza del riutilizzo resta legata a monte al vincolo di destinazione della sostanza per cui qualora manchi la certezza iniziale sulla "volontà di disfarsi" della sostanza ed il riutilizzo si configuri solo come meramente eventuale non si può lecitamente parlare di sottoprodotto.

8 Art. 110 cod. pen. (Pena per coloro che concorrono nel reato).

9 Art. 256 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata) del D. Lgs. n. 152/2006.

“Compostaggio diretto dei fanghi dei bottini: una strada percorribile?”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Compostaggio diretto dei fanghi dei bottini: una strada percorribile?

ABSTRACT

I *fanghi da depurazione*, costituiscono il prodotto principale che esita dai processi di depurazione delle acque reflue e sono soggetti alla disciplina sui rifiuti per espressa previsione normativa. Vista la particolare composizione chimica, i fanghi hanno delle considerevoli potenzialità di recupero per la produzione di ammendanti, tuttavia la normativa che ne disciplina il recupero è ormai molto datata e non più in linea con il progresso tecnologico e con i quantitativi da gestire. Nonostante il processo europeo verso l'economia circolare sia ormai avviato e nonostante le direttive del pacchetto del 2018 abbiano dato forte impulso e posto importanti obiettivi di recupero e di riduzione dello smaltimento in discarica, in Italia la normativa in uso è vecchia di vent'anni!

In un quadro già problematico, si pone il caso del recupero dei *fanghi dei bottini* che attualmente non possono essere recuperati se non previo trattamento, in mancanza di espresse disposizioni che ne consentano il recupero diretto, con conseguente aggravio di costi e trasporti per il necessario preliminare passaggio in impianto di trattamento e depurazione, nonostante il progresso tecnologico delle operazioni di recupero.

IN SINTESI

- I fanghi da depurazione, costituiscono il prodotto principale che esita dai processi di depurazione delle acque reflue;
- i fanghi prodotti dalla depurazione delle acque reflue urbane, vista la particolare composizione chimica sono utilizzabili per la produzione di ammendanti;
- nonostante le considerevoli potenzialità di recupero dei fanghi da depurazione, in perfetta linea con l'economia circolare, la normativa sul punto è disorganica e risalente;
- tra i fanghi da depurazione si annoverano anche i fanghi delle fosse settiche, contraddistinti con il CER 200304 che, tuttavia, non essendo stati sottoposti a trattamento depurativo non sono direttamente avviabili a recupero tramite compostaggio, non essendo indicati nel DM del 1998;
- una potenziale apertura si intravedeva con la prima bozza del decreto che dovrebbe rinnovare e rendere organica la disciplina sui fanghi in Italia, ma nell'ultima versione in circolazione il 200304 è stato eliminato dall'elenco dei CER sottoponibili alle operazioni di recupero.

di *Valentina Bracchi*

FERTIRRIGAZIONE

Nel rispetto della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 179 Dlgs 152/2006, attualmente, le possibilità di gestione dei fanghi di depurazione dei reflui urbani¹ risultano essere:

- riutilizzo in agricoltura;
- recupero di materia;
- recupero energetico attraverso incenerimento;
- smaltimento in discarica o incenerimento.

Tuttavia la normativa disorganica e risalente sul recupero dei fanghi da depurazione, la cui applicazione è frammentata e costantemente messa in discussione dalle varie pronunce giurisprudenziali - chiamate a sopperire l'assenza di interventi legislativi - rende ormai indispensabile l'adozione di una nuova disciplina.

Disciplina che nonostante l'impulso decisivo fornito dagli obiettivi di economia circolare posti dalle Direttive europee del 2018, tarda ancora ad arrivare, costringendo i gestori ad applicare un Decreto Legislativo del 1992 per il riutilizzo in agricoltura, l'inflazionato DM del 1998 per la produzione di compost, la digestione e il recupero energetico e il più recente Decreto Legislativo 75 del 2010 per la produzione di fertilizzanti.

In questo quadro già di per sé inadeguato alla gestione di un rifiuto che può essere quantificato approssimativamente in 3 milioni di tonnellate l'anno nel nostro paese, assume un rilievo particolare la condizione dei fanghi delle fosse settiche, i c.d. fanghi dei bottini.

I fanghi prelevati dalle fosse settiche costituiscono la parte solida del refluo ivi convogliato e quindi il residuo del processo depurativo che avviene nella fossa settica e nel momento in cui viene rimosso, il sedimento acquista la qualifica di rifiuto, al pari dei fanghi in uscita dal trattamento delle acque reflue² presso i depuratori.

Tuttavia, non solo devono porsi delle differenze in ordine all'origine del rifiuto, ma anche rispetto alle

caratteristiche chimico-fisiche dello stesso, in quanto il fango della fossa settica non è stato sottoposto ad alcun processo di trattamento e, in ogni caso, è espressamente individuato con il CER 20.03.04, come più volte chiarito anche dalla giurisprudenza³. Attualmente, tra le possibili destinazioni dei *fanghi delle fosse settiche*, rispetto al quadro normativo vigente, pare essere escluso l'avvio diretto alle forme di recupero di materia conosciute, in particolare per quanto di interesse nel presente contributo, al recupero tramite compostaggio, ai sensi del DM 5 febbraio 1998.

Il punto 16 dell'allegato 1 del DM in commento, annovera, infatti, tra i rifiuti compostabili anche i fanghi da depurazione (lett. m), purché provengano da impianti di depurazione e abbiano caratteristiche conformi a quelle previste all'allegato IB del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 e siano utilizzati in misura non superiore al 35% sulla sostanza secca nella preparazione della miscela di partenza.

Il CER 20.03.04 *non* è incluso tra i rifiuti compostabili per la produzione di compost attraverso operazioni di recupero sottoposte alla disciplina autorizzatoria semplificata (art. 214 e 216 Dlgs 152/2006) e non si rinviene nell'ordinamento nazionale e sovranazionale una normativa successiva che espressamente consenta il compostaggio diretto dei fanghi delle fosse settiche.

Occorre tuttavia segnalare che vi sono delle prospettive di riforma che investono l'intera disciplina dei fanghi da depurazione.

L'impulso decisivo è stato fornito dalla direttiva 850/2018/UE⁴, che nonostante rafforzi la gerarchia dei rifiuti promuovendo l'adozione, da parte degli stati membri, di misure specifiche che diano priorità alla prevenzione, al riutilizzo e al riciclaggio rispetto allo smaltimento in discarica e all'incenerimento, ponendo importanti obiettivi, non prevede modifiche in ordine ai fanghi da depurazione.

Al fine di consentire il perseguimento degli obiettivi posti dall'UE, in merito al conferimento in discarica,

Compostaggio diretto dei fanghi dei bottini: una strada percorribile?

1 Per acque reflue urbane devono intendersi le "acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato". Art. 74 (Definizioni), comma 1, lett. g), h), i), D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

2 Sul punto è opportuno specificare che il legislatore ambientale dispone che i fanghi sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti "alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione", ossia al termine di quelle operazioni necessarie al fine di preparare i fanghi per la destinazione finale in condizioni di sicurezza per l'ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi. Cfr. anche nota 1.

3 In merito all'identificazione, la giurisprudenza espressamente chiarisce che "i rifiuti prelevati dai pozzi neri, fosse imhoff e bagni mobili, sono identificati con il codice CER 20.03.04 (fanghi delle fosse settiche)" *Ex multis Cass. pen. Sez. III, sent. del 13 dicembre 2019, n. 50432*.

4 Direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.

FERTIRRIGAZIONE

di *Valentina Bracchi*

ai sensi dell'art. 15, comma 1 lett. b), L. n. 117/2019⁵ il Governo è tenuto ad *“adottare una nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, anche modificando la disciplina stabilita dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99”*⁶.

Sono state redatte diverse bozze di decreto in ordine alla *Disciplina della gestione dei fanghi di depurazione delle acque reflue e attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura*, di cui la più recente è stata pubblicata dal Ministero dell'ambiente il 5 febbraio 2020 e fa seguito alle precedenti bozze di giugno e dicembre 2019.

Nello schema di decreto del giugno 2019 aveva tro-

vato ingresso e regolamentazione - tra i rifiuti ammessi agli utilizzi previsti nel decreto stesso - il CER 20.03.04, tuttavia la scelta è stata criticata da alcune regioni e associazioni di categoria, nell'ambito dei contributi di revisione offerti (v. *infra* tabella).

In particolare, ciò che emerge dalle osservazioni allo schema, è una opposizione all'utilizzo diretto dei fanghi delle fosse settiche rispetto alle operazioni previste nel decreto, in quanto considerati inadatti per non avere subito alcun preventivo trattamento, per lo stato liquido e per le problematiche di ordine *“igienico”*.

Si riporta di seguito una tabella riassuntiva delle principali disposizioni relative al 20.03.04 e relative osservazioni⁷.

| SCHEMA DECRETO GIUGNO 2019 | CONTRIBUTI ALLA BOZZA |
|---|--|
| <p><i>Art. 3 (Definizioni)</i> <i>“Ai sensi del presente decreto si intendono per:</i> <i>a) fanghi: i rifiuti riportati nell'allegato I derivanti: [...]</i> <i>iii “dalle fosse settiche e da altri dispositivi analoghi per il trattamento delle acque reflue domestiche di cui all'articolo 74, comma 1, lett. g) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”</i></p> | <p>Regione Emilia Romagna: <i>“Tali rifiuti non hanno subito trattamento e quindi si propone l'eliminazione dei fanghi di cui al punto iii in quanto in contrasto con l'articolo 2 della direttiva 86/278/CEE. Per consentire tuttavia l'utilizzazione agronomica anche di questa tipologia di fanghi purché trattati è stata introdotta la precisazione di cui al punto i⁸”</i></p> |
| | <p>Regione Lombardia: <i>“Questi rifiuti non hanno subito un vero e proprio trattamento di depurazione, pertanto è inopportuno vadano ai diversi utilizzi senza essere passati da un depuratore. Attualmente tali rifiuti sono portati ai depuratori del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 110, comma 3, lettera b) del d.lgs 152/06 ed i fanghi derivanti sono ovviamente ammissibili. Con la specifica al punto i⁹ si garantisce che i fanghi derivanti dalla depurazione anche di questi rifiuti liquidi possano essere recuperati senza problemi”</i>.</p> |
| | <p>Regione Toscana: <i>“da eliminare in quanto tali fanghi non sono utilizzabili direttamente ma devono necessariamente essere trattati in impianti di depurazione biologici”</i>.</p> |

Compostaggio diretto dei fanghi dei
bottini: una strada percorribile?

⁵ Legge 4 ottobre 2019, n. 117. Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018.

⁶ Tale modifica deve attenersi alle indicazioni fornite nella delega, ossia:

- adeguare la normativa alle nuove conoscenze tecnico – scientifiche in materia di sostanze inquinanti;
- considerare adeguatamente le pratiche gestionali e operative del settore;
- disciplinare la possibilità di realizzare forme innovative di gestione finalizzate specialmente al recupero delle sostanze nutrienti e in particolare del fosforo;
- garantire la gestione e l'utilizzo dei fanghi in condizioni di sicurezza per l'uomo e per l'ambiente;
- prevedere la redazione di specifici piani regionali di gestione dei fanghi di depurazione delle acque reflue, all'interno dei piani regionali di gestione dei rifiuti speciali, mirati alla chiusura del ciclo dei fanghi nel rispetto dei principi di prossimità e di autosufficienza.

⁷ <https://www.minambiente.it/pagina/recepimento-direttive-rifiuti>

di *Valentina Bracchi*

FERTIRRIGAZIONE

| SCHEMA DECRETO GIUGNO 2019 | CONTRIBUTI ALLA BOZZA |
|--|--|
| <p>Art. 4 (<i>Obblighi dei produttori</i>) [...] 7. I fanghi prodotti dalle fosse settiche e da altri dispositivi analoghi sono esentati dalla caratterizzazione di cui al comma 4 esclusivamente se: a) provengono da utenze domestiche e b) sono conferiti ad impianti di compostaggio per la produzione di ammendante compostato o ad altri impianti destinati al trattamento dei fanghi.</p> | <p>Regione Toscana: “La formulazione lascia intendere la possibilità d’invio diretto a impianti di compostaggio dei fanghi prodotti dalle fosse settiche e da altri dispositivi analoghi. l’invio diretto di tale tipologia di fango agli impianti di compostaggio non ammissibile (peraltro si tratta di fanghi liquidi e quindi non gestibili, non controllabili, e non trattati), è necessario un preliminare trattamento presso impianti di depurazione”</p> |
| <p>ALLEGATO I_ ELENCO DEI FANGHI RIFIUTI AMMESSI AGLI UTILIZZI DI CUI AI TITOLI II, III, IV, V E VI DEL PRESENTE DECRETO [...] 20 03 04 Altri rifiuti urbani: fanghi delle fosse settiche.</p> | <p>EFAR ITALIA e FISE ASSOAMBIENTE: “Si segnala infine criticità in relazione al codice EER 200304 in quanto generalmente si presenta allo stato liquido ed è caratterizzato da problematiche igieniche”.</p> |

Nell’ultimo schema di decreto (del febbraio 2020), all’interno dell’articolo 3 (*Definizioni*), si trovano ancora i rifiuti delle fosse settiche, tuttavia ogni ulteriore riferimento è stato espunto sia dall’art. 4 (*Obblighi dei produttori*), che dall’elenco dei rifiuti di cui al nuovo All. 3.

CONCLUSIONI

Allo stato, pertanto, né la normativa vigente né le ipotesi di riforma, paiono consentire un recupero tramite compostaggio diretto dei fanghi delle fosse settiche non previamente trattati.

In attesa di chiarezza normativa, resta aperta, forse, una via alternativa, quella dell’End of Waste, legata alla competenza autorizzativa *caso per caso* delle Regioni.

8 (dai processi di depurazione delle acque reflue urbane di cui all’articolo 74, comma 1, lett. i) e di cui all’art. 110 della parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

9 (dai processi di depurazione delle acque reflue urbane di cui all’articolo 74, comma 1, lett. i) della parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche nel caso in cui ritirino rifiuti ai sensi dell’art. 110 del d.lgs 152/06).

“Spedizioni transfrontaliere di rifiuti: quale classificazione per i tessili frammisti?”

di **LETIZIA ZAVATTI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Con la Sentenza n. 32737 del 24 novembre 2020, la Corte di Cassazione si è pronunciata sulla legittimità di una spedizione di rifiuti tessili frammisti verso la Tunisia e, in particolare, sulla procedura che gli operatori devono – o meglio dovrebbero – applicare per non incorrere in sanzioni.

Vi è infatti una notevole differenza tra le regole previste per la spedizione transfrontaliera di semplici rifiuti tessili e quella indicate nel caso in cui il carico contenga anche giocattoli, scarpe, borse e così via.

Differenza da cui possono discendere importanti conseguenze per chi spedisce rifiuti oltre frontiera tentando – talvolta in malafede – di sfuggire agli oneri ben più gravosi previsti per le miscele di rifiuti classificabili con codici diversi.

Con il presente contributo si intende ripercorrere l'iter argomentativo che ha condotto la Corte a confermare l'ordinanza emessa dal GIP di Bari, senza tuttavia tralasciare l'analisi di alcuni dei profili di maggiore interesse in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

IN SINTESI

- La controversia sottoposta al vaglio della Corte di Cassazione riguarda un'impresa che effettuava spedizioni di rifiuti tessili misti a giocattoli, scarpe, cinture e borse verso la Tunisia, affinché fossero sottoposti ad un processo di recupero;
- tali rifiuti venivano tutti classificati con il codice B3030 dedicato ai rifiuti tessili non pericolosi e, per l'effetto, venivano spediti con la più semplice e meno onerosa procedura prevista per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, ossia quella con obblighi generali di informazione;
- la Corte ha tuttavia ritenuto la condotta qualificabile come attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti ex art. 452-quaterdecies c.p., in quanto la frazione di rifiuti costituiti da borse, scarpe e giocattoli non poteva essere ricondotta alla deroga prevista per le parti di rifiuto che fanno corpo con i residui tessili (cerniere, bottoni, borchie e così via);
- per tali rifiuti, l'impresa condannata avrebbe dunque dovuto applicare la ben più onerosa procedura con notifica e autorizzazione preventiva scritta.

Spedizioni transfrontaliere di rifiuti: quale classificazione per i tessili frammisti?

di *Letizia Zavatti*

TRANSFRONTALIERO

1. Introduzione

Lo smaltimento dei rifiuti è da sempre un tema di grande rilevanza e, negli ultimi decenni, di pari passo con la globalizzazione del mercato, ha assunto una dimensione sempre più internazionale e complessa.

Ed invero, è noto che le quantità di rifiuti prodotti nel nostro Paese aumentano di anno in anno così come parallelamente assistiamo ad un incremento dei casi in cui tali rifiuti vengono spediti oltrefrontiera per essere recuperati o smaltiti.

Ciò nonostante, la normativa relativa al trasporto transfrontaliero dei rifiuti contenuta nel Regolamento CE/1013/2006 è piuttosto complicata ed articolata.

Non è un caso, infatti, che benchè siano trascorsi ormai più di dieci anni dall'entrata in vigore di tale norma, ancor oggi è **frequente** rilevare, tra coloro che si occupano di spedizioni di rifiuti oltrefrontiera, numerose incertezze.

Ebbene, il caso che di seguito verrà esaminato rientra a pieno titolo nel quadro appena illustrato e riguarda la procedura applicabile all'esportazione di rifiuti tessili frammisti dall'Italia verso la Tunisia e gli oneri che da essa discendono per i soggetti che organizzano la spedizione.

Ma facciamo un passo indietro e andiamo con ordine.

La vicenda dalla quale trae origine la controversia sottoposta al vaglio della Corte di Cassazione¹ riguardava un'impresa che effettuava spedizioni di rifiuti classificati come "tessili non pericolosi" (B3030) verso la Tunisia, affinché fossero sottoposti ad un processo di *recupero* e resi idonei ad un nuovo utilizzo.

I carichi trasportati nel continente africano risultavano tuttavia contenere non solo vestiti, ma anche scarpe, borse e giocattoli. Ragion per cui la Corte di Cassazione, in linea con quanto affermato dal Giudice per le Indagini Preliminari di Bari e confutando gli argomenti di parte ricorrente, condannava l'impresa responsabile per il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 452-quadterdecies c.p.

E ciò in quanto la procedura richiesta per la spedizione di rifiuti costituiti da giocattoli, scarpe e borse non è la medesima prescritta per le spedizioni di rifiuti tessili non pericolosi, risultando anzi ben più onerosa per chi la effettua.

Ciò posto, per comprendere meglio le argomenta-

zioni poste dalla Corte alla base della sua decisione occorre ricordare brevemente quali sono le **procedure** previste dal Legislatore comunitario per l'organizzazione delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, i **criteri** da utilizzare per stabilire quale di esse deve essere di volta in volta applicata, nonché le **conseguenze sanzionatorie** che da un'erronea applicazione di tali prescrizioni possono derivare.

* * *

2. Procedure e criteri

Ebbene, quanto al primo aspetto, il Reg. 1013/2006/CE prevede due distinte procedure documentali per il trasporto di rifiuti oltrefrontiera:

- la *procedura di notifica e autorizzazione scritte preventive (iter autorizzativo)*²;
- la *procedura con obblighi generali di informazione (iter informativo)*³.

La *procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte*, disciplinata dall'art. 4 ss. Reg. CE/1013/2006 è quella ritenuta più onerosa per il soggetto che organizza la spedizione (*notificatore*), in quanto prevede che egli adempia ad una serie di oneri documentali tra cui la trasmissione di una *notifica scritta preventiva* all'Autorità competente del Paese di spedizione, affinché questa lo autorizzi al trasporto, nonché l'invio alle Autorità coinvolte di un *documento di movimento* con l'indicazione della data effettiva di inizio della spedizione.

La predetta procedura è quella richiesta dal Regolamento⁴ per il trasporto, tra l'altro, delle *miscele di rifiuti*, nonché dei rifiuti elencati nel suo allegato IV recante "*l'elenco dei rifiuti soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte («elenco ambra»»*)"

Al contrario, la *procedura con obblighi generali di informazione* risulta essere più semplice in quanto richiede l'invio di *meno informazioni* alle Autorità competenti.

Essa invero richiede esclusivamente che il soggetto che organizza il trasporto transfrontaliero dei rifiuti stipuli un *contratto* con il destinatario del carico in cui viene previsto l'obbligo di ripresa dei rifiuti in caso di problemi e indichi nell'*Allegato VII* Reg. CE/1013/2006 le informazioni relative al carico di rifiuti.

Tale procedura è quella espressamente prevista, tra l'altro, per i rifiuti elencati nell'allegato III del Reg. UE/1013/2006 recante "*elenco dei rifiuti soggetti*

1 Cass. Sez. III n. 32737 del 24 novembre 2020.

2 Capo I, Art. 4 ss. Reg. 1013/2006 "*Notifica e autorizzazione preventive scritte*".

3 Art. 18 Reg. 1013/2006 "*Rifiuti che devono essere accompagnati da determinate informazioni*".

4 Art. 3 Reg. CE/1013/2006 recante "*Quadro procedurale generale*".

TRANSFRONTALIERO

di Letizia Zavatti

agli obblighi generali di informazione di cui all'articolo 18", e tra cui rientrano i rifiuti tessili di cui al codice B3030 contenenti materiali quali lana, seta, lino, cotone, filatura, cascami, pettinacci, stoppe e altri purché non mescolati con altri rifiuti.

Infine, quanto alle **conseguenze sanzionatorie** derivanti dalla non corretta applicazione della procedura documentale prevista dal Regolamento, esse sono particolarmente onerose e si collocano su due piani distinti:

- da un lato, il Reg. CE/1013/2006 pone in capo agli operatori un serie di **obblighi** nel caso in cui essi violino la normativa in materia di settore e pongano in essere una **spedizione non conforme ovvero una spedizione illegale**;
- dall'altro, la violazione delle disposizioni contenute nel Reg. 1013/2006, alle quali l'art. 194 del Testo Unico Ambientale fa richiamo, qualifica automaticamente una spedizione come **illecita** e determina il configurarsi dei reati di traffico illecito di rifiuti⁵ e attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti⁶.

Con particolare riguardo alla prima ipotesi, è bene ricordare, che il Regolamento CE/1013/2006 definisce "**illegali**", tra l'altro, le spedizioni di rifiuti compiute⁷ con procedura con obblighi generali di informazione ove la classificazione dei rifiuti oggetto del carico richieda invece l'applicazione della procedura più onerosa, ovverosia quella con notifica e autorizzazione preventiva scritta.

3. Il caso di specie

Veniamo ora al caso che ci riguarda.

Come anticipato, la vicenda sottoposta al vaglio della Corte di Cassazione⁸ riguardava un'impresa che effettuava spedizioni di rifiuti classificati come "tessili non pericolosi" (B3030) verso la Tunisia, affinché fossero sottoposti ad un processo di **recupero** e resi idonei ad un nuovo utilizzo.

Ebbene, come anticipato, il predetto codice rientra nell'elenco di cui Allegato III (c.d. Lista Verde) del Reg. CE/1013/2006, pertanto, per la spedizione oltre frontiera dei "rifiuti tessili" non pericolosi e non miscelati con altri rifiuti sarebbe sufficiente l'applicazione della **procedura semplificata con obblighi generali di informazione**.

Al contrario, per quanto concerne i rifiuti consistenti in scarpe, borse e cinture, i quali sono composti da cuoio, gomma, pelle e metalli, nonché in giocattoli, i quali sono costituiti prevalentemente da plastica, essi sono inclusi nell'elenco di cui all'Allegato IV (c.d. Elenco Ambra) del Regolamento in commento e, per l'effetto, essi dovrebbero essere trasportati all'estero secondo le formalità previste dalla più onerosa **procedura di notifica e autorizzazione preventiva scritta**.

Tali sono state anche le conclusioni del GIP di Bari, il quale, nelle prime fasi del procedimento, sulla scorta di tali considerazioni aveva emesso un'ordinanza di sequestro dei **trailer** utilizzati dall'impresa indagata per la spedizione illegale di rifiuti tessili frammisti in Tunisia.

Purtuttavia, sul punto, il ricorso contro tale decisione non si è fatto attendere.

Nello specifico, l'impresa vittima del sequestro, a sostegno della legittimità del proprio operato, argomentava che il Ministero dell'Ambiente ha acconsentito espressamente all'impiego del codice B3030 anche in presenza di pur **minime quantità di rifiuti di origine non tessile** se queste:

- a. sono connesse a prodotti classificabili come "abbigliamento" (CER 200110) o "prodotti tessili" (CER 200111);
- b. non aumentano i rischi associati ai rifiuti tessili; non impediscono il recupero di questi in modo ecologicamente corretto.

Posizione alla quale, con apposita circolare, si era adeguata anche la Direzione centrale antifrode dell'Agenzia delle Dogane.

Per tali ragioni, dunque, ad avviso dell'impresa indagata, doveva ritenersi che i rifiuti costituiti da borse, scarpe e giocattoli potessero essere legittimamente classificati come "tessili non pericolosi" e classificati con codice B3030, in quanto la frazione di rifiuto "non tessile" rispondeva alle caratteristiche indicate dal Ministero ed era di "minima quantità".

In altre parole, dunque, secondo la ricorrente il GIP di Bari avrebbe dovuto considerare le spedizioni di rifiuti destinate alla Tunisia suscettibili di rientrare nella predetta deroga e di essere inviate con procedura semplificata.

Ciononostante, chiamata a pronunciarsi sulla questione, la Corte di Cassazione confermava la ricostruzione del Giudice che aveva disposto il sequestro.

5 Art. 259 D.Lgs. 152/2016 "Traffico illecito di rifiuti".

6 Art. 452-quaterdecies "Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti".

7 Art. 2 punto 35 Reg. CE/1013/2006.

8 Cass. Sez. III n. 32737 del 24 novembre 2020.

9 Interrogazione parlamentare E-003038/2016 Comm. UE 2 giugno 2016

Cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-003038-ASW_IT.html

di *Letizia Zavatti*

TRANSFRONTALIERO

In primo luogo, il Collegio invero chiariva che non vi sono dubbi che i rifiuti oggetto di spedizione transfrontaliera costituiscano *miscele di rifiuti*:

- in parte riconducibili all'Allegato III ("tessili non pericolosi") e quindi trasportabili con procedura semplificata con obblighi generali di informazione;
- e in parte riconducibili all'Allegato IV (scarpe e borse in cuoi e giocattoli in plastica), per cui è previsto il più oneroso *iter* autorizzatorio.

Quanto poi alle contestazioni sollevate dalla ricorrente, la Corte affermava che doveva ritenersi escluso che, nella specie, la sussistenza delle condizioni richieste per la riconducibilità della situazione alla deroga prevista dal Ministero dell'Ambiente e in base alla quale "minime quantità" di rifiuti non tessili possono essere tollerate ai fini dell'attribuzione del codice B3030.

Ed invero, argomentava la Corte, l'eccezione all'applicazione alla spedizione degli obblighi previsti dalla procedura di notifica ed autorizzazione preventiva scritta e la possibilità di procedere a classificazione unitaria della frazione non tessile è consentita per i soli "rifiuti non tessili che fanno corpo con i rifiuti tessili", ossia che ne costituiscono **parte integrante** come cerniere, bottoni, borchie e così via.

E ciò al fine precipuo non danneggiare beni destinati al successivo riutilizzo che dalla rimozione di tali parti perderebbero di valore.

A tal proposito, i Giudici richiamavano la risposta data dalla Commissione europea in seguito ad una interrogazione parlamentare sul tema⁹, nella quale l'Esecutivo UE precisava puntualmente che:

"I materiali tessili usati da considerarsi rifiuti possono essere classificati sotto la voce B3030 della convenzione di Basilea se sono elencati in uno dei trattini o dei sottotratini della voce in questione e non sono mescolati con altri rifiuti. [...] In occasione della riunione del 7 ottobre 2014, i corrispondenti per le spedizioni di rifiuti dell'Ue hanno riconosciuto che piccole quantità di articoli non elencati sotto la voce B3030 (ad esempio articoli in cuoio, quali scarpe o cinture) possono essere spesso presenti nelle raccolte di rifiuti tessili. In tali casi, il ricorso alla voce B3030 è giustificato se i rifiuti tessili sono opportunamente selezionati di modo che tutti gli altri articoli non tessili siano rimossi prima della spedizione".

Alla luce della ricostruzione offerta, la Suprema Corte riteneva quindi non applicabile la deroga in questione alla frazione di rifiuti non tessili costituiti da scarpe, borse e giocattoli e giudicava la spedizione effettuata come *illegale* in quanto realizzata con procedura semplificata nonostante parte dei rifiuti

trasportati fossero elencati nella Lista Ambra del Reg. CE/1013/2006.

A causa della violazione delle suddette formalità, l'impresa responsabile veniva dunque condannata per il reato di reato di traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 452-quaterdecies c.p.

CONCLUSIONI

L'esito della predetta pronuncia, benchè non arrivi a stabilire con certezza se l'impresa condannata fosse in malafede o realmente non avesse contezza della non riconducibilità di rifiuti costituiti da scarpe, borse, cinture e così via alla deroga prevista per quei rifiuti diversi dai tessili ma classificabili con codice B3030 in quanto parti integranti degli stessi, offre lo spunto per alcune riflessioni di più ampio respiro. Come suggerito in apertura, invero, la normativa in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti è macchiata da un peccato originale, ossia quello di essere estremamente complessa e in qualche modo calata dall'alto del potere legislativo dell'Unione europea su tutti gli Stati membri, con l'obiettivo di rendere uniforme una disciplina connotata da profondissime differenze.

Non è una novità, infatti, soprattutto in materia di rifiuti, che gli organi legislativi europei ricorrano spesso all'utilizzo delle Direttive che, nonostante rappresentino lo strumento principe per elaborare nozioni comuni e disposizioni uniformi per armonizzare le legislazioni dei vari Paesi membri, lasciano a questi ultimi un margine di libertà e di discrezionalità molto ampio in fase di recepimento.

Ragion per cui assistiamo sempre più di frequente a discrasie tra i diversi ordinamenti, il cui effetto ultimo è quello di generare, come accaduto nel caso di specie, grandi incertezze negli operatori del settore delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, ma anche negli stessi organismi ed autorità deputati alla vigilanza delle prescrizioni dettate dalla normativa medesima.

Ecco che allora, dall'esperienza del caso esaminato, ove le indicazioni del Ministero dell'Ambiente e della Direzione centrale antifrode dell'Agenzia delle Dogane si scontrano con quelle della Commissione, l'insegnamento che deve trarsi è che di fronte ad un panorama normativo così intricato, occorrerebbe trovare soluzioni capaci di fornire agli operatori che intendono esercitare legittimamente la propria attività, gli strumenti necessari per andare esenti da conseguenze sanzionatorie.

Spedizioni transfrontaliere di rifiuti: quale classificazione per i tessili frammentati?



CORSO DI ALTA FORMAZIONE · EDIZIONE 2021

“La corretta gestione dei rifiuti”

Il primo corso interamente dedicato alla
CORRETTA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI E SPECIALI

DAL 26 GENNAIO AL 13 APRILE 2021

Segui il corso anche in diretta WEBINAR, comodamente dal tuo computer!

Una delle sfide ambientali più importanti è quella di interpretare la normativa vigente alle sfide che il progresso economico e industriale di giorno in giorno presentano.

La sfida diventa più ardua anche alla luce della recente riforma apportata dal d.lgs. 116 del 2020 che ha interamente modificato la parte quarta del Testo Unico Ambientale.

La creazione di una filiera del rifiuto virtuosa, proiettata verso i principi della Circular Economy e sostenibile anche da un punto di vista dell'operatore, diventa quindi l'obiettivo da raggiungere.

Il risultato pratico, non è però di sempre agevole realizzazione, dal momento che sono tante le regole e gli istituti tra i quali destreggiarsi: sottoprodotto, esclusioni, end of waste, raccolta differenziata, Albo, autorizzazioni, tracciabilità, solo per citarne alcuni.

Con il presente corso, Ambiente Legale vuole offrire diversi momenti di riflessioni per andare a fondo della norma sulla gestione dei rifiuti così come modificata dal pacchetto delle Direttive sulla Circular Economy per avere una visione a tutto tondo e evitare comportamenti che possono portare a delle rilevanti conseguenze.

4.

SOMMARIO

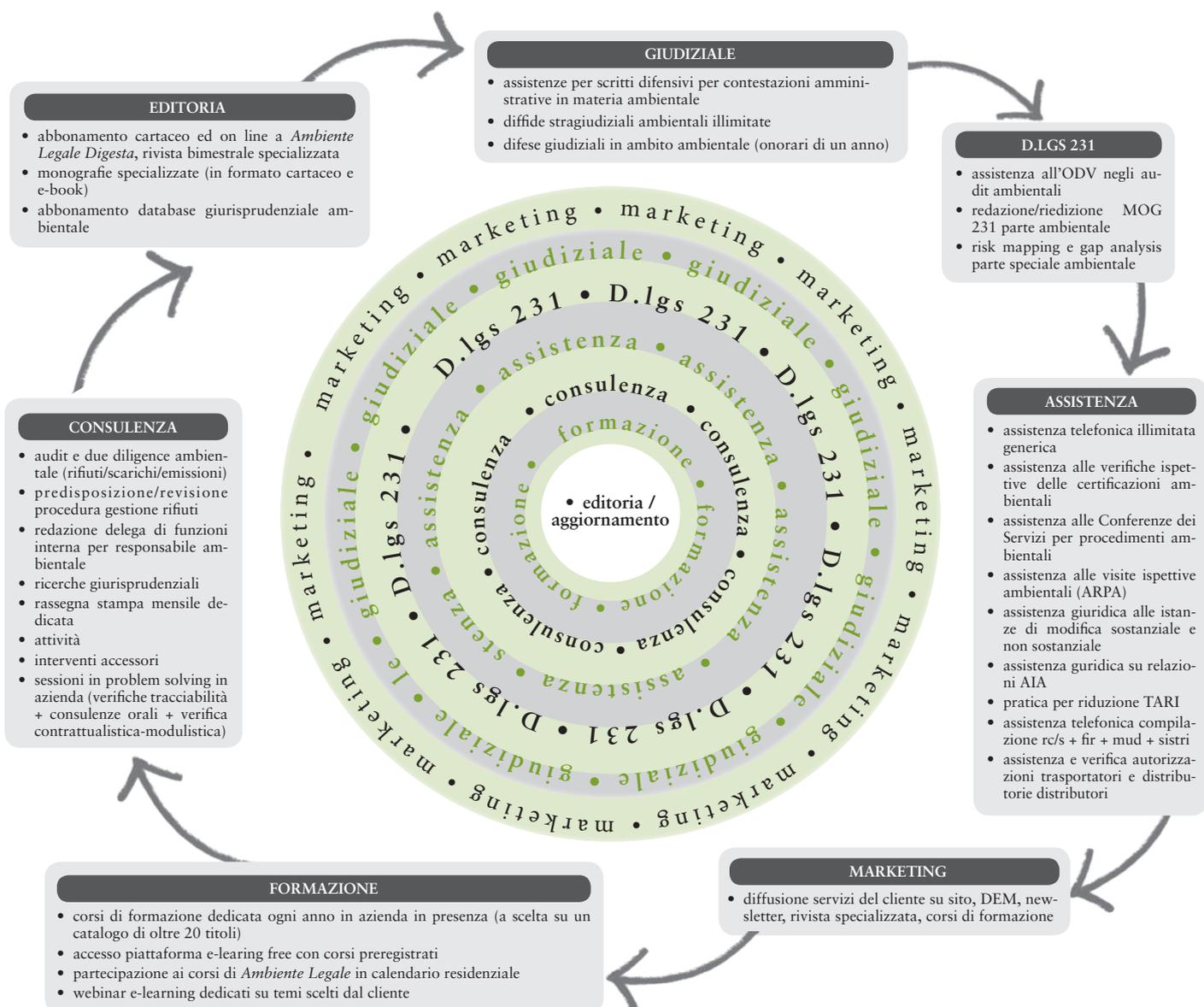
- **4.1. Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 795
 - 4.1.1. Penale 796
 - 4.1.2. Amministrativo 800
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 804
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 805
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - **4.2.6. Obbligo iscrizione ANGA:
cosa dice l'art. 212 comma 5 del TUA?**
di *Giulia Todini* 808
- **4.3. Quesiti**
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 811
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - **4.4.6. Le nuove linee guida di Fise AssoAmbiente
sui Modelli 231: le novità più importanti**
di *Greta Catini* 834

Sei un produttore o un gestore di rifiuti?

E HAI BISOGNO DI UN'ASSISTENZA A 360° IN DIRITTO AMBIENTALE?

CREA LA TUA CONVENZIONE CON NOI

SOLO PER TE tutti i nostri servizi in un unico CONTRATTO per un ANNO ad un PREZZO SPECIALE!




ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

CARISSIMI
STUDIO LEGALE

ambiente legale
RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI
DIGESTA

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

www.studiolegalecarissimi.it
commerciale@studiolegalecarissimi.it

www.ambientelegaledigesta.it
commerciale@ambientelegale.it

4.1.

SOMMARIO

| | |
|---|-----|
| • 4.1.1. Penale | 796 |
| • 4.1.1.39. Cass. Pen., Sez. III, del 16 novembre 2020, n. 32173 | 796 |
| • 4.1.1.40. Cass. Pen., Sez. III, del 13 novembre 2020, n. 31963 | 796 |
| • 4.1.1.41. Cass. Pen., Sez. III, dell'11 novembre 2020, n. 31513 | 797 |
| • 4.1.1.42. Cass. Pen., Sez. III, del 6 novembre 2020, n. 30936 | 797 |
| • 4.1.1.43. Cass. Pen., Sez. III, del 3 novembre 2020, n. 30629 | 798 |
| • 4.1.1.44. Cass. Pen., Sez. III, del 2 novembre 2020, n. 30299 | 798 |
| • 4.1.1.45. Cass. Pen., Sez. VII, del 21 ottobre 2020, ordinanza n. 29021 | 799 |
| • 4.1.1.46. Cass. Pen., Sez. III, del 24 settembre 2020, n. 26579 | 799 |
| • 4.1.2. Amministrativo | 800 |
| • 4.1.2.33. Tar Lombardia, Milano, Sez. I, del 23 novembre 2020, n. 2230 | 800 |
| • 4.1.2.34. Tar Lazio, Latina, Sez. I, del 9 novembre 2020, n. 417 | 800 |
| • 4.1.2.35. Cons. Stato, Sez. IV, del 30 ottobre 2020, n. 6658 | 801 |
| • 4.1.2.36. Tar Lombardia (BS), Sez. I, del 22 ottobre 2020, n. 718 | 801 |
| • 4.1.2.37. Cons. Stato, Sez. IV, del 20 ottobre 2020, n. 6349 | 802 |
| • 4.1.2.38. Cons. Stato, Sez. II, del 19 ottobre 2020, n. 6294 | 802 |
| • 4.1.2.39. Tar Abruzzo (AQ), Sez. I, del 19 ottobre 2020, n. 363 | 803 |
| • 4.1.2.40. Cons. Stato, Sez. IV, del 28 settembre 2020, n. 5648 | 803 |
| • 4.1.3. D.Lgs. 231/01 | 804 |
| • 4.1.3.13. Cass. Pen., Sez. III, del 2 novembre 2020, n. 30305 | 804 |
| • 4.1.3.14. Cass. Pen., Sez. IV, del 26 ottobre 2020, n. 29584 | 804 |
| • 4.1.4. Corte Giustizia Europea | 805 |
| • 4.1.4.19. Corte di giustizia Ue, Grande sezione, del 10 novembre 2020 causa C-644/18 | 805 |
| • 4.1.4.20. Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 14 ottobre 2020, causa C-629/19 | 805 |

4.1.1.39. SOTTOPRODOTTO

Rifiuti misti dell'attività di costruzione e demolizione – Sottoprodotto.

I rifiuti misti dell'attività di costruzione e demolizione non possono essere qualificati quale sottoprodotto in assenza del requisito dell'origine del sottoprodotto.

Cass. Pen., Sez. III,
del 16 novembre 2020,
n. 32173

4.1.1.40. RESPONSABILITÀ

Responsabilità del legale rappresentante di una ditta proprietario di un'area su cui terzi depositino in modo incontrollato rifiuti.

Il legale rappresentante di una ditta, proprietario di un'area su cui terzi depositino in modo incontrollato rifiuti, è penalmente responsabile dell'illecita condotta di questi ultimi, in quanto tenuto a vigilare sull'osservanza da parte dei medesimi delle norme in materia ambientale.

In tema di rifiuti, infatti, la responsabilità per l'attività di gestione non autorizzata non attiene necessariamente al profilo della consapevolezza e volontarietà della condotta, potendo scaturire anche da comportamenti che violino i doveri di diligenza per la mancata adozione di tutte le misure necessarie per evitare illeciti nella predetta gestione e che legittimamente si richiedono ai soggetti preposti alla direzione dell'azienda.

Cass. Pen., Sez. III,
del 13 novembre 2020,
n. 31963

Con riguardo alla violazione degli obblighi dell'esercente uno stabilimento termale di effettuare le misurazioni di concentrazione media annua di radon nell'aria al fine di valutare il rischio di esposizione dei lavoratori vi è continuità normativa tra la contravvenzione prevista dall'art. 142 bis d.lgs. 230/1995 e quella prevista dall'art. 205, comma 1, d.lgs. 101/2020, quest'ultima, peraltro, più severamente punita – e facente riferimento ad un livello il valore medio annuo di concentrazione di attività di radon in aria per i luoghi di lavoro inferiore – con conseguente necessità di fare applicazione dell'art. 2, quarto comma, cod. pen.

INQUINAMENTO ATMOSFERICO

4.1.1.41.

Obblighi dell'esercente uno stabilimento termale di effettuare le misurazioni di concentrazione media annua di radon nell'aria.

Cass. Pen., Sez. III,
dell'11 novembre 2020,
n. 31513

Il terzo proprietario del bene in sequestro in caso di trasporto illecito di rifiuti – che ne rivendichi la restituzione – non può limitarsi a spendere il proprio titolo e l'estraneità formale all'indagine, ma ha l'onere di provare la propria buona fede, ovvero che l'uso illecito della res gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento colpevole o negligente (tra le molte, Sez. 3, n. 12473 del 2/12/2015, Liguori, Rv. 266482). Questo onere, dunque, ha ad oggetto una "prova", ossia un elemento fattuale – di natura documentale o dichiarativa – che non provenga esclusivamente dall'interessato, e sia idoneo a sostenerne le tesi con autonoma efficacia dimostrativa e caratteri di obiettività.

TRASPORTO

4.1.1.42.

Trasporto illecito di rifiuti – sequestro - Terzo proprietario del bene - Onere di provare la propria buona fede.

Cass. Pen., Sez. III,
del 6 novembre 2020,
n. 30936

4.1.1.43. ATTIVITÀ ORGANIZZATA PER IL TRAFFICO DEI RIFIUTI

Attività organizzata per il traffico di rifiuti – Configurazione.

La violazione dell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen., è una delle fattispecie per le quali - ai sensi dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., il quale rinvia a tale proposito al novero dei delitti elencati dall'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., nel cui ambito è appunto ricompresa anche la violazione dell'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. – ove sussistano a carico dell'indagato gravi indizi di colpevolezza la misura cautelare da applicare a carico di questo è quella della custodia in carcere, con la sola eccezione dei casi in cui si ritengano non sussistere esigenze cautelari ovvero si ritenga che, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altra più blanda misura.

Cass. Pen., Sez. III,
del 3 novembre 2020,
n. 30629

4.1.1.44. FERTIRRIGAZIONE

Materie fecali – Esclusione dalla disciplina dei rifiuti.

La esclusione delle materie fecali dalla disciplina dei rifiuti di cui al dlgs n.152 del 2006 è subordinata alla condizione che esse provengano da attività agricola e che siano effettivamente riutilizzate nella stessa attività. Ulteriormente precisando il concetto di cui sopra è stato ritenuto che l'utilizzo dei liquami rivenienti dai materiali fecali di origine agricola (ed è il caso di precisare che la origine agricola è tale da comprendere ogni origine che sia derivante da un uso agricolo, anche connesso al loro allevamento, degli animali terricoli) è tale da far escludere per gli stessi la qualificazione in termini di rifiuti in quanto gli stessi siano utilizzati sotto forma di concime sia attraverso il loro generico spandimento, sia attraverso la pratica della fertirrigazione (in relazione alla quale pratica, onde definirne il contenuto, si precisa che essa consiste nella concimazione dei campi utilizzando quale vettore del fertilizzante, anche naturale). In ambedue i casi, tuttavia, la esclusione di cui sopra si verifica in quanto ricorrano le seguenti condizioni: che vi sia una coltivazione effettivamente in atto; che per qualità, per quantità e per le modalità della loro applicazione l'uso degli effluenti risulti congruo rispetto allo scopo dichiarato; che non emergano elementi sintomatici tali da indurre l'esistenza di un uso diverso da quello consentito.

Cass. Pen., Sez. III,
del 2 novembre 2020,
n. 30299

Sottoprodotti sono quelle sostanze o quegli oggetti dei quali sin dall'inizio sia certa, e non eventuale, la destinazione al riutilizzo nel medesimo ciclo produttivo o alla loro utilizzazione da parte di terzi.

La mancanza di certezze iniziali sull'intenzione del produttore/detentore del rifiuto di "disfarsene" e l'eventualità di un suo riutilizzo legata a pure contingenze, impedisce in radice che esso possa essere qualificato come "sottoprodotto" (nel caso di specie l'incertezza della destinazione finale derivava dal contenuto stesso dei contratti commerciali stipulati dalla ricorrente e dal fatto che, come detto, i "sottoprodotti" presi in carico dalla stessa non risultavano essere giunti a destinazione se non utilizzati nel lavaggio delle cisterne).

SOTTOPRODOTTO

4.1.2.45.

Sottoprodotto – Certezza oggettiva del riutilizzo.

Cass. Pen., Sez. VII,
del 21 ottobre 2020,
ordinanza n. 29021

La fattispecie di cui all'articolo 727 bis cod. pen. è stata introdotta dal legislatore nazionale tramite l'articolo 1 del d. lgs. 7 luglio 2011, n. 121. L'intervento normativo ha avuto come fine quello di adempiere agli obblighi imposti a livello europeo in materia di tutela penale dell'ambiente. La disposizione persegue infatti il fine di tutelare le specie animali o vegetali selvatiche protette. Per esse si intendono quelle indicate nell'allegato IV della direttiva 92/43/CE e nell'allegato I della direttiva 2009/147/CE (articolo 1, comma 2, d. lgs. 121/2011).

La fattispecie incriminatrice sanziona la condotta di colui che, "salvo che il fatto costituisca più grave reato" e "fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta", punendolo "con l'arresto da uno a sei mesi o con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie". Al secondo comma, viene invece sanzionata la condotta di "chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta", punendolo "con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie".

SANZIONI

4.1.2.46.

Tutelare delle specie animali o vegetali selvatiche protette.

Cass. Pen., Sez. III,
del 24 settembre 2020,
n. 26579

4.1.2.33.

TARIFFA**Tariffa servizio idrico integrato
– Natura.****Tar Lombardia, Milano,
Sez. I, del 23 novembre 2020,
n. 2230**

La tariffa ha natura di corrispettivo periodico per il servizio idrico integrato, per cui deve riconoscersi l'autonomia dei singoli periodi della predisposizione tariffaria, al fine di assicurare l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni mediante l'adattamento della tariffa alle mutevoli oscillazioni della domanda e dell'offerta del servizio.

La predisposizione e l'approvazione tariffaria dell'aggiornamento biennale, pur operando sulle componenti individuate nella predisposizione e nell'approvazione tariffaria del periodo regolatorio di riferimento, integrano pertanto una nuova valutazione dell'assetto degli interessi coinvolti nella determinazione annuale delle tariffe, dalla quale sorge un interesse attuale e concreto alla loro impugnazione entro il termine decadenziale, decorrente dalla pubblicazione dell'approvazione tariffaria dell'aggiornamento biennale.

4.1.2.34.

AUTORIZZAZIONI**AIA – Finalità.****Tar Lazio, Latina, Sez. I,
del 9 novembre 2020, n. 417**

L'autorizzazione integrata ambientale è stata introdotta dal d.lgs. 18 febbraio 2005 n. 59, emanato in attuazione integrale della direttiva n. 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, al fine di sostituire con un unico titolo abilitativo i molti che, in precedenza, erano necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto contemperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell'impianto.

L'a.i.a. consente così al privato di avere come interlocutore un unico ente pubblico, con l'eliminazione del rischio di valutazioni contraddittorie da parte di enti diversi, sia pure nell'ambito dell'esercizio delle (diverse) rispettive competenze e in questa prospettiva il modulo impiegato della conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 14, l. n. 241 del 1990, è proprio funzionale alla confluenza, in un unico ambito, dell'apporto di tutte le amministrazioni interessate.

La bonifica di un sito tuttora inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non direttamente responsabile dell'inquinamento, ma che sia subentrata a quella responsabile per effetto di operazioni societarie avvenute pure nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e ciò quand'anche le condotte inquinanti siano state poste in essere in epoca antecedente all'introduzione, nell'ordinamento giuridico, dell'istituto della bonifica.

BONIFICA

4.1.2.35.

Bonifica sito inquinato – Società subentrata a quella responsabile.

**Cons. Stato, Sez. IV,
del 30 ottobre 2020, n. 6658**

Il principio di precauzione fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione; la valutazione di tali rischi deve essere seria e prudentiale, condotta alla stregua dell'attuale stato delle conoscenze scientifiche disponibili, e può anche condurre a non autorizzare l'attività pericolosa nel caso in cui, anche utilizzando le migliori tecniche disponibili, non sia possibile scongiurare con ragionevole certezza l'insorgere di danni per l'ambiente e per la salute umana, tanto più nei casi – come quello qui in esame – in cui il contesto ambientale oggetto del nuovo sito di discarica appaia già compromesso dalla preesistenza di numerose analoghe attività produttive, quali quattro discariche in esercizio, una quinta discarica solo da poco dismessa e quattro cave.

DISCARICA

4.1.2.36.

Principio di precauzione – Rischi sanità pubblica – Tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione.

**Tar Lombardia (BS), Sez. I,
del 22 ottobre 2020, n. 718**

4.1.2.37.

DANNO AMBIENTALE

Azione ex artt. 309 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006 - Valore “Ambiente”.

Cons. Stato, Sez. IV,
del 20 ottobre 2020, n. 6349

L'azione prevista dagli artt. 309 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006, che può essere attivata su impulso di regioni, province autonome, enti locali, persone fisiche o giuridiche nonché organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, intende tutelare il valore “Ambiente”, che costituisce l'oggetto di uno specifico interesse pubblico rispetto a casi di danno o anche di semplice minaccia di danno ambientale.

Il bene della vita tutelato in via diretta dal Legislatore non è l'interesse particolare di un soggetto che chiede di essere risarcito per il danno cagionato alla propria sfera patrimoniale, bensì l'interesse alla tutela ambientale posto in capo al Ministero dell'Ambiente che, su sollecitazione dei soggetti sopra indicati, adotta le necessarie misure di precauzione, prevenzione e contenimento del danno a seguito della apposita valutazione discrezionale che è chiamato a svolgere ai sensi del comma 3 dell'art. 309 d.lgs. cit.

4.1.2.38.

ORDINANZE

Art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152/06 - Competenza del Sindaco ad emanare le ordinanze in materia di rimozione di rifiuti.

Cons. Stato, Sez. II,
del 19 ottobre 2020, n. 6294

L'art. 192, comma 3 del TUA nel prevedere espressamente la competenza del Sindaco, è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107 (Funzioni e responsabilità della dirigenza), comma 5, del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per il quale *“a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I del titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3 e dall'articolo 54”* e su di essa prevalente (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2195; Sez. V, 11 gennaio 2016, n. 57; ma già Sez. V, 25 agosto 2008, n. 4061).

In applicazione del principio di specialità, la competenza del Sindaco ad emanare le ordinanze in materia di rimozione di rifiuti, ex art. 14 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, anche successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. Enti locali) e fino all'entrata in vigore del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che ha ribadito tale competenza (Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2017, n. 4230).

L'art. 12 del decreto legislativo n. 387/03, recante principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nella parte in cui stabilisce che gli impianti energetici da fonti rinnovabili possono essere ubicati anche in zone agricole, da un lato riflette il più ampio principio, di diretta derivazione eurounitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili (comma 7) e, dall'altro, attraverso l'imposizione di alcuni limiti si preoccupa di preservare il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio (comma 10) (Corte cost., 11/06/2014, n. 166).

Ciò in quanto, la disposizione in parola, che intercetta profili di tutela ambientale, ricadenti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e profili afferenti alla competenza concorrente di Stato e Regioni nelle materie della produzione, trasporto e distribuzione di energia, ovvero del governo del territorio, non trascura di garantire il corretto inserimento degli impianti nell'ambiente, rimettendo a linee-guida da adottarsi in Conferenza unificata l'approvazione dei criteri in applicazione dei quali consentire alle Regioni di indicare aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

ENERGIA FONTI RINNOVABILI 4.1.2.39.

Impianti energetici da fonti rinnovabili ubicati anche in zone agricole.

**Tar Abruzzo (AQ), Sez. I,
del 19 ottobre 2020, n. 363**

A norma dell'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva 92/43/CEE, qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione di un Sito di interesse comunitario o una zona di protezione speciale ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. La necessità di un'opportuna valutazione delle incidenze di un piano o progetto è subordinata alla condizione che questo sia idoneo a pregiudicare significativamente il sito interessato. Ora, tenuto conto, in particolare, del principio di precauzione, un tale rischio esiste allorché non possa essere escluso, sulla base di elementi obiettivi, che il suddetto piano o progetti pregiudichi significativamente il sito interessato (cfr. CGUE 20 ottobre 2005, causa C-6/04, Commissione c. Regno Unito; CGUE 10/01/2006, causa C-98/03, Commissione c. Repubblica federale di Germania).

AUTORIZZAZIONI 4.1.2.40.

Valutazione delle incidenze di un piano o progetto – Sito di interesse comunitario o una zona di protezione speciale.

**Cons. Stato, Sez. IV,
del 28 settembre 2020,
n. 5648**

4.1.3.13.

SANZIONI

Sospensione condizionale della pena - Sanzioni inflitte agli enti.

L'istituto della sospensione condizionale della pena non è applicabile alle sanzioni inflitte agli enti a seguito dell'accertamento della relativa responsabilità da reato ai sensi della L. 231/01, la cui natura amministrativa non consente l'applicabilità di istituti giuridici specificamente previsti per le sanzioni di natura penale.

Cass. Pen., Sez. III,
del 2 novembre 2020, n. 30305

4.1.3.14.

RESPONSABILITÀ

Responsabilità - Interesse dell'ente - Lesioni personali - Violazione norme sicurezza sul lavoro.

L'interesse dell'ente ricorre quando la persona fisica, pur, non volendo il verificarsi dell'evento morte o lesioni del lavoratore, ha consapevolmente agito allo scopo di far conseguire un'utilità alla persona giuridica; ciò accade, per esempio, quando la mancata adozione delle cautele antinfortunistiche risulti essere l'esito, non di una semplice sottovalutazione dei rischi o di una cattiva considerazione delle misure di prevenzione necessarie, ma di una scelta finalisticamente orientata a risparmiare sui costi d'impresa: pur non volendo (quale opzione dolosa) il verificarsi dell'infortunio in danno del lavoratore, l'autore del reato ha consapevolmente violato la normativa cautelare allo scopo di soddisfare un interesse dell'ente (ad esempio, far ottenere alla società un risparmio sui costi in materia di prevenzione).

Cass. Pen., Sez. IV,
del 26 ottobre 2020, n. 29584

Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50., i piani per la qualità dell'aria devono essere predisposti solo sulla base del principio dell'equilibrio tra l'obiettivo della riduzione del rischio di inquinamento e i diversi interessi pubblici e privati in gioco.

Se è vero che detto articolo 23, paragrafo 1, non può quindi esigere, in caso di superamento dei valori limite previsti dalla direttiva 2008/50, che le misure adottate da uno Stato membro in applicazione di tale equilibrio garantiscano il rispetto immediato di tali valori limite affinché possano essere considerate appropriate, da ciò non deriva tuttavia che, interpretato alla luce di detto principio, tale articolo 23, paragrafo 1, possa costituire un'ipotesi aggiuntiva di proroga generale, se del caso, sine die, del termine per rispettare tali valori, che mirano a proteggere la salute umana, dato che l'articolo 22 di detta direttiva, come è stato rilevato al punto 81 della presente sentenza, è l'unica disposizione che prevede una possibilità di prorogare detto termine.

**INQUINAMENTO
ATMOSFERICO**

4.1.4.19.

Direttiva 2008/50/CE – Qualità dell'aria ambiente – Articolo 13, paragrafo 1, e allegato XI – Superamento sistematico e continuato dei valori limite applicabili alle microparticelle (PM10) in determinate zone e agglomerati italiani.

Corte di giustizia Ue, Grande sezione, del 10 novembre 2020 causa C-644/18

L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), l'articolo 3, punto 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, devono essere interpretati nel senso che i fanghi di depurazione prodotti durante il trattamento congiunto, in un impianto di depurazione, di acque reflue di origine industriale e domestica o urbana e inceneriti in un impianto di incenerimento di materiali residui ai fini del recupero di energia mediante produzione di vapore non devono essere considerati rifiuti se le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, di detta direttiva 2008/98 sono già soddisfatte prima del loro incenerimento. Spetta al giudice del rinvio accertare se ciò si verifichi nel procedimento principale.

DEFINIZIONE

4.1.4.20.

Direttiva 2008/98/CE – Articolo 2, paragrafo 2, lettera a), articolo 3, punto 1, e articolo 6, paragrafo 1 – Acque reflue – Fanghi di depurazione – Nozione di rifiuto.

Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 14 ottobre 2020, causa C-629/19

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO Modello 231

Il D. Lgs. 231/01 ha introdotto il concetto di responsabilità amministrativa degli enti per reati tassativamente elencati nel medesimo decreto 231 commessi da persone fisiche (dipendenti ed apicali) al fine di procurare un vantaggio ovvero operando nell'interesse dell'ente medesimo.

L'ente non risponde se dimostra di aver efficacemente adottato un Modello 231 conforme ai canoni indicati nella norma di riferimento e abbia nominato un soggetto (OdV) con il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello 231.

SANZIONI

Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono di natura pecuniaria ed interdittiva oltre alla pubblicazione della sentenza ed alla confisca.

Al fine di evitare tali sanzioni, la società dovrà dotarsi di un modello organizzativo gestionale che verrà realizzato dai tecnici e giuristi di Ambiente Legale attraverso:

- **Individuazione dei processi aziendali**, effettuata tramite la raccolta di informazioni da parte del team di esperti, mediante:
 - incontri con i responsabili delle varie aree operative
 - disamina dei documenti organizzativi in essere presso l'ente
 - compilazione di appositi questionari.
- **Valutazione del rischio** compiendo una disamina delle

carenze organizzative verificate attraverso:

- mappatura ed analisi dei rischi
- redazione di una gap analysis puntuale per le varie aree mappate
- **Follow up e compliance** individuando:
 - gli strumenti idonei a mitigare il rischio 231 (procedure, deleghe e procure, monitoraggio e check list);
 - le attività da compiere per raggiungere la compliance societaria rispetto ai Sistemi di Gestione Integrata QAS (UNI EN ISO E OHSAS).
- **Formazione e informazione** del personale al fine di garantire una piena conoscenza dei presidi di controllo di cui al Modello 231 oltre che del codice etico e del sistema disciplinare.

Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA
sulla corretta gestione dei rifiuti*

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)



RICHIEDI un preventivo gratuito

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

4.2.

SOMMARIO

- **4.2.6. Obbligo iscrizione ANGA: cosa dice l'art. 212 comma 5 del TUA?**
di *Giulia Todini* 808

“ *Obbligo iscrizione ANGA: cosa dice l'art. 212 comma 5 del TUA?* ”

di **GIULIA TODINI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali costituisce ai sensi dell'art. 212 del D. lgs. n. 152/2006 requisito per lo svolgimento di determinate attività in ambito ambientale.

Come noto, infatti, le attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti e dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi, rispondono alle specifiche categorie di iscrizione dell'ANGA.

Tuttavia, il legislatore - nell'ambito di principi più generali di matrice europea - prevede espressamente delle esclusioni per determinate categorie di soggetti che, per quanto di interesse, svolgono le attività di intermediazione e commercio senza detenzione.

Con il presente contributo, pertanto, si intende fare chiarezza in ordine alle esclusioni previste al comma 5 del menzionato articolo.

IN SINTESI

- L'art. 212 del D. Lgs. n. 152/2006 prevede l'obbligo di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali per lo svolgimento di specifiche attività in materia ambientale;
- in particolare, il comma 5 del suddetto articolo individua tra le attività soggette ad iscrizione quella di intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione degli stessi;
- tuttavia, il medesimo comma specifica anche l'esonero dall'iscrizione per talune tipologie di organizzazioni;
- tra queste rientrano i c.d. consorzi di filiera nell'ambito dello svolgimento delle sole attività di intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione degli stessi.

1. L'obbligo di iscrizione all'ANGA

L'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali (ANGA) è disciplinato all'art. 212¹ del D. Lgs. n. 152/2006 che ne individua i caratteri salienti rimandando al DM n. 120/2014² ogni più opportuna definizione in ordine ad attribuzioni e modalità di organizzazione dell'Albo, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, nonché dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali.

L'importanza dell'iscrizione all'ANGA è dovuta alla abilitazione che questa garantisce alle imprese iscritte ed è originata dalla necessità di un espresso riconoscimento autorizzatorio alle imprese che svolgono attività in ambito ambientale.

Ciò anche al fine di una costante e corretta verifica della tracciabilità dei rifiuti stessi per tutto il loro ciclo di vita.

La domanda d'iscrizione all'Albo è presentata alla sezione regionale o provinciale nel cui territorio di competenza è stabilita la sede legale dell'impresa o dell'ente e deve essere rinnovata ogni cinque anni.

Ai fini dell'iscrizione le imprese interessate devono dimostrare il possesso di requisiti e condizioni imposte dal legislatore che attengono non solo all'aspetto prettamente soggettivo, relativamente a coloro che "governano" l'impresa ma anche all'impresa stessa in termini di idoneità tecnica e capacità finanziaria. Inoltre, l'iscrizione è subordinata alla presentazione di idonea garanzia finanziaria ai sensi dell'art. 17³ del DM n. 120/2014.

Le imprese e gli enti che, in base alla loro attività ed alle tipologie di rifiuti gestite, devono essere iscritte all'Albo vengono così individuate dall'articolo 212 comma 5 del D. Lgs. n. 152/2006:

- imprese che svolgono attività di raccolta e trasporto di rifiuti;
- imprese che effettuano attività di bonifica dei siti;
- imprese che effettuano attività di bonifica dei

beni contenenti amianto;

- imprese che effettuano attività di commercio e intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

Come noto, poi, l'iscrizione all'Albo si articola in specifiche Categorie (e sottocategorie) di iscrizione in riferimento alle specifiche attività svolte dall'impresa.

Tra queste la Categoria 8 è requisito per lo svolgimento delle attività di intermediazione⁴ e commercio⁵ di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.

2. L'esclusione di cui al comma 5

Posto quanto sopra, la norma in commento prosegue al comma 5 indicando specifiche deroghe all'obbligo di iscrizione all'ANGA.

Ed invero, il comma 5 dell'art. 212 in commento stabilisce che "*sono esonerati dall'obbligo di cui al presente comma le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236, al decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, e al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti oggetto previste nei citati articoli*".

Ebbene, tali esoneri sono riconducibili genericamente ai c.d. consorzi di filiera. Quest'ultimi sono istituiti in ambito nazionale per alcune tipologie di rifiuti - alla luce delle esigenze connaturate agli stessi e agli impatti che essi hanno in materia ambientale - conformemente al principio generale di matrice europea di "*chi inquina paga*"⁶.

Ed invero, il fine dell'istituzione di tali consorzi deve ritrovarsi nella volontà di responsabilizzazione di tutti gli operatori economici interessati dalla filiera nonché nella realizzazione di quegli obiettivi di recupero di tali tipologie di rifiuti previsti in ambito europeo. Si pensi, ad esempio, agli imballaggi, ai RAEE, agli oli minerali usati, etc.

1 Art. 212 (Albo nazionale gestori ambientali) del D. Lgs. n. 152/2006.

2 DECRETO 3 giugno 2014, n. 120. Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali.

3 Art. 17 (Garanzia finanziaria) del DM n. 120/2014.

4 Art. 183 (definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006 comma 1 lett. l) "*intermediario: qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti*".

5 Art. 183 (definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006 comma 1 lett. i) "*commerciantе: qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti*".

6 Ai sensi di tale principio, i costi dei danni causati all'ambiente dovrebbero tendenzialmente essere sostenuti dai soggetti responsabili, piuttosto che essere addossati alla collettività e riparati con denaro pubblico.

ALBO

A tal riguardo, i consorzi di filiera sono, infatti, costituiti da i produttori del bene, gli utilizzatori del materiale recuperato e gli eventuali riciclatori.

Essi sono specifici per tipologia di materiale e hanno l'obiettivo di razionalizzare ed organizzare la raccolta, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti, secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Con riferimento alla suddetta categoria, dunque, sono specificatamente **esonerati dall'iscrizione all'Albo limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti**, le organizzazioni di cui:

i. Decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152

- Art. 221 comma 3 lett a) e c): imballaggi e rifiuti di imballaggi;
- Art. 223: Consorzi
- Art. 224: Consorzio nazionale imballaggi
- Art. 228: Pneumatici fuori uso
- Art. 233: Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti
- Art. 234: Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene
- Art. 235: Consorzio nazionale per la raccolta ed il trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi – Abrogato dal d.lgs. n. 188/2008
- Art. 236: Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati

ii. Decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188
“Attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti e che abroga la direttiva 91/157/CEE”.

iii. Decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151
“Attuazione della direttiva 2002/95/CE, della direttiva 2002/96/CE e della direttiva 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti”.

Alla luce di quanto sopra, dunque, la possibilità di esonero si fonda su due requisiti:

- Soggettivo: appartenenza ad una delle filiere elencate.
- Oggettivo: svolgimento di attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti.

Ebbene, le suddette attività per le quali è prevista l'esclusione interessano tutte quelle imprese che comportano una “gestione” del rifiuto senza che vi sia una detenzione dello stesso. Ed invero, l'intermedia-

rio si pone come anello di congiunzione tra gli attori principali di un ciclo di gestione del rifiuto, ovvero il produttore/detentore, il trasportatore ed il destinatario finale (smaltitore o recuperatore) trovando la migliore collocazione sul mercato e, dunque fornendo, di fatto un supporto consulenziale. Il commerciante, dal suo canto, acquista e successivamente rivendere i rifiuti senza entrare in contatto con essi.

Lo scopo, dunque, dell'iscrizione all'ANGA per tali categorie di attività risiederebbe nel fatto che senza essa tali soggetti non avendo la detenzione del rifiuto non potrebbero essere riconosciuti da un eventuale organo di controllo in quanto difficilmente noti. Diversamente, infatti, coloro che ne hanno la detenzione rispondono comunque a logiche di iscrizione in quanto nella maggior parte dei casi si tratta di soggetti che ne effettuano anche il trasporto, lo stoccaggio, ecc.

Pertanto, l'esonero dei consorzi di filiera dall'iscrizione all'ANGA per le attività di intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione risponde a criteri generali di controllo e verifica che in tali ambiti vengono assolti direttamente dal consorzio stesso. Ed invero, tale esenzione risponde a logiche pratiche di semplificazione laddove il legislatore abbia in ogni caso previsto altri e diversi sistemi di tracciabilità come nel caso di interesse.

In conclusione, i suddetti consorzi di filiera relativamente a determinate categorie di rifiuti possono normativamente andare esenti dall'iscrizione in Categoria 8 dell'Albo nell'ambito dell'attività di intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti.

4.3.

SOMMARIO

| | |
|---|-----|
| • 4.3.1. - <i>Definizioni</i> | 813 |
| • 4.3.2. - <i>Classificazione</i> | 814 |
| • 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i> | 815 |
| • 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i> | 816 |
| • 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i> | 817 |
| • 4.3.6. - <i>Responsabilità</i> | 818 |
| • 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i> | 819 |
| • 4.3.8. - <i>Trasporto</i> | 820 |
| • 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i> | 821 |
| • 4.3.10. - <i>Albo</i> | 822 |
| • 4.3.11. - <i>Sanzioni</i> | 823 |
| • 4.3.12. - <i>Bonifiche</i> | 824 |
| • 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i> | 825 |
| • 4.3.14. - <i>Scarichi</i> | 826 |
| • 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i> | 827 |
| • 4.3.16. - <i>Discariche</i> | 828 |
| • 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i> | 829 |
| • 4.3.18. - <i>Competenze</i> | 830 |
| • 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i> | 831 |
| • 4.3.20. - <i>Altro</i> | 832 |



Abbonarsi ti conviene.

Nel corrispettivo dell'abbonamento
hai diritto di richiedere ed ottenere risposta*,
in 4800 battute, a *3 quesiti* generici
sull'interpretazione della normativa**.

SCRIVICI A:

info@ambientelegale.it

* Sarà garantito l'anonimato.

** Non possono essere fatte richieste su casi specifici ma solo su concetti generali rientranti nell'ambito di competenza ed interesse. La redazione si riserva il diritto di non rispondere ai quesiti.

**Cosa si intende con “rifiuti alimentari” a seguito della Direttiva 2018/851/UE?**

Nell'ambito delle modifiche apportate dalle Direttive 2018 sulla economia circolare è stata introdotta la nuova definizione di **rifiuti alimentari**, introdotta all'art. 1, par. 1, punto 3 della Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE, che è andato a modificare l'articolo 3 della direttiva 2008/98/CE mediante l'aggiunta del seguente punto:

“*4 bis. «rifiuti alimentari», tutti gli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio¹ che sono diventati rifiuti».*

A sua volta l'art. 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002 dispone che:

“*Ai fini del presente regolamento si intende per “alimento” (o “prodotto alimentare”, o “derrata alimentare”) qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani.*

Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Esso include l'acqua nei punti in cui i valori devono essere rispettati come stabilito all'articolo 6 della direttiva 98/83/CE e fatti salvi i requisiti delle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE. Non sono compresi:

- a) i mangimi;*
- b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano;*
- c) i vegetali prima della raccolta;*
- d) i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/65/CEE e 92/73/CEE;*
- e) i cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE del Consiglio;*
- f) il tabacco e i prodotti del tabacco ai sensi della direttiva 89/622/CEE del Consiglio;*
- g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971;*
- h) residui e contaminanti;*
- i) i dispositivi medici ai sensi del regolamento (UE)*

2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio”.

Stando al combinato disposto delle suddette norme, pertanto, per rifiuto alimentare si intende qualsiasi sostanza o prodotto destinato all'alimentazione umana, che è diventato un rifiuto in quanto colui che lo detiene se ne è disfatto, ha intenzione di disfarsene o ha l'obbligo di disfarsene.

In detta categoria rientrano, per espressa previsione normativa, le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi altra sostanza (compresa l'acqua) venga incorporata negli alimenti durante la loro produzione. Sono invece espressamente esclusi i mangimi, gli animali vivi, i vegetali prima della raccolta, i medicinali, i cosmetici, il tabacco, le sostanze stupefacenti, i dispositivi medici e i contaminanti.

A ben vedere, i rifiuti alimentari, quindi, rappresentano una species di rifiuti organici, di cui si è voluto dare autonoma specificazione.

Le disposizioni delle direttive del 2018 sulla economia circolare, inoltre, sono state recepite nel nostro ordinamento con appositi decreti legislativi di attuazione.

Nello specifico il D. Lgs. n. 116 del 2020 ha recepito la Direttiva 2018/851/UE che ha radicalmente innovato le norme di cui alla parte IV del TUA fra le quali l'art. 183 “definizioni”.

Anche all'interno dell'art. 183 del TUA, infatti, è stata introdotta la definizione di rifiuti alimentari al comma 1 lett. d-bis) secondo cui sono rifiuti alimentari: “*tutti gli alimenti di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti*”.

Appare evidente, pertanto, che nell'art. 183 del TUA è stata recepita la medesima definizione di rifiuti alimentari detta dalla Direttiva 2018/851/UE del pacchetto “economia circolare”.



Anche per la normativa interna, quindi, per rifiuto alimentare si intende qualsiasi sostanza o prodotto destinato all'alimentazione umana, che è diventato un rifiuto in quanto colui che lo detiene se ne è disfatto, ha intenzione di disfarsene o ha l'obbligo di disfarsene.

4.3.1.6.

¹ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1).

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.6.



I bidoni utilizzati per il trasporto di oli usati, ove presentino ancora residui di sostanza, sono classificati come rifiuti pericolosi?

Riguardo alla questione relativa alla classificazione come “*rifiuti pericolosi*” i rifiuti contenenti olio” come, ad esempio i bidoni vuoti precedentemente utilizzati per lo stoccaggio e il trasporto di olio motore, si è pronunciata la Corte di Cassazione, nella sent. del 7 dicembre 2018 n. 54704.

In particolare, la controversia sulla quale è stata chiamata ad esprimersi la Suprema Corte vedeva coinvolte una serie di soggetti condannati, sia in primo grado che in appello, per il reato di *trasporto illecito di rifiuti in zona dichiarata in stato di emergenza nel settore smaltimento rifiuti* di cui all’art. 6 L. 210/2008¹, per avere ripetutamente trasportato, a bordo di un camion, un bidone che sul fondo presentava tracce di olio motore.

La norma in questione, invero, prevede tra l’altro che “nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225”, tra cui è compresa anche la Calabria, luogo di svolgimento dei fatti di causa, “*chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza dell’autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritte dalla normativa vigente è punito [...] con la pena della reclusione da uno a sei anni e con la multa da quindicimila euro a cinquantamila euro se si tratta di rifiuti pericolosi*”².

Ebbene, sul punto, nonostante gli imputati avessero dichiarato che il bidone incriminato era un mero recipiente usato per riporvi i rifiuti trasportati per evitare che la sostanza si disperdesse sul cassone del veicolo – e non anche un rifiuto esso stesso, la Suprema Corte ha ricordato che l’Allegato D al D.Lgs. 152/2006 classifica come rifiuti pericolosi – non solo gli oli minerali e sintetici usati – ma anche i “*rifiuti contenenti olio*”, identificati con il codice CER 16 07 08*.

Sulla scorta di tale elemento, pertanto, la stessa è

giunta ad affermare che il bidone con le tracce di olio rinvenuto dalle Forze dell’Ordine a bordo del camion degli imputati fosse da considerarsi un rifiuto pericoloso ai sensi dell’art. 184 c. 1 D.Lgs. 152/2006 e che, quindi, esso avrebbe dovuto essere trasportato in conformità alla normativa in materia di rifiuti.

l’Allegato D al D.Lgs. 152/2006 classifica come rifiuti pericolosi – non solo gli oli minerali e sintetici usati – ma anche i “*rifiuti contenenti olio*”, identificati con il codice CER 16 07 08*.



In conclusione la giurisprudenza ha affermato che la normativa ambientale classifica come rifiuti pericolosi non solo gli oli minerali e sintetici usati ma anche i “*rifiuti contenenti olio*”.

CORSI ON LINE

GDR - LA CORRETTA GESTIONE DEI RIFIUTI SPECIALI

La gestione dei rifiuti speciali rappresenta spesso un fardello per le imprese in quanto impone costi ed espone al rischio di rilevanti sanzioni.

Le criticità si moltiplicano e si infittiscono anche alla luce del d.lgs. 116 del 2020 che ha interamente riformato la parte IV del Testo Unico Ambientale dedicato proprio alla gestione dei rifiuti.

ONLINE

DAL 26 GENNAIO AL 13 APRILE 2021

COSTO DEL CORSO:

299 euro (IVA ESCLUSA)

1 L. 210/2008 recante “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale*”.

2 Art. 6 c. 1 lett. d) L. 210/2008 recante “*Disciplina sanzionatoria*”.

**I materiali esplosivi in disuso sono esclusi dalla normativa sui rifiuti?**

A ogni capodanno si ripropone l'annosa questione: come gestire i residui dei fuochi d'artificio? Gli stessi rientrano nelle esclusioni di cui all'articolo 185, comma 1, lettera e) del Testo Unico Ambientale?

La domanda non è di poco conto, perché rientrare o meno all'interno di una delle "esclusioni" di cui all'art. 185 D.Lgs 152/2006 (Testo Unico Ambientale o TUA), significa non dover applicare tutto quell'elenco di regole previste dalla Parte IV del TUA in tema di gestione dei rifiuti.

Dunque, la norma ci dice che: *"Non rientrano nel campo di applicazione della Parte IV del presente decreto «i materiali esplosivi in disuso»".*

Senza null'altro specificare.

Occorrerà allora guardare altrove per cercare la nostra definizione.

È il decreto ministeriale 12 maggio 2016 n. 101 che ci fornisce il chiarimento tanto atteso (di materiali esplosivi in disuso), ricomprendendovi: i prodotti esplosivi e i rifiuti prodotti dall'accensione di pirotecnici di qualsiasi specie, ivi compresi quelli per le esigenze di soccorso (inutilizzati, scaduti, ritirati).

Con l'ulteriore specificazione che ai residui inerti generati dall'accensione di fuochi di artificio all'interno dei nuclei domestici e quelli giacenti su strade e aree pubbliche o private comunque soggette ad uso pubblico, inclusi i litorali costieri, si applica la disciplina dei rifiuti urbani.

Ne deriva che i residui di fuochi d'artificio di capodanno devono essere gestiti come rifiuti urbani e quindi sarà il servizio pubblico di igiene urbana che provvederà alla loro raccolta, trasporto e avvio a un impianto di destinazione finale.

Discorso diverso deve, invece, essere fatto per i fuochi d'artificio, come quelli delle missioni di salvataggio, rimasti inutilizzati, che invece fuoriescono dalle norme sui rifiuti.

Ma questo vuol dire che possono essere gestiti come meglio si crede?

Assolutamente no!

È lo stesso DM sopra citato che ci dice che devono essere:

- depositati in contenitori idonei e separati;
- raccolti ogni tre mesi o, in alternativa, quando il quantitativo complessivamente raggiunge i 10 Kg. In ogni caso, la durata del deposito non può superare un anno;
- smaltiti in impianti di termodistruzione autorizzati.

A ben vedere si segue l'impianto di regole previsto dalla Parte IV del Testo Unico Ambientale.



In conclusione i residui dell'accensione di fuochi di artificio all'interno di nuclei domestici o quelli giacenti su strade e aree pubbliche ovvero private comunque soggette ad uso pubblico, devono essere trattati e gestiti come rifiuti urbani.

I residui esplosivi inutilizzati, scaduti e ritirati dovranno invece seguire le regole del DM 12 maggio 2016 n. 101.

COLLANA:

"I Quaderni sui rifiuti"

"Produttori di rifiuti e sottoprodotti"

Autore:

Avv. D. Carissimi



4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.6.



Come è disciplinato il deposito temporaneo dei veicoli fuori uso consegnati al concessionario?

Ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. bb), del D.Lgs. 152/2006, il deposito temporaneo è definito come *“il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis D.Lgs. 152/2006”*.

In particolare, la disposizione richiamata, rubricata *“Deposito temporaneo prima della raccolta”* e introdotta dal D.Lgs. 116/2020 in occasione del recepimento della Dir. 851/2018/UE in materia di rifiuti, dispone che il raggruppamento dei rifiuti finalizzato al trasporto in un impianto di recupero o smaltimento è effettuato come deposito temporaneo prima della raccolta, nel rispetto, per quanto di interesse, delle seguenti condizioni:

- deve essere realizzato nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti;
- esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita.

La medesima norma, al suo comma 3, prevede poi che il deposito temporaneo prima della raccolta non necessita di autorizzazione da parte dell'autorità competente.

In sintesi, dunque, il deposito temporaneo è rappresentato da quella attività - che non necessita di autorizzazione essendo propria della “produzione” del rifiuto e non tanto della “gestione” dello stesso - svolta dal produttore dei rifiuti sul luogo di produzione all'interno del recinto aziendale, onde ottimizzarne e garantirne il corretto avvio al recupero o allo smaltimento.

Tanto premesso, le condizioni affinché il deposito temporaneo sia regolare sono le seguenti:

- i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;
- i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una

delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti:

- o con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;
- o quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi.
- o in ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;
- il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;
- devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;
- per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo.

Quanto ai tempi di deposito, l'art. 6 c. 8-bis Dlgs 209/2003 introduce una deroga rispetto al generale regime recato dal D.Lgs. 152/2006 e, pertanto, integrando gli estremi di una norma speciale, deve ritenersi prevalente.

Nello specifico, la disposizione prevede che il deposito temporaneo dei veicoli destinati alla demolizione - presso il concessionario, il gestore della succursale della casa costruttrice o dell'automercato - *“è consentito fino a un massimo di trenta giorni”* e non è previsto alcun limite quantitativo.

Un'ulteriore deroga al regime del deposito temporaneo è inoltre stata introdotta dal D.Lgs. 119/2020 nell'ottica di responsabilizzare il concessionario, il gestore della succursale della casa costruttrice o l'automercato e prevede che esso possa essere effettuato anche in aree scoperte e pavimentate, purché i veicoli siano privi di fuoriuscite di liquidi e di gas e abbiano integre le componenti destinate alla successiva messa in sicurezza.



In conclusione, il deposito temporaneo dei veicoli fuori uso consegnati al concessionario è disciplinato secondo la disciplina esposta.



Qual è l'ambito di applicazione del nuovo comma 19 dell'art. 193?

Il D.Lgs 116 del 3 settembre 2020¹, ha abrogato il comma 4 dell'art. 266 del D.lgs 152/2006, relativo alle deroghe rispetto al luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività sanitaria e da attività di manutenzione ed ha inserito la relativa disciplina all'interno dell'art. 193, ai commi 18 e 19.

Quanto al comma 19, la prima indicazione fornita dal legislatore riguarda l'*ambito di applicazione* della disposizione che risulta ampliato, o meglio precisato, rispetto alla formulazione del vecchio comma 4 del 266 il quale si riferiva genericamente ai *rifiuti da manutenzione*.

Il concetto di rifiuti da manutenzione di cui alla norma abrogata è stato oggetto, negli anni, di numerosi interventi interpretativi, stante appunto, la genericità della definizione che ha condotto a ritenere inclusa nella deroga normativa unicamente i rifiuti derivanti dalla manutenzione c.d. *ordinaria* o *piccola manutenzione*², da intendersi come ogni attività necessaria ad integrare o mantenere in efficienza un bene e relativamente a quantitativi limitati.

Per giungere ad una definizione di manutenzione ordinaria, si era fatto riferimento in via analogica al DPR 380 del 2001 il quale, con espresso e limitato riferimento alle attività edilizie, distingue le attività in base al tipo di intervento e segnatamente, annoverando: tra gli interventi di manutenzione ordinaria ogni attività necessaria ad integrare o mantenere in efficienza un bene; tra gli interventi di manutenzione straordinaria ogni attività necessaria per rinnovare e/o sostituire parti di un bene.

Il comma 19 oggi comprende nel novero dei rifiuti soggetti alla deroga:

- i rifiuti derivanti da attività di manutenzione;
- i rifiuti derivanti da piccoli interventi edili;
- i rifiuti derivanti dalle attività di pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione.

Sul punto, valga la pena rilevare che la dottrina più attenta aveva già ricompreso nell'ambito di applica-

zione della deroga del comma 4 del 266 le attività di pulizia, nonché ovviamente, quelle derivanti dai piccoli interventi edili.

L'intervento legislativo, sebbene abbia espressamente incluso quelle attività che già la dottrina aveva ricompreso nella deroga, ha tuttavia mancato ancora di definire espressamente il concetto di manutenzione, in relazione alla quale, pertanto, si dovrà ancora fare riferimento alla *manutenzione* c.d. *ordinaria*, non essendo stato altrimenti precisato.



La deroga del comma 19 dell'art. 193 si applica quindi ai rifiuti derivanti dalle attività di manutenzione ordinaria, dalle attività di pulizia e simili di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 82 e dai piccoli interventi edili.

CORSI ON LINE

GDR - LA CORRETTA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

La gestione dei rifiuti urbani si colloca tra le norme pubbliche che regolano i servizi pubblici e le norme previste dal codice dell'Ambiente per questa specifica categoria di rifiuto. Pubbliche Amministrazioni, operatori e privati cittadini devono quindi muoversi in una complessa disciplina per avere piena consapevolezza di una corretta gestione dei rifiuti all'interno del proprio territorio.

La tematica è più che mai di grande attualità considerati i numerosi interventi, specialmente per ciò che concerne la gestione dei rifiuti urbani, apportati dal D.lgs. 116 del 2020 che ha modificato la Parte IV del Testo Unico Ambientale.

*** ONLINE ***

DAL 26 GENNAIO AL 13 APRILE 2021

COSTO DEL CORSO:

299 euro (IVA ESCLUSA)

¹ Pubblicato in Gazzetta in data 11 settembre 2020 ed entrato in vigore in data 26 settembre 2020.

² Cfr. sul punto D. CARISSIMI, *I rifiuti da manutenzione in I quaderni sui rifiuti*, Ambiente Legale 2016.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.6.



Che cosa rischia l'Amministratore di una azienda in caso di omessa verifica delle autorizzazioni del trasportatore?

La domanda può sembrare banale, tuttavia, l'Amministratore di una azienda che omette di controllare le autorizzazioni dei trasportatori, seppur autorizzato a sua volta alla gestione di rifiuti, può incorrere in una responsabilità penale.

Lo ha confermato la Corte di Cassazione in una importante sentenza sul punto e nello specifico nella pronuncia del 14 febbraio 2020, n. 5912, in cui si è nuovamente espressa sul principio della responsabilità estesa nella gestione dei rifiuti, per cui tutti i soggetti che sono coinvolti nelle diverse fasi della stessa (dalla produzione, al trasporto allo smaltimento etc.) sono responsabili.

Nel caso specifico, l'Amministratore di una azienda è stato condannato, nel giudizio di merito, per il reato di cui all'art. 256 (*attività di gestione di rifiuti non autorizzata*) comma 1 lett. a) del TUA per aver accettato dei rifiuti da una società non autorizzata al trasporto in quanto non regolarmente iscritta all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali.

L'imputato, pertanto, ha presentato ricorso in Cassazione sostenendo la violazione di legge in relazione all'art. 256 comma 1 del TUA in quanto, secondo la tesi difensiva, la condotta in esame non rientrerebbe nelle previsioni della norma in commento che punisce *“solo chi effettua abusivamente attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti, ma non coloro i quali - come il ricorrente, titolare di regolare autorizzazione alla gestione di rifiuti non pericolosi - si sia limitato a “ritirare” rifiuti da una società non regolarmente iscritta all'Albo”*.

La difesa prospettata dal ricorrente, tuttavia, non ha convinto la Suprema Corte che nel ritenere infondato il ricorso ha spiegato che: *“è evidente l'errore in cui versa la difesa del ricorrente laddove ritiene mancante una norma che estenda al titolare della ditta che riceve i rifiuti per avviarli al recupero, l'obbligo di controllo sulle altre società con le quali si interfacciano”*.

Secondo gli Ermellini, invero: *“sia nella giurisprudenza penale che in quella amministrativa, è consolidato il c.d. principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti. Ciò comporta che la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava*

su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi. [...]”.

Stando al ragionamento della Cassazione, pertanto, il ricorrente, in virtù del principio di responsabilità estesa nella gestione dei rifiuti ed in quanto soggetto facente parte di tale filiera, avrebbe dovuto controllare l'autorizzazione del trasportatore al fine di evitare di incorrere in una responsabilità in tal senso.

A tal proposito si sottolinea che l'art. 256 comma 1 del TUA è previsto fra i reati presupposto di cui all'art. 25-undecies del decreto 231 che, se commesso nell'interesse o vantaggio dell'ente, potrebbe comportare la responsabilità amministrativa dello stesso.



Appare evidente, pertanto, l'importanza di adottare, quale protocollo preventivo, il controllo delle autorizzazioni del trasportatore dei rifiuti, al fine di evitare non solo la responsabilità penale ma anche la responsabilità 231 dell'ente.

GDR - LA CORRETTA GESTIONE DEI RIFIUTI

Una delle sfide ambientali più importanti è quella di interpretare la normativa vigente alle sfide che il progresso economico e industriale di giorno in giorno presentano.

La sfida diventa più ardua anche alla luce della recente riforma apportata dal d.lgs. 116 del 2020 che ha interamente modificato la parte quarta del Testo Unico Ambientale.

La creazione di una filiera del rifiuto virtuosa, proiettata verso i principi della Circular Economy e sostenibile anche da un punto di vista dell'operatore, diventa quindi l'obiettivo da raggiungere.

Il risultato pratico, non è però di sempre agevole realizzazione, dal momento che sono tante le regole e gli istituti tra i quali destreggiarsi: sottoprodotto, esclusioni, end of waste, raccolta differenziata, Albo, autorizzazioni, tracciabilità, solo per citarne alcuni.

ONLINE

DAL 26 GENNAIO AL 13 APRILE 2021

COSTO DEL CORSO:
350 euro (IVA ESCLUSA)

**Quali novità per le attività di manutenzione dalla Circular economy?**

Come noto, lo scorso 26 settembre è entrato in vigore il D.Lgs 116 del 3 settembre 2020¹, che è andato a modificare la disciplina in materia di rifiuti e di imballaggi di cui al D.Lgs 152/2006, recependo le Direttive 2018/851/UE² e 2018/852/UE³.

Il legislatore, tra l'altro ha inserito un nuovo comma il 19 dell'art. 193 in materia di deroghe da attività manutentiva abrogando, di converso, il comma 4 dell'art. 266 del D.lgs 152/2006 relativo alle deroghe in materia rifiuti derivanti da attività sanitaria e da attività da manutenzione.

Il suddetto comma 19 dell'art. 193 espressamente prevede che *“I rifiuti derivanti da attività di manutenzione e piccoli interventi edili, ivi incluse le attività di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 82 si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività. Nel caso di quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività, il trasporto dal luogo di effettiva produzione alla sede, in alternativa al formulario di identificazione, è accompagnato dal documento di trasporto (DDT) attestante il luogo di effettiva produzione, tipologia e quantità dei materiali, indicando il numero di colli o una stima del peso o volume, il luogo di destinazione”*.

La prima indicazione fornita dal legislatore riguarda l'*ambito di applicazione* della disposizione che risulta ampliato, o meglio precisato, rispetto alla formulazione del vecchio comma 4 del 266 il quale si riferiva genericamente ai *rifiuti da manutenzione*.

Il comma 19 oggi comprende nel novero dei rifiuti soggetti alla deroga:

- i rifiuti derivanti da attività di manutenzione;
- i rifiuti derivanti da piccoli interventi edili;
- i rifiuti derivanti dalle attività di pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione.

Dopo la definizione dell'ambito di applicazione si giunge alla prima regola derogatoria che corrisponde a quella della disposizione abrogata, per cui i

rifiuti in commento, attraverso una *fictio iuris*, si considerano prodotti, non presso il luogo di materiale ed effettiva produzione, ma presso la sede del produttore.

La norma in commento ammettendo, dunque, la cd. *Movimentazione derogatoria* dal luogo di effettiva produzione alla sede sopra descritta la subordina tuttavia a delle specifiche condizioni e segnatamente:

- la possibilità di procedere ad una fisica movimentazione del rifiuto è condizionata ai quantitativi di rifiuti prodotti da movimentare che devono essere *limitati*, ossia come definiti dal legislatore, tali *da non giustificare l'allestimento di un deposito temporaneo in loco*;
- la movimentazione dal luogo di effettiva produzione al luogo di produzione giuridica dovrà essere accompagnata da un DDT, in alternativa al FIR, che attesti il luogo di effettiva produzione, la tipologia e quantità dei materiali, il numero di colli o una stima del peso o volume e il luogo di destinazione.



In conclusione, con la nuova formulazione del comma 19 dell'art. 193 del D.Lgs. n. 152/2006, il legislatore per specifiche attività di manutenzione espressamente individuate ha previsto non solo una *fictio iuris* che permette di considerare il rifiuto prodotto presso la sede del produttore, ma anche nel caso di quantitativi limitati una deroga in ordine alla tracciabilità che prevede l'utilizzo di un DDT in alternativa al FIR.

¹ Pubblicato in Gazzetta in data 11 settembre 2020.

² Che modifica la Direttiva 2008/98/CE.

³ Che modifica la Direttiva 1994/63/CE.

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.6.



Quali sono le modalità di conservazione del DDT che accompagna i rifiuti da manutenzione durante la movimentazione derogatoria?

Il Documento di Trasporto, come previsto dalla normativa civilistica, svolge la funzione di documentare e certificare le operazioni rilevanti ai fini IVA, ed è pertanto soggetto alla disciplina di tenuta e conservazione delle contabilità¹ di cui al codice civile.

In particolare, l'art. 2220 c.c. prevede, in materia di conservazione, che le scritture debbano essere conservate per dieci anni dalla data dell'ultima registrazione.

Diversamente il DDT di cui al nuovo 19 dell'art. 193 TUA, non assolve alcun obbligo di certificazione rispetto ad operazioni rilevanti ai fini contabili, ma è alternativo rispetto al Formulario di Identificazione dei Rifiuti.

In altri termini, lo scopo del DDT in commento è quello di sostituirsi al FIR, tracciando il rifiuto sin dal luogo di effettiva e materiale produzione a quello di giuridica produzione ove sarà collocato in deposito temporaneo e registrato, garantendo, così, che non si perda l'effettiva provenienza del rifiuto.

Pertanto, a parere di chi scrive, potrà essere validamente applicata la disciplina sulla tenuta e la conservazione del FIR, di cui all'art. 193 TUA in relazione all'art. 190, posto che il DDT servirà a dimostrare la regolarità delle operazioni di carico dei rifiuti a deposito temporaneo.

Ne deriva, quale logico corollario che le copie del DDT dovranno essere conservate per tre anni dal momento del trasporto (*rectius* della movimentazione derogatoria) unitamente al registro di carico e scarico.



Alla luce di quanto sopra, secondo una interpretazione strettamente letterale e garantista, al DDT dovrà essere applicato il regime di conservazione delle scritture contabili (dieci anni), mentre secondo una interpretazione estensiva, analogica e orientata alla reale funzione del DDT in commento, sarà sufficiente applicare la disciplina di conservazione del FIR che il DDT va appunto a sostituire.

COLLANA:

"I Quaderni sui rifiuti"

I rifiuti nei quesiti

*Raccolta di risposte operative
divise per argomenti*

Avv. Daniele Carissimi

Avv. Niky Sebastiani

Dott.ssa Giovanna Galassi



1 Come emerge dal combinato disposto dei seguenti articoli: art. 1 comma 3 del DPR 472/1996, Art. 21 comma 4 lett. a) e art. 39 del DPR 633/1972.

**Quali sono i criteri per l'applicabilità della disciplina dell'AUA?**

L'*Autorizzazione Unica Ambientale* (AUA) è espressamente disciplinata dal D.P.R. n. 59/2013¹.

Tale tipologia di autorizzazione ambientale è stata introdotta nel nostro ordinamento con lo scopo di semplificare gli adempimenti amministrativi degli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di *autorizzazione integrata ambientale* (AIA).

Dalla suddetta normativa si deve rilevare la sussistenza di due criteri ai fini dell'applicabilità dell'Autorizzazione Unica Ambientale e segnatamente:

- Uno *sogettivo*
- Uno *oggettivo*

Da un *punto di vista sogettivo* l'art. 1² del regolamento dispone che possono ricorrere ad AUA:

- le imprese di cui all'art. 2 del D.M. del 18 aprile 2005 e segnatamente le c.d. PMI ovvero micro imprese, piccole imprese e medie imprese;
- le imprese non soggette alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale (c.d. AIA).

In proposito, una circolare interpretativa del Ministero dell'Ambiente del 2013 ha specificato che i due requisiti non devono esistere cumulativamente bensì, il requisito di cui alla lett. b è idoneo ad assorbire quello di cui alla lett. a., nel senso che tutti gli impianti produttivi non soggetti ad AIA., a prescindere dalla dimensione dell'impresa, sono soggetti ad AUA.

Da un *punto di vista oggettivo* l'art. 3³ del regolamento chiarisce che tale autorizzazione sostituisce fino a sette titoli autorizzativi:

- autorizzazione agli scarichi di cui al capo II del titolo IV, della sezione II, della Parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- comunicazione preventiva di cui all'articolo 112

del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste;

- autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'articolo 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152;
- autorizzazione generale di cui all'articolo 272 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- comunicazione o nulla osta di cui all'articolo 8, commi 4 o comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447;
- autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99;
- comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli artt. 215, autosmaltimento e 216, operazioni di recupero del D. Lgs.152 del 2006.



In conclusione, solo al ricorrere di uno dei due criteri sopra individuati può ritenersi applicabile la disciplina in materia di AUA.

1 Decreto del presidente della repubblica 13 marzo 2013, n. 59. Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
2 Art. 1, D.P.R. n. 59 del 2013: "*Ambito di applicazione*".
3 Art. 3 (*Autorizzazione unica ambientale*) DPR 59/2013.

4.3.10. ALBO

4.3.10.6.

**Proroga dello stato di emergenza: quando scadono le iscrizioni all'Albo Nazionale Gestori Ambientali?**

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020 (*Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.*) lo stato di emergenza connesso alla nota pandemia da Covid 19 è stato prorogato (per ora) al 31 gennaio 2021.

La legge 27 novembre 2020 n. 159, di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2020 n.125, ha introdotto l'articolo 3-bis, il quale al comma 1, modificando l'art. 103, comma 2, della legge 24 aprile 2020 n. 27, di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, dispone espressamente che le parole: "il 31 luglio 2020" siano sostituite dalle seguenti: "la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19" e, al comma 2, introduce all'articolo 103 il comma 2-sexies il quale dispone che "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, di cui al comma 2, scaduti tra il 1° agosto 2020 e la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, e che non sono stati rinnovati, si intendono validi e sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo comma 2."

In tal proposito si ricordi che, tale comma 2 prevede testualmente che "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati [...] in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza".

Vista la suddetta proroga e le recenti modifiche normative, il Comitato dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali è dunque intervenuto sulla validità e relativa scadenza dei propri provvedimenti amministrativi con la recentissima Circolare n. 14 del 10 dicembre 2020 titolata, per l'appunto, "Applicazione articolo 3-bis della legge 27 novembre 2020 n. 159, di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2020 n.125, in vigore dal 4 dicembre 2020".

Ebbene, nel richiamare la recente proroga dello stato di emergenza e la relativa normativa di riferimento,

la suddetta Circolare dispone che, in conseguenza a tali modifiche, "[...] le iscrizioni in scadenza nell'arco temporale compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021, conservano la loro validità fino al 3 maggio 2021; ferma restando l'efficacia dei rinnovi deliberati nel periodo suddetto."

Ciò posto, tuttavia, come nelle precedenti Circolari relative a tale tema, il Comitato ricorda altresì che, ai fini del regolare esercizio delle attività oggetto di iscrizione, le imprese devono, in ogni caso:

- rispettare le condizioni ed essere in possesso di tutti i requisiti previsti per l'iscrizione Albo Nazionale Gestori Ambientali; ed invero, qualora fosse accertata l'inosservanza degli stessi, può essere dato luogo all'apertura di procedimenti disciplinari e applicazione di relative sanzioni;
- prestare per i casi previsti (ovverosia nella categoria 1 con riferimento alla raccolta e al trasporto di rifiuti urbani pericolosi, categoria 5, categoria 8, categoria 9 e categoria 10) apposita garanzia fideiussoria o appendice di fideiussione già prestata a copertura del periodo intercorrente dalla data di scadenza dell'iscrizione e quella del 3 maggio 2021;
- comunicare eventuali variazioni dell'iscrizione.



In conclusione, vista dunque la proroga dello stato di emergenza da Covid19 al 31 gennaio 2021 e la normativa di riferimento sulla validità dei titoli abilitativi in materia ambientale, le iscrizioni in scadenza nell'arco temporale compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 31 gennaio 2021 risultano valide sino al 3 maggio 2021. Tale previsione, ad ogni modo, vige congiuntamente al rispetto delle condizioni e dei requisiti di iscrizioni, all'obbligo di prestazione delle relative garanzie fideiussorie previste nonché all'obbligo di comunicazione di eventuali variazioni intervenute.

**Che effetto ha il *ne bis in idem* del reato-base sul reato 231?**

Il quesito trae origine da una contestazione promossa nei confronti di un ente per un reato base già oggetto di contestazione.

Occorre quindi chiarire quali siano i possibili risvolti del *ne bis in idem* per il reato presupposto (o base) rispetto alla posizione processuale della società.

A questo proposito occorre far rimando all'art. 37 del D.Lgs. 231/2001 il quale prevede che “*Non si procede all'accertamento dell'illecito amministrativo dell'ente quando l'azione penale non può essere iniziata o proseguita nei confronti dell'autore del reato per la mancanza di una condizione di procedibilità*”.

Detta norma nel prevedere che non debba procedersi all'accertamento dell'illecito amministrativo imputato all'ente quando l'azione penale nei confronti dell'autore del reato presupposto non poteva essere iniziata o non può essere proseguita, per la mancanza di una condizione di procedibilità, introduce una *pregiudizialità giuridica tra illecito amministrativo dell'ente e reato presupposto dell'agente*.

A tal proposito quindi, dovendo considerare il *ne bis in idem* come *condizione di procedibilità* rispetto all'avvio o prosecuzione dell'azione penale nei confronti dell'autore del reato, anche laddove la notizia di reato nei confronti dell'ente appaia fondata, non potrà essere esercitata l'azione penale e il PM ai sensi dell'art. 58 del D.Lgs. 231/2001, dovrà disporre l'archiviazione del procedimento anche nei confronti dell'ente.

L'art. 58 del D.Lgs. 231/2001 prevede infatti che “*Se non procede alla contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'articolo 59, il pubblico ministero emette decreto motivato di archiviazione degli atti, comunicandolo al procuratore generale presso la corte d'appello. Il procuratore generale può svolgere gli accertamenti indispensabili e, qualora ritenga ne ricorrano le condizioni, contesta all'ente le violazioni amministrative conseguenti al reato entro sei mesi dalla comunicazione*”.

Pertanto, alla luce del secondo inciso dell'art. 58, qualora l'improcedibilità dell'azione penale emerga nella fase delle indagini preliminari, il PM dovrà emettere un decreto motivato di archiviazione degli atti ai sensi dell'art. 58.

Qualora il PM eserciti l'azione penale, in assenza delle condizioni di procedibilità previste dalla legge, il giudice, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo, dovrà dichiarare, con sentenza, *non doversi procedere* nei confronti dell'ente.

Fermo restando quanto sopra, occorre compiere alcune precisazioni sulla particolarità della normativa in commento.

Nello specifico quanto alla disciplina dell'archiviazione questa è connessa a diverse casistiche che attengono a due grandi macro-categorie ovvero a quelle connesse al **reato presupposto** e quelle riguardanti l'**illecito penal-amministrativo**.

Ebbene, per quanto d'interesse, occorre focalizzare l'attenzione su quelle appartenenti al primo gruppo in cui rientrano, tra le altre, le seguenti:

- **L'eccezione al principio di autonomia della responsabilità** dell'ente di cui all'art. 8 del D.Lgs. 231/2001 in virtù degli artt. 411 c.p.p. e 37 del Decreto 231 per la quale l'accertamento dell'illecito amministrativo è precluso quando l'azione penale verso l'autore del reato presupposto non può essere iniziata o proseguita per **mancanza di una condizione di procedibilità** (come si è detto sopra).
- **L'eccezione in base alla quale il PM disporrà l'archiviazione per estinzione del reato presupposto** a seguito di prescrizione.



In conclusione l'acclarata presenza del *ne bis in idem* rileva come mancanza di una condizione di procedibilità anche ai sensi del decreto 231 con la conseguenza che il PM dovrà proporre archiviazione ovvero il giudice dovrà emettere sentenza di *non doversi procedere* nei confronti dell'ente.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.6.



Ai sensi del DL 76/2020, a quali condizioni è possibile realizzare interventi o opere nei siti oggetto di bonifica?

Al riguardo è opportuno chiarire che, benché il D. Lgs. 116/2020 non abbia previsto disposizioni dirette ad incidere in materia di bonifiche, interventi sul tema sono stati previsti dal legislatore nazionale con il DL n. 76 del 16 luglio 2020, ossia il cd. decreto semplificazioni, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

Detto intervento normativo risponde a differenti esigenze, compresa la necessità di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Non sorprende, quindi, la numerosa presenza di novità in campo ambientale, tra le quali si citano le disposizioni in merito alla raccolta e al trasporto dei materiali metallici, le modifiche in ordine al procedimento di VIA e, appunto, in ordine alle bonifiche.

Precisamente, il legislatore interviene, ai sensi dell'art. 52, sulle procedure per interventi e opere nei siti oggetto di bonifica e, in virtù dell'art. 53, sulle procedure nei siti di interesse nazionale.

In ordine al primo profilo, viene inserito l'art. 242-ter (interventi e opere nei siti oggetto di bonifica) al Testo Unico ambientale. Al primo comma, il legislatore fornisce un elenco di interventi che possono essere realizzati in detti siti.

Pertanto, *“possono essere realizzati interventi e opere richiesti dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, di manutenzione ordinaria e straordinaria di impianti e infrastrutture, compresi adeguamenti alle prescrizioni normative, nonché opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti e forniture di servizi e, più in generale, altre opere lineari di pubblico interesse, di sistemazione idraulica, di mitigazione del rischio idraulico, opere per la realizzazione di impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili e di sistemi di accumulo, esclusi gli impianti termoelettrici, fatti salvi i casi di riconversione da un combustibile fossile ad altra fonte meno inquinante o qualora l'istallazione comporti una riduzione de-*

gli impianti ambientali rispetto all'assetto esistente, opere con le medesime connesse, infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, nonché le tipologie di opere e interventi individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 7-bis (...)”.

Ne consegue, che è necessario che l'intervento che si intende realizzare sia ricompreso nel riportato elenco, il quale non solo appare ampio ma, inoltre, comprende operazioni generiche, si pensi agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Posta così la prima condizione, le successive sono previste dal medesimo comma. Precisamente:

- le opere devono essere realizzate con tecniche e modalità che non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il completamento della bonifica;
- non devono determinare, inoltre, rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area nel rispetto del D. Lgs. 81/2008¹.

Ciò posto, la verifica della conformità di quanto esposto spetta all'autorità competente ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del Testo Unico ambientale, nell'ambito dei procedimenti di approvazione e autorizzazione degli interventi e, ove prevista, nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale.



In conclusione, è possibile realizzare interventi e opere nei siti oggetto di bonifica a condizione che siano espressamente previste nell'elenco di cui all'art. 242-ter, comma 1, TUA. È necessario, inoltre, che non sia pregiudicata l'esecuzione ed il completamento della bonifica e che non determinino rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area.

1 Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.



In quali casi gli PFU devono essere classificati come rifiuti urbani?

Ai sensi dell'art. 184 D.Lgs. 152/2006, i rifiuti possono essere classificati come:

- Pericolosi o non pericolosi;
- Urbani o speciali.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'Allegato D alla Parte IV del D.Lgs. 152/2006 contenente l'elenco dei rifiuti istituito dalla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000, classifica gli Pneumatici Fuori Uso come *rifiuti non pericolosi* aventi codice CER 16 01 03.

Quanto invece al secondo aspetto, ovvero quello connesso alla provenienza dei rifiuti, deve ritenersi che gli Pneumatici Fuori Uso debbano essere quasi sempre classificati come rifiuti *speciali*.

Invero, sia nell'ipotesi in cui essi vengano generati dall'attività di gommisti e autofficine all'interno del mercato del *ricambio*, sia che essi vengano qualificati come rifiuti dall'*autodemolitore* nel corso delle operazioni preliminari alla rottamazione del veicolo, essi possono ritenersi esentati da un'*attività di lavorazione artigianale o industriale* ex art. 184 c. 3 lett. c) e d) del D.Lgs. 152/2006, ovvero da un'*attività commerciale* ex art. 184 c. 3 lett. e) D.Lgs. 152/2006.

A tal proposito, si chiarisce infatti che - a differenza di quanto accade per altre attività di manutenzione degli autoveicoli tra cui, ad esempio, il ricambio dell'olio esausto - la sostituzione degli PFU è un'operazione che non può essere svolta artigianalmente nel proprio garage di casa perché richiede un'attrezzatura particolare.

Pertanto, anche nelle ipotesi in cui si provveda all'acquisto di uno pneumatico nuovo presso un rivenditore al dettaglio o un centro commerciale, l'installazione sul veicolo dovrà essere comunque effettuata presso un gommista o un'autofficina attrezzata, la quale provvede dunque a gestire gli pneumatici sostituiti come *rifiuti speciali* esentati dalla propria attività.

L'unico caso in cui gli PFU possono essere classificati come urbani riguarda la circostanza in cui essi siano stati *abbandonati su strade ed aree pubbliche*.

In tale ipotesi, infatti, l'art. 184 c. 2 lett. d) D.Lgs. 152/2006 dispone espressamente che "*i rifiuti di*

qualsunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua" devono essere qualificati come urbani.

Il soggetto deputato ad occuparsi degli PFU abbandonati sul suolo pubblico è il Comune territorialmente competente.



Pertanto, in tali casi, il soggetto deputato ad occuparsi degli PFU abbandonati sul suolo pubblico è il Comune territorialmente competente, ovvero, se l'area di abbandono non fosse di competenza comunale, ma provinciale o statale, il gestore della medesima.

COLLANA:

"I Quaderni sui rifiuti"

"Produttori di rifiuti e sottoprodotti"

Autore:

Avv. D. Carissimi



4.3.14. SCARICHI

4.3.14.6.



Le acque di scarto del processo di demineralizzazione sono uno scarico che deve essere autorizzato?

L'art. 74, comma 1 let. ff), D. Lgs. 152/2006 definisce lo scarico come:

*“qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, nel suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria **indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acqua e previsti all'articolo 114**”.*

In tale quadro, la nozione di scarico risulta essere del tutto indipendente dalla natura inquinante dell'immissione che la costituisce.

Ed invero, solo le ipotesi di immissione di cui all'art. 114, D. Lgs. 152/2006 - in base al combinato disposto con quanto previsto dall'ultimo periodo dell'art. 74, comma 1, lett ff) - sono sottratte alla disciplina degli scarichi.

Tale disposizione prevede che:

*“Le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adottano apposita disciplina in materia di **restituzione delle acque utilizzate per la produzione idroelettrica, per scopi irrigui e in impianti di potabilizzazione, nonché delle acque derivanti da sondaggi o perforazioni diversi da quelli relativi alla ricerca ed estrazione di idrocarburi, al fine di garantire il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al titolo II della parte terza del presente decreto**”.*

Ebbene, da tale definizione risulta evidente come le acque del processo di demineralizzazione non rientrano nelle ipotesi di restituzione di acque cui all'art. 114, D. Lgs. 152/2006 e devono quindi essere assoggettate alla disciplina degli scarichi.

Dalla qualifica di un refluo come scarico deriva che, in base a quanto disposto dall'art. 124, D. Lgs. 152/2006, esso debba sempre essere preventivamente autorizzato, secondo quanto disposto dalla parte IV del Testo Unico Ambientale.

Per ciò che concerne quindi la natura dello scarico l'art. 74, lett. h) del D. Lgs. de 3 aprile 2006, n. 152 definisce come acque reflue industriali:

“qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od

impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento”.

La nozione in commento è il frutto della modifica apportata all'art. 74 dal D. Lgs. del 16 gennaio 2008, n. 4. Nella versione originaria la norma parlava non semplicemente di acque provenienti da attività commerciali o di produzione di beni, ma richiedeva anche che le stesse fossero *“qualitativamente diverse”* dalle acque reflue domestiche e meteoriche. Nel 2008 tale inciso è stato definitivamente rimosso dalla definizione di refluo industriale.

Ne deriva che, al fine di stabilire la natura industriale di un refluo non sono determinanti le sue caratteristiche intrinseche, bensì piuttosto il fatto che lo stesso sia scaricato da un impianto in cui si svolga un'attività industriale che lo stesso sia diverso dalle acque *domestiche* ovvero *meteoriche*.

Per acque reflue domestiche si intendono: *“acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche”.*

Viceversa, il T.U.A. non fornisce una definizione normativa di acque meteoriche e rimette la disciplina di tale tipologia di scarichi in capo alle Regioni. Nondimeno, si parla tipicamente di acque meteoriche con riferimento alle acque piovane non contaminate.

In tale quadro, le acque di scarto del processo di demineralizzazione non possono essere ricondotte al *metabolismo umano* o comunque ad attività domestiche, né alla nozione di acque *meteoriche*, al contrario le stesse sono il frutto di un'attività di processo.



Alla luce della nozione di scarico e delle richiamate definizioni, le acque di scarto del procedimento di demineralizzazione devono essere qualificate come scarico industriale e assoggettate alla relativa disciplina autorizzativa.

**Sussiste un obbligo di analisi delle terre e rocce da scavo?**

Ci si interroga se sussiste un obbligo di analisi volto ad attestare il profilo di qualità ambientale delle terre e rocce da scavo da qualificarsi come sottoprodotti, ai sensi del DPR 120/2017.

Nello specifico, se l'articolo 4, comma 2, lett. d) del citato DPR, quando parla di terre e rocce che soddisfano "i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II¹, dal Capo III² o dal Capo IV³ del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lett. b⁴", richiede di fatto un obbligo di analisi.

A rispondere, l'ANCE, che nella circolare esplicativa al nuovo DPR 120/2017, ha sul punto affermato i seguenti principi:

- sebbene dal DPR 120/2017, non emerge la necessità di una caratterizzazione ambientale, secondo le indicazioni di cui all'Allegato 4 del medesimo decreto (*procedure di caratterizzazione chimico-fisiche ed accertamento delle qualità ambientali*);
- tuttavia procedere con le analisi si manifesta come la scelta più prudente e quindi preferibile.

Come a dire che, un obbligo non c'è, ma è preferibile se le analisi le fai.

Detta interpretazione è anche quella maggiormente conforme al DPR in esame, il quale - all'art. 20 comma 1 - prevede espressamente che le disposizioni sulla gestione delle TRS come sottoprodotti si applicano solo alle terre e rocce da che non superano i valori delle CSC di cui alle colonne A e B, Tabella 1, dell'Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del TUA.

E come dimostrare il mancato superamento se non con l'effettuazione di specifici campionamenti ed analisi preventive del materiale da escavare?

E ancora, sulle concrete modalità di effettuazione della *caratterizzazione ambientale*, si ritiene prefe-

ribile seguire le modalità esplicitate agli allegati 2 e 4 del DPR.

E dunque la caratterizzazione ambientale deve essere svolta dal proponente, a sue spese, in fase progettuale e, comunque, prima dell'inizio dello scavo. Devono inoltre essere precostituite rispetto alla *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21 cit.

Solo così per il produttore sarà possibile attestare la ricorrenza dei requisiti di qualità ambientale ed avere gli elementi a supporto per sostenere i controlli degli enti competenti (Comune del luogo di produzione e ARPA).



In conclusione, non sussiste un obbligo di analisi per attestare il profilo di qualità ambientale delle terre e rocce da scavo da qualificarsi come sottoprodotti, tuttavia la loro effettuazione è la scelta più prudente e quindi preferibile, anche al fine di precostituirsi validi elementi di prova in vista di futuri, eventuali, controlli.

COLLANA:

"I Quaderni sui rifiuti"

I rifiuti nei quesiti

*Raccolta di risposte operative
divise per argomenti*

Autori:

Avv. D. Carissimi

Avv. Niky Sebastiani

Dott.ssa Giovanna Galassi



- 1 Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni.
- 2 Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni
- 3 Terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA
- 4 Ossia le modalità di utilizzo esplicitate nel piano di utilizzo di cui all'art. 9 o della dichiarazione di cui all'art. 21 del medesimo DPR.

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.6.



È possibile collocare una discarica di rifiuti in territorio sismico?

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 1° dicembre 2020, n. 7616, ha confermato la legittimità del diniego della Provincia all'autorizzazione integrata ambientale ai sensi articolo 29-ter, D.lgs. 152/2006, per la realizzazione di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi in territorio sismico.

In particolare, il diniego veniva espresso a seguito della conferenza di servizi, nel corso della quale veniva reso parere negativo, tra gli altri, attesa la valutazione geomorfologica e di rischio sismico.

Il provvedimento di diniego veniva portato all'attenzione del TAR, il quale respingendo il ricorso, lo riconfermava sulla base delle seguenti argomentazioni: *“il provvedimento finale impugnato evidenzia, motivando approfonditamente, la presenza di numerosi fattori penalizzanti ed escludenti, come previsti dal Piano di gestione dei rifiuti della Regione; in particolare, rappresentano fattori penalizzanti e, quindi, non superabili, se non dietro particolari attenzioni progettuali e di realizzazione e solo se l'ente ritiene che le criticità esistenti siano superate dalle opere di mitigazione e di compensazione inserite nel progetto: [...] il rischio sismico di portata media [...]”*

Ebbene, la sentenza del TAR veniva impugnata innanzi al Consiglio di Stato che, respingendo l'appello, la confermava.

Infatti il Collegio osservava, con riferimento all'inquadramento sismico, che la localizzazione della discarica in area a forte sismicità rappresenta una prescrizione penalizzante, ad ogni modo non superabile neanche in caso di verifica positiva obbligatoria delle condizioni di stabilità generali, che implicherebbe la riconfigurazione dei fronti con ulteriore sbancamento di circa 700.000 mc di argilla.

Gli stessi giudici sottolineavano poi che il giudizio compiuto dall'Amministrazione è connotato da una ampia discrezionalità tecnico-valutativa poiché implica l'applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari, caratterizzati da ampi margini di opinabilità, con la conseguenza che tale attività amministrativa può essere sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del

procedimento applicativo prescelto.

Purtuttavia, nel diniego dell'Amministrazione provinciale non si ravvisano gli estremi della manifesta irrazionalità o arbitrarietà tali da legittimare l'intervento del sindacato di legittimità.

Ed infatti, si rileva che il Piano di gestione dei rifiuti speciali regionale prevede, in ragione delle caratteristiche dell'area considerata e dell'attività che si intende effettuare, criteri “penalizzanti” laddove la realizzazione dell'impianto sia subordinata al rispetto di particolari attenzioni, costituite da opere di compensazione e mitigazione del progetto, in virtù delle sensibilità ambientali rilevate.

Invero, nel caso di specie, sulla base delle osservazioni delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi, sono state rilevate alcune prescrizioni penalizzanti, quali la localizzazione della discarica in area a forte sismicità e connotata da una pericolosità geomorfologica medio-moderata.



Pertanto, conclude il Consiglio di Stato che in ragione della pluralità e della rilevanza degli elementi ostativi all'autorizzazione, deve essere condivisa la scelta - ampiamente motivata - dell'amministrazione.



Sono applicabili, ai sensi della nuova normativa sui fanghi, i limiti fissati nell'allegato 5 della Parte IV TUA ai fanghi di depurazione impiegabili in agricoltura?

L'applicabilità dei valori limite fissati nell'allegato 5 della Parte IV del Testo Unico ambientale ai fanghi di depurazione in agricoltura è stata al centro di un animato dibattito giurisprudenziale.

La controversia è generata da una pronuncia della Cassazione centrale in materia, la n. 27958 del 2017. Precisamente, gli ermellini si pronunciarono in merito al corretto impiego in agricoltura di fanghi nei quali si accertava un elevato valore di idrocarburi, sostanza non presente nell'allegato IB del D. Lgs. 99/1992, relativo ai valori massimi di concentrazione di metalli pesanti nei fanghi destinati a tale uso.

La citata sentenza, *in primis*, non riteneva condivisibile la tesi accusatoria, la quale sosteneva che l'assenza di previsioni del citato parametro impone l'assenza totale di idrocarburi di qualsiasi genere. Ne consegue che, partendo dal presupposto che la normativa speciale sull'impiego dei fanghi in agricoltura deve essere coordinata con la normativa generale sui rifiuti, ritiene applicabile al caso di specie i limiti fissati nel summenzionato allegato 5 della Parte IV TUA, nonostante siano diretti a stabilire i limiti oltre i quali un sito debba considerarsi inquinato ai fini degli obblighi di bonifica.

Conformemente all'indirizzo della Cassazione si esprimeva anche il TAR Lombardia con la sent. 1782 del 2018, chiamata a pronunciarsi sulla nota delibera della Regione Lombardia 11 settembre 2017, n. x/7076, con la quale venivano fissati valori soglia spropositati rispetto a quelli previsti nell'allegato 5. Il TAR afferma che le regioni non possono adottare atti derogatori alla disciplina nazionale in un ambito, come quello della tutela dell'ambiente, riservato all'esclusiva competenza statale. Tale pronuncia, richiamando la sentenza della Cassazione n. 27958/2017, chiarisce che in merito ai limiti fissati per gli idrocarburi non si configura un vuoto di disciplina, dovendosi applicare i valori limite previsti dalla Tabella 1, allegato 5 della Parte IV del d. lgs. n. 152/2006.

I dubbi sul tema furono inizialmente superati con il D.L. n. 109/2018, il cd. decreto Genova, il quale da

un lato stabiliva la validità dei limiti dell'allegato IB del D. Lgs. 99/92, dall'altro prevedeva un limite specifico per gli idrocarburi. Al riguardo si è espressa la Cassazione¹, la quale, pur condividendo le argomentazioni sviluppate nella sentenza n. 27958/2017, afferma che *“la questione deve ritenersi superata a seguito dell'entrata in vigore del D. L. 28 settembre 2018, n. 109”*.

Ciononostante, la questione si ripropone a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 28 agosto 2019, n. 5920, la quale sostiene il rispetto dei valori soglia di concentrazione di cui alla Tabella 1, colonna A, allegato 5, alla Parte IV del Testo Unico ambientale in ordine alle bonifiche, in quanto *“essi individuano le sostanze e le soglie massime di concentrazione in funzione delle quali la matrice ambientale non può considerarsi idonea a ricevere ulteriori sostanze contaminanti e semmai deve essere assoggettata a bonifica”*. In merito all'art. 41 D.L. 119/2018, inoltre, specificava che è proprio detta disposizione che *“conferma l'applicabilità di quei valori”*.

Al riguardo, si rende necessario un intervento chiarificatore.

Ebbene, dalle bozze del decreto in materia di fanghi, da adottare ai sensi dell'art. 15, comma 1 lett. b), L. n. 117/2019, emerge che le concentrazioni soglia di contaminazione di cui alla controversa Tabella 1 dell'allegato 5 alla Parte IV TUA *“non sono applicabili direttamente alle sostanze che vengono addizionate al terreno”*.



Tutto ciò posto, benché siano state fornite solo delle bozze del citato decreto, è possibile presumere che il legislatore sia orientato a non riconoscere l'applicabilità delle concentrazioni soglia di contaminazione della tabella 1 dell'allegato 5, nonostante la giurisprudenza sia ancora discorde sul punto.

¹ Cass. pen., sez. III, sent. del 29 gennaio 2019, n. 4238.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.6.



A chi spetta la competenza di emanare ordinanze volte al contenimento o abbattimento delle emissioni sonore?

Spetta al sindaco e non ai dirigenti comunali, la competenza ad adottare ordinanze per il contenimento o l'abbattimento delle emissioni sonore, compresa l'inibitoria totale o parziale di determinate attività.

Così ha deciso il Tribunale Amministrativo Regionale piemontese con sentenza del 6 ottobre 2020, n. 589.

Ebbene, la vicenda trae origine da una ordinanza del responsabile del servizio tecnico comunale, emessa ai sensi dell'art. 50, comma 5 del D.lgs. n. 267/2000, con la quale si imponeva *“il divieto, in orario notturno, di attività di arrivo/stazionamento/manovra/partenza degli automezzi all'interno di un'area delimitata ... fino alla realizzazione degli interventi di mitigazione delle emissioni sonore che si propagano dal lato sud della ditta verso l'ambiente circostante”*.

L'ordinanza in questione veniva, dunque, impugnata dinanzi al TAR sulla base della violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1, della Legge n. 447/1995 e dell'art. 50 del D.lgs. n. 267/2000.

Infatti, in prima battuta si osservava come l'art. 9 della Legge n. 447/1995 preveda che *“Qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della provincia, il presidente della giunta regionale, il prefetto, il Ministro dell'ambiente e il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività”*.

D'altro canto l'art. 50, comma 5 del decreto legislativo n. 267/2000, espressamente richiamato nell'ordinanza impugnata, recita *“in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale”*.

Ebbene, la norma contenuta nell'art. 9 della Legge n. 447/1995 e quella contenuta nell'art. 50, comma 5 del D.lgs. n. 267/2000 sono accomunate dal fatto di richiamare necessità legate alla salute, tanto da accostare la fattispecie di cui all'art. 9 della Legge

n. 447/1995 alla categoria generale delle ordinanze contingibili urgenti di cui all'art. 50, comma 5 del D.lgs. n. 267/2000.

Infatti, si tratta di un potere sostanzialmente analogo a quello attribuito al Sindaco dal D.Lgs. n. 267/2000, agli articoli 50 e 54, e che, pertanto, deve essere esercitato dal Sindaco stesso, con esclusione della competenza dei dirigenti, cui spetta invece l'adozione di tutti gli atti di gestione del Comune, ai sensi dell'art. 107 del medesimo Testo Unico.

In più, il contenuto dell'ordinanza impugnata risulta aderente a quanto previsto dall'art. 9 della Legge n. 447/1995 che, in caso di superamento dei limiti, dunque di accertata presenza di un fenomeno di inquinamento acustico e, quindi di un problema legato alla salute, consente al Sindaco di adottare un'ordinanza con la quale può ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività.



Pertanto risulta pacifico che al Sindaco compete il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti ai sensi degli articoli 50 e 54 del Testo unico enti locali, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica ovvero di gravi pericoli per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana; mentre ai funzionari spetta il potere di ordinanza “ordinario”, afferente cioè la gestione amministrativa, nel cui ambito ricadono i provvedimenti tipizzati atti a fronteggiare le esigenze prevedibili ed ordinarie e costituiscono l'elemento “normale” rimesso dalla legge ai poteri pubblici per gestire usualmente le materie a questi rimesse.



L'Ente di Governo d'Ambito può decidere liberamente se realizzare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani con una società in house ovvero affidandolo a privato mediante evidenza pubblica?

Secondo quanto disposto del Testo Unico Ambientale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti è compito dell'Ente di Governo d'Ambito.

Più nello specifico, l'art. 202 dispone che:

“1. L'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché con riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta, tenuto conto delle garanzie di carattere tecnico e delle precedenti esperienze specifiche dei concorrenti, secondo modalità e termini definiti con decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia.”

In tale quadro, l'Ente di Governo d'Ambito ha in astratto la possibilità di decidere di ricorrere:

1. al mercato;
2. a società mista;
3. a società in house.

Nel primo caso, l'affidamento dovrà avvenire secondo le regole dell'evidenza pubblica di cui al Codice dei Contratti Pubblici, D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Nel secondo caso, sempre mediante evidenza pubblica, l'Ente di Governo d'Ambito dovrà dare corso alla c.d. *gara a doppio oggetto* volta non solo a realizzare l'affidamento del servizio, ma anche ad individuare il socio privato della società a capitale in parte pubblico ed in parte privato.

Nel terzo caso, l'Ente di Governo d'Ambito procederà sostanzialmente ad affidamento diretto a una società sulla quale eserciti il c.d. *controllo analogo*.

In particolare, il Testo Unico delle società partecipate – D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 - definisce il *controllo analogo* come la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo

analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata.

In materia è di recente intervenuto il Consiglio di Stato con la sentenza della sezione V, del 26 ottobre 2020, n. 6460. La pronuncia, di enorme interesse sotto il profilo operativo, ha fornito importanti indicazioni circa la *motivazione* che l'Amministrazione è chiamata a fornire per poter legittimamente ricorrere all'affidamento diretto a società in house anziché ricorrere al mercato.

In particolare si legge in motivazione:

“In via conclusiva sul punto, ritiene il Collegio che anche nell'attuale quadro normativo il ricorso all'affidamento in house del servizio è in posizione subalterna all'affidamento del servizio stesso mediante gara pubblica per essere imposto all'amministrazione aggiudicatrice che a quello intenda ricorrere un onere motivazionale rafforzato, quale si ricava dal combinato disposto dell'art. 192, comma 2, d.lgs. n. 50 del 2018 e dall'art. 34, comma 20, d.l. n. 179 del 2012.

Detto onere motivazione consiste nell'espone le ragioni di preferenza per l'affidamento in house rispetto al ricorso all'evidenza pubblica in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio, così esplicitando le ragioni dell'esclusione del ricorso al mercato, e, di seguito, i benefici per la collettività, di modo che ne sia possibile il sindacato in termini di ragionevolezza, logicità e travisamento dei fatti (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257).”

In altre parole è possibile ritenere che, l'ipotesi del ricorso alla società in house abbia natura *residuale* rispetto alla diversa opzione dell'affidamento a società mista o a privato e possa essere percorsa laddove sostenuta da puntuali ragioni di interesse generale.



Pertanto, laddove l'Ente di Governo d'Ambito per la realizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani intenda procedere mediante società in house anziché ricorrere al mercato dovrà fornire specifica *motivazione* in punto di convenienza economica, di efficienza e qualità del servizio.

**Il controllo delle isole ecologiche può avvenire mediante telecamere da parte del Comune?**

La risposta al quesito posto deve essere resa tenendo in debita considerazione la normativa in materia di trattamento dei dati personali.

Sul punto il garante privacy si era già espresso fornendo proprie indicazioni in data 14 luglio 2005 nella cui occasione era stato chiamato a dirimere diverse questioni di interesse sia per la normativa ambientale che per quella del trattamento dei dati personali.

In detta occasione, il Garante si era pronunciato sull'ispezionabilità dei sacchetti, sulla legittimità dell'utilizzo dei sacchetti della raccolta differenziata muniti di *microchip* o di dispositivi radio *frequency identification* (RFID) e anche sull'impiego di telecamere presso le ecopiazze.

Quanto alle ecopiazze il Garante nel proprio parere del 2005 indicava quali modalità di accesso da parte dell'utenza quelle richieste dai centri di raccolta ai quali l'utente può accedere esibendo un documento d'identità per il conferimento organizzato dei materiali della raccolta differenziata.

In tale occasione il Garante ha indicato come lecito il trattamento dei dati personali limitatamente alla finalità di accertamento della residenza nel comune del conferente e per verificare i quantitativi conferiti.

Il trattamento lecito dei dati tuttavia si ottiene quando l'utente abbia avuto la relativa informativa contenente tutti gli elementi di cui all'art. 13 del D.lgs. 196/2003 (e ad oggi del GDPR 679/2016/UE) e che i dati raccolti siano conservati per il tempo necessario all'assolvimento dello scopo per il quale gli stessi sono stati raccolti.

“A garanzia degli interessati, il Garante prescrive a tutti i titolari del trattamento interessati, e in particolare a quelli oggetto dei reclami, quesiti e segnalazioni in atti, di conformare gli eventuali trattamenti di dati personali utilizzati ai richiamati principi in materia di protezione dei dati personali (art. 154, comma 1, lett. c) del Codice), tenendo presenti anche gli obblighi che attengono:

- a) alla predisposizione dell'informativa (art. 13);*
- b) alle misure di sicurezza (artt. 31-36 e allegato B));*
- c) all'individuazione dei brevi periodi di eventuale conservazione dei dati personali raccolti e alla se-*

lezione dei soggetti che, in qualità di incaricati o responsabili del trattamento, sono autorizzati a compiere operazioni di trattamento sulla base dei compiti assegnati e delle istruzioni impartite (artt. 29 e 30)” recita il parere del Garante del 2005.

Le modalità indicate e disciplinate dal parere del 2005 sembrano tuttavia riguardare dei luoghi di conferimento con accesso svolto in presenza di un operatore, modalità distinta rispetto all'accesso autonomo delle eco-piazze o isole ecologiche costituite da aree di conferimento poste su suolo pubblico ed in assenza di operatore.

Recentemente il Garante privacy ha aggiornato le proprie FAQ pronunciandosi anche sull'utilizzo delle telecamere per il monitoraggio delle eco piazzole al fine di verificarne il corretto utilizzo da parte dell'utenza nonché gli orari di deposito.

Tale aggiornamento trova la propria ratio nell'intervenuta entrata in vigore del Decreto dell'8 aprile 2008 che ha introdotto nel Testo Unico Ambientale la disciplina dei centri di raccolta, disciplina applicabile anche alle eco piazzole comunali laddove abbiano i requisiti organizzativi dei centri di raccolta.

Ad ogni buon conto il Garante pronunciandosi sulla facoltà di dotare le ecopiazze di telecamere ha ribadito concetti già noti quali l'obbligo di informativa e la limitazione della conservazione dei dati al tempo necessario per le finalità di trattamento perseguite ma al contempo ha precisato che l'utilizzo di telecamere è consentito solo laddove non sia possibile esercitare una forma diversa di monitoraggio.



In conclusione è possibile impiegare telecamere nelle ecopiazze da parte del Comune esclusivamente laddove non sia possibile utilizzare una tipologia diversa di monitoraggio e comunque nel rispetto della normativa in materia di trattamento dati in merito alla durata della conservazione e all'informativa all'utenza.

4.4.

SOMMARIO

- **4.4.6. Le nuove linee guida di Fise AssoAmbiente sui Modelli 231:
le novità più importanti**
di *Greta Catini* 834

“Le nuove linee guida di Fise AssoAmbiente sui Modelli 231: le novità più importanti”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Nel mese di novembre 2020 Fise AssoAmbiente ha pubblicato le nuove linee guida per la corretta elaborazione dei Modelli 231 intitolate “*Modelli Organizzativi e Sistemi di gestione Ambientale*”, utili per le imprese operanti nel settore ambientale.

Nella introduzione delle predette linee guida, Fise AssoAmbiente sottolinea come, per evitare responsabilità e sanzioni connesse ai reati ambientali di cui al decreto 231, gli Enti debbano adottare dei Modelli idonei mediante una approfondita attività di individuazione dei rischi e dei protocolli preventivi.

Alla luce di tale pubblicazione, pertanto, appare fondamentale approfondire i suggerimenti forniti per l’elaborazione dei Modelli 231 con particolare riguardo alle parti speciali degli stessi inerenti ai “*reati ambientali*” di cui all’art. 25-*undecies* del D. Lgs. 231/2001.

IN SINTESI

- Fise AssoAmbiente è l’associazione che rappresenta a livello nazionale ed europeo le imprese italiane che operano nel settore dei servizi di igiene ambientale, gestione dei rifiuti e bonifiche;
- l’Associazione, dopo la pubblicazione delle linee guida del 2016, ha ritenuto opportuno procedere ad una nuova pubblicazione in ragione delle novità normative intervenute in materia;
- le Linee Guida si concentrano sui riferimenti normativi, sui processi sensibili e l’identificazione dei rischi, nonché sulle relazioni che intercorrono tra i Sistemi di Gestione Ambientale (ISO 14001:2015 ed EMAS) e i Modelli 231;
- alla luce di tali nuove linee guida e delle recenti modifiche legislative intervenute sul TUA per il tramite del D. Lgs. n.116 del 2020 è opportuno valutare l’aggiornamento delle parti speciali “*reati ambientali*” dei Modelli 231 al fine di renderli maggiormente efficaci per la tutela dell’ente.

di Greta Catini

SANZIONI

1. Premessa

Come anticipato nell'*abstract*, nel mese di Novembre 2020 l'Associazione Fise AssoAmbiente ha divulgato le nuove linee guida in materia di "Modelli Organizzativi e Sistemi di Gestione Ambientale" andando così ad aggiornare le precedenti pubblicate nel 2016.

Dal 2016 ad oggi, invero, sono intervenute numerose novità legislative sia in materia di responsabilità amministrativa degli enti di cui al D. Lgs. 231 del 2001, sia in materia ambientale come le recentissime modifiche apportate al TUA per il tramite del D. Lgs. n. 116 del 2020 attuativo della Direttiva 2018/851/UE sulla "economia circolare".

Alla luce di quanto sopra, pertanto, l'Associazione rappresentativa delle imprese italiane esercenti le attività di servizi di igiene ambientale, gestione dei rifiuti e bonifiche, ha voluto elaborare tale documento di indirizzo, allo scopo di fornire dei suggerimenti utili per la redazione dei Modelli 231, ricordando che per evitare responsabilità e sanzioni connesse ai reati ambientali di cui al decreto 231, gli Enti devono adottare dei Modelli idonei mediante una approfondita attività di individuazione dei rischi e dei protocolli preventivi.

2. La struttura e il contenuto delle nuove linee guida

All'interno delle Linee Guida, viene richiamato, l'art. 6 comma 2 lett. a) del D.lgs. 231/2001, il quale dispone come in primo luogo l'Ente sia tenuto all'individuazione delle "attività sensibili" o a "rischio", ovvero di quei processi aziendali in cui potrebbe sussistere il rischio di commissione di uno dei reati enunciati dal decreto 231 e, nello specifico, dei reati ambientali ex art. 25-*undecies* del medesimo decreto. Nell'ottica di fornire degli strumenti utili per la redazione di Modelli 231 idonei a schermare gli enti dai suddetti reati, quindi, il documento di Fise AssoAmbiente è stato elaborato in tre parti e precisamente:

- Capitolo I "inquadramento normativo";
- Capitolo II, "criteri di analisi dei processi di

un'azienda che effettua la gestione dei rifiuti, rilevanti ai fini del D.Lgs. 231/2001";

- Capitolo III, "Sistemi di gestione Ambientale ISO 14001 ed EMAS".

Le Linee Guida, infine, terminano con le conclusioni e con gli allegati consistenti nella *check list* per la verifica delle conformità ai sensi della 14001:2015 e la tabella di *Risk Analysis* per la disamina dei rischi delle fattispecie di cui all'art. 25-*undecies*.

Ciò premesso, quindi, appare opportuno scendere nello specifico dei capitoli sopra citati, al fine di metterne in evidenza gli aspetti più rilevanti per le imprese che esercitano le attività considerate nelle Linee Guida.

2.1. Inquadramento normativo

All'interno del capitolo I "inquadramento normativo" vengono illustrati:

- il contesto normativo che ha introdotto la "nuova" forma di responsabilità amministrativa dell'ente;
- le peculiarità che contraddistinguono tale disciplina;
- le novità legislative che hanno interessato tempo per tempo i vari reati presupposto 231.

Tralasciando in tale sede il riassunto della disciplina di cui al D. Lgs. 231 del 2001 che viene ripercorso all'interno del capitolo in questione, si ritiene necessario approfondire quanto detto circa la **prevenzione del rischio di reato**.

A tal proposito le Linee Guida Fise AssoAmbiente, sottolineando come il Decreto 231 non preveda delle indicazioni specifiche circa la costruzione dei Modelli Organizzativi (se non i criteri generali di cui all'art. 6 comma 2¹); si pongono lo scopo di fornire dei suggerimenti utili per la elaborazione di Modelli idonei. In tal senso, infatti, le Linee guida concentrano la propria attenzione sulla struttura organizzativa dell'ente esplicitando che "con riferimento all'organizzazione, l'ente:

1 L'art. 6 comma 2 del Decreto 231 si limita a prevedere alcuni criteri generali da seguire nella costruzione dei modelli e precisamente:

1. individuare, tramite un'apposita analisi di rischio, le cd. attività sensibili nel cui ambito possono essere commessi i reati;
2. prevedere specifici protocolli volti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'Ente in relazione ai reati da prevenire;
3. individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee a impedire la commissione dei reati;
4. prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'Organismo di vigilanza;
5. introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle procedure indicate nel modello"

SANZIONI

di Greta Catini

- *deve essere dotato di un sistema formalizzato, puntuale, chiaro e aggiornato, ispirato ai principi di dinamicità, efficienza e sostenibilità, unità e integrazione, neutralità e indipendenza, trasparenza;*
- *deve altresì esplicitare il modello di governance in vigore e approntare un sistema di controllo che consideri tutti i rischi di potenziali reati”.*

Il documento di Fise AssoAmbiente, pertanto, sottolinea come uno degli elementi fondamentali per la costruzione di Modelli di Organizzazione Gestione e Controllo idonei a prevenire la realizzazione di reati presupposto 231, sia proprio la struttura alla base dell'ente, ovvero la sua **organizzazione interna** che deve essere quanto più possibile formalizzata e dotata di un sistema di controlli.

Interpretando l'orientamento espresso da Fise AssoAmbiente, quindi, è ragionevole ritenere che in tal senso si faccia riferimento a tutti quegli strumenti di gestione interna delle aziende che consentono una maggiore definizione di ruoli e regole quali, ad esempio:

- **deleghe e procure;** al fine di formalizzare la distribuzione dei poteri internamente all'azienda e specificare i soggetti responsabili;
- **segmentazione delle funzioni;** allo scopo di attribuire la gestione delle attività aziendali a soggetti diversi evitando che un medesimo soggetto svolga attività incompatibili fra loro;
- **procedure e istruzioni operative** volte a disciplinare i singoli processi aziendali con la specificazione di regole, ruoli e modalità operative da rispettare (con particolare riguardo alla gestione dei flussi economici);
- **monitoraggio e tracciabilità** per consentire un controllo continuo sulle attività aziendali e la ricostruzione delle attività svolte.

Le Linee Guida, inoltre, evidenziano come il Modello 231, al fine di essere esimente, debba essere efficacemente attuato attraverso la **divulgazione dello stesso sia all'interno che all'esterno dell'ente** e fatto

conoscere dai soggetti che ne sono destinatari attraverso una **apposita attività di formazione**.

Il capitolo I “*inquadramento normativo*”, infine, prosegue con la illustrazione dei singoli reati presupposto 231, soffermandosi sulla tipologia di reato, le novità normative intervenute e le pronunce giurisprudenziali più importanti.

L'attenzione è ovviamente concentrata sulla categoria dei **reati ambientali di cui all'art. 25-undecies** del decreto 231 e in particolare sull'ormai superato problema relativo ai criteri di imputazione oggettiva e soggettiva previsti dal Decreto 231 in relazione a tali reati.

A tal proposito, invero, è necessario spendere due parole sul rapporto controverso che lega da sempre la responsabilità 231 ai reati ambientali.

Gli enti, infatti, anche con riguardo ai reati ambientali 231, sono chiamati a rispondere laddove tali illeciti siano stati realizzati dai **vertici apicali** ovvero dai **soggetti sottoposti** alla direzione o vigilanza di questi ultimi, nel loro **interesse o vantaggio**.

I reati ambientali, però, come quelli in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui all'art. 27-*septies* del Decreto 231, hanno fatto sorgere non pochi dubbi in merito all'elemento soggettivo dell'interesse e del vantaggio, laddove tali concetti debbano combaciare con l'elemento soggettivo della **colpa** tipico di tali reati.

Se da un lato, infatti, i concetti dell'interesse o del vantaggio ben si conciliano con l'ideologia che è sottesa all'elemento soggettivo del diritto penale consistente nel **dolo**, dall'altra gli stessi non si legano bene al all'elemento della **colpa** intesa come “*non volontà*” di un determinato fatto.

Tuttavia, il problema del rapporto fra i reati colposi e la disciplina 231 è stato *bypassato* dalle varie pronunce della giurisprudenza sul punto², attraverso le quali si è affermato l'orientamento per cui i parametri dell’*“interesse”* e del *“vantaggio”* debbano essere individuati sotto il profilo del **risparmio dei costi connessi agli obblighi cautelari**³ la cui violazione è posta a fondamento della colpa.

Ebbene, alla luce della ormai avvenuta consolidazione del suddetto orientamento, le Linee Guida

2 Cfr. Cass. Pen. S.U. del 24 aprile 2014, n.38343 (Caso ThyssenKrupp). Nello stesso senso Cass. Pen. Sez. IV del 20 aprile 2016, n. 24697.

3 Ex multis si veda la recente pronuncia della Corte di Cassazione del 27 gennaio 2020, n. 3157 in cui, con riguardo ad una Società condannata ai sensi del decreto 231 per il superamento dei valori soglia nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali (art. 137, comma 5, D.Lgs. 152/2006, richiamato dall'art. 25-undecies D.Lgs. 231/2001) la Suprema Corte ha specificato che il vantaggio deve essere individuato nel risparmio economico dell'ente, che in relazione al caso di specie, ovvero al reato 137 del TUA è stato desunto “*dalla mancata adozione di impianti o dispositivi idonei a prevenire il superamento dei limiti tabellari, sia nell'eliminazione di tempi morti cui la predisposizione e manutenzione di detti impianti avrebbe dovuto dare luogo, con economizzazione complessiva dell'attività produttiva*”.

di Greta Catini

SANZIONI

di Fise AssoAmbiente hanno voluto indicare degli strumenti utili per le imprese del settore, in grado di dimostrare l'intenzione dell'ente di non voler ottenere alcun risparmio in relazione alle misure cautelari necessarie per la prevenzione dei reati ambientali.

In tal senso quindi si suggerisce alle imprese non solo di divulgare in azienda la propria politica ambientale (volta a garantire il rispetto della normativa di settore) e di adottare adempimenti generali⁴ (formazione ambientale, audit ambientali, controllo sulle autorizzazioni etc.) ma anche di **individuare nella propria struttura organizzativa delle figure professionali incaricate della gestione di tale settore.**

Nello specifico il documento di Fise AssoAmbiente indica le seguenti figure:

1. **“Legale rappresentante:** è la persona su cui ricadono le responsabilità della gestione ambientale e degli obblighi connessi all'attuazione della normativa di settore. Nelle società di capitali, è opportuno che venga designato mediante un'apposita delibera del consiglio di amministrazione. Nelle società di persone, invece è opportuno conferire i poteri a uno solo dei soci amministratori tramite procura, con esclusione degli altri soci amministratori;
2. **Amministratore delegato ambientale:** può essere il legale rappresentante ovvero un consigliere di amministrazione. Può trasferire ad altri soggetti attraverso apposita delega, alcune delle funzioni conferite, se ciò è giustificato dalla complessità del lavoro o dalle dimensioni aziendali;
3. **Delegato ambientale:** benché manchi una disposizione analoga a quella di cui all'articolo 16 del Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro, la giurisprudenza di settore ha confermato che affinché sia valida ed effettiva la delega deve risultare da atto scritto con data certa; deve essere accettata per iscritto; deve attribuire al delegato i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalle funzioni delegate; deve attribuire autonomia di spesa al delegato; deve essere attribuita persona con requisiti di professionalità ed esperienza; deve essere dotata di adeguata e tempestiva pubblicità. In presenza di tali condizioni, il delegante si spoglia di qualunque responsabilità in relazione alle attività delegate, salvo il caso di colpa in eligendo e culpa in vigilando;
4. **Gestore AIA;**

5. Responsabile tecnico degli impianti (responsabile della gestione operativa di discariche, responsabile tecnico per le imprese iscritte all'albo gestori ambientali, ecc.)”.

I suddetti accorgimenti organizzativi, invero, risultano fondamentali al fine di evitare di incorrere in una eventuale responsabilità 231 connessa ai reati ambientali, per cui è necessario dimostrare che l'ente ha posto in essere tutte le misure di cautela e prevenzione necessarie a ridurre i rischi di realizzazione di reati presupposto 231.

2.2. Criteri di analisi dei processi di un'azienda che effettua la gestione dei rifiuti, rilevanti ai fini del D.Lgs. 231/2001

Il secondo capitolo delle Linee Guida si concentra sulla attività di **identificazione delle aree operative sensibili e dei relativi rischi** per gli Enti che operano nel settore ambientale.

Il documento di Fise Asso Ambiente, infatti, sottolinea l'importanza di individuare quelle che sono le aree a rischio di commissione reato (attraverso quel procedimento denominato *Risk Assessment*) al fine di procedere poi ad elaborare un *“action plan”*, ovvero un piano di azioni correttive da intraprendere al fine di ridurre il livello di rischio individuato.

Allo scopo di semplificare tale attività di identificazione dei rischi per le imprese, sono stati riportati una serie di processi sensibili che per gli enti del settore ambientale sono stati individuati:

- nella gestione dei rifiuti e degli adempimenti connessi;
- nella gestione delle emissioni in atmosfera;
- nella gestione degli scarichi;
- nel trasporto dei rifiuti;
- nella intermediazione;
- nell'attività di bonifiche dei siti;
- nella gestione delle sorgenti radioattive.

Vengono specificati, inoltre, quelli che sono i controlli da porre in essere i quali sono suddivisi in controlli **trasversali ed applicabili** a tutti i processi e reati presupposto 231 considerati (es. politiche interne, procedure, deleghe e procure, etc.) e **controlli specifici**⁵, cioè diretti a presidiare un determinato processo aziendale e determinati reati presupposto 231.

Le Linee Guida, infine, si concentrano su quella che è l'attività successiva a quella di individuazione dei

Le nuove linee guida di Fise AssoAmbiente sui Modelli 231: le novità più importanti

⁴ Cfr. Capitolo I, par. § 5 *“Le peculiarità dei reati ambientali in vista della elaborazione dei Modelli Organizzativi efficaci”* pag. 98.

⁵ Cfr. capitolo II, §. 3, punto 2 lett. A delle Linee Guida ove, a titolo esemplificativo, con riguardo alla gestione dei

SANZIONI

di Greta Catini

processi sensibili ovvero alla attività di *risk management*, la quale invece ha per oggetto:

- la disamina delle modalità operative poste in essere dall'ente per ogni processo sensibile considerato;
- l'individuazione degli strumenti di tutela già presenti presso l'ente;
- l'individuazione delle azioni correttive da intraprendere.

Alla luce della disamina dei punti trattati nel capitolo II, quindi, appare evidente che il documento di indirizzo elaborato dall'Associazione, voglia porre l'attenzione su quello che è uno degli elementi fondamentali della costruzione dei Modelli 231, ovvero **l'adozione di un idoneo sistema di valutazione del rischio**.

La valutazione del rischio, invero, consentendo agli enti di venire a conoscenza del fatto che determinati processi aziendali siano maggiormente esposti alla commissione di reati 231, permette agli stessi di adoperarsi al fine di adottare una struttura organizzativa tale da prevenire una eventuale responsabilità in tal senso.

Solo attraverso tali valutazioni, infatti, l'ente è nella possibilità di conoscere le lacune organizzative esistenti e di intervenire per adottare le misure di prevenzione necessarie ad evitare la realizzazione di reati presupposto della responsabilità 231.

* * *

2.3. Sistemi di gestione ambientale ISO 14001 ed EMAS

Nell'ambito del capitolo III delle Linee Guida, invece, viene effettuata una analisi comparata fra i sistemi di gestione ISO 14001/EMAS che, sebbene presentino caratteristiche e finalità diverse, possono rivelarsi ottimi strumenti anche in ottica 231.

La UNI EN ISO 14001:2015 infatti, è una norma internazionale di adesione volontaria che specifica i requisiti di un **sistema di gestione ambientale** – di seguito SGA – che *“un'organizzazione può utilizzare per migliorare le proprie prestazioni ambientali”*.

La suddetta norma è destinata all'utilizzo da parte delle organizzazioni che intendono gestire le proprie responsabilità ambientali in un modo sistematico, che contribuisca al pilastro ambientale della sostenibilità.

Essa, infatti, si applica a qualsiasi organizzazione -

indipendentemente da dimensioni, tipo e natura – e, in particolare, agli aspetti ambientali delle attività, prodotti e servizi che l'organizzazione determina di poter/voler controllare o influenzare.

Per quanto riguarda l'EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) anche questo è una norma volontaria al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni (aziende, enti pubblici, ecc.) per migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire ai soggetti interessati informazioni sulla propria gestione ambientale.

Tuttavia, come ricordano le Linee Guida *“per ottenere la registrazione all'EMAS all'elenco istituito presso la Commissione Europea, l'Azienda, in aggiunta ai requisiti dello standard ISO 14001, ai sensi del Regolamento 1221/2009, deve elaborare una Dichiarazione Ambientale, specificando i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi ambientali prefissati ed indicando in che modo prevede di migliorare in continuazione le proprie prestazioni in campo ambientale”*.

Ciò premesso occorre sottolineare che l'adozione di un sistema certificato ai sensi della 14001/EMAS non equivale all'adozione di un Modello di Organizzazione Gestione e Controllo ai sensi del D. Lgs. 231 del 2001 o alla parte speciale del MOG relativa ai *reati ambientali*.

Solo l'adozione e l'efficace attuazione di un Modello 231, invero, è idonea a schermare l'ente dalla responsabilità amministrativa dipendente da uno dei reati presupposto considerati all'interno del D. Lgs. 231 del 2001.

Tuttavia è innegabile il beneficio che la società può trarre dalla compenetrazione degli elementi organizzativi previsti nei sistemi di gestione ambientale con quelli indicati negli appositi protocolli di cui al Modello di Organizzazione Gestione e Controllo.

Entrambi i sistemi, infatti, *“si basano sul telaio di presidi rispondente alla struttura della corretta definizione delle responsabilità (plan), adozione di strumenti di organizzazione quali procedure ed istruzioni operative (do), verifiche costanti sulla documentazione organizzativa adottata (check) e programmazione della revisione e delle follow up (act)”*⁶.

Ed è proprio in tale ottica che il documento di Fise AssoAmbiente ha voluto ribadire i punti di contatto fra le diverse discipline.

Le Linee Guida, invero, sottolineano che *“un importante aiuto, con riferimento all'estensione del D.lgs. n. 231/2001 ai reati ambientali, può essere certa-*

rifiuti viene riportato quale controllo specifico l'adozione di una procedura aziendale che disciplini le attività di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti o ancora l'esistenza di criteri predefiniti per la identificazione e realizzazione delle aree adibite al deposito temporaneo.

6 Cfr. L. Giulivi *“Modelli 231 e certificazioni UNI EN ISO”* in Ambiente Legale Digesta, Maggio-Giugno 2019.

di Greta Catini

SANZIONI

mente identificato nell'applicazione di un Sistema di Gestione Ambientale conforme allo standard internazionale ISO 14001 o al regolamento comunitario n. 1221/2009 (cosiddetto EMAS). Attraverso l'efficace attuazione di un Sistema di Gestione Ambientale secondo i requisiti della ISO 14001, l'impresa, mantenendo l'efficienza dei processi produttivi e preservando il valore aziendale, è in grado di tenere sotto controllo i rischi ambientali in ottemperanza alla legge e di pianificare e attuare in modo coerente politiche orientate alla sostenibilità, con benefici difusi in termini di:

- coinvolgimento del personale;
- miglioramento dei rapporti con terze parti interessate;
- di risparmio di risorse e riduzione dei costi”.

Non vi sono dubbi, pertanto, circa l'importanza di una effettiva “compliance” fra gli strumenti adottati ai fini della disciplina 231 e cristallizzati all'interno del MOG e gli strumenti adottati ai fini delle certificazioni 14001/EMAS, in quanto fondamentale per una corretta attuazione da parte dell'ente dei processi operativi relativi alla gestione ambientale.

CONCLUSIONI

Le nuove Linee Guida di Fise AssoAmbiente in materia di Modelli di Organizzazione Gestione e Controllo ai sensi del D. Lgs. 231 del 2001 e Sistemi di Gestione Ambientale, vengono pubblicate in un momento di particolare attenzione per la normativa ambientale.

Di recente, invero, sono state attuate le Direttive del c.d. “pacchetto dell'economia circolare” fra le quali rileva in particolare la Direttiva 2018/851/UE attuata per il tramite del D. Lgs. n. 116 del 2020 che ha profondamente innovato la parte IV del TUA.

Alla luce di tali novelle normative, quindi, appare evidente che questo è il momento giusto (per chi non lo avesse già fatto) per procedere all'aggiornamento delle parti speciali “reati ambientali” dei Modelli 231 al fine di aggiornarli rispetto alle novità intervenute e renderli maggiormente efficaci per la tutela dell'ente.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E AMBIENTE

dal 3 FEBBRAIO
al 10 MARZO 2021

DIRETTA WEBINAR



Il riconoscimento dell'ambiente come bene pubblico meritevole di tutela ha investito la Pubblica Amministrazione di un ruolo estremamente delicato, che la vede responsabile del bilanciamento tra interessi molto diversi come la salvaguardia del pianeta e la libertà d'impresa, la proprietà privata e la libera iniziativa economica.

Ecco che allora il potere della PA di vigilare sul corretto svolgimento delle attività dell'uomo potenzialmente dannose per l'ambiente e di valutarne la fattibilità, nel pieno rispetto della normativa ambientale, richiede che i soggetti chiamati a svolgere tali compiti – come Comuni, Province, Regioni, Arpa, Consorzi, etc. - possiedano un importante bagaglio esperienziale e di competenze.

Poiché oggi i profili giuridici che permeano la trattazione delle tematiche ambientali rivestono una notevole importanza, Ambiente Legale, nella sua pluriennale esperienza nel mondo della formazione e della consulenza ambientale, vuole offrire a tutti i soggetti che a vario titolo operano nel settore ambientale, una guida per il corretto ed efficace espletamento delle loro funzioni.

COSTO DEL CORSO:
199 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

Le nuove linee guida di Fise
AssoAmbiente sui Modelli 231:
le novità più importanti

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "www.ambientelegale.it"

Il servizio è riservato ai soli utenti abbonati.

- 6 numeri, 12 mesi di accesso
- Consultazione con PC, iPad e tablet

Prezzo formato multimediale (in formato pdf):

- annuale: euro 245,00 (IVA inclusa)
- biennale: euro 490,00 (IVA inclusa)
- triennale: euro 588,00 (IVA inclusa)

Versione su carta

La rivista *cartacea* è in formato 21x29,7, stampata a due colori.

Dal 1° gennaio 2016 ai sensi della Legge 208/2015 ("stabilità 2016") l'aliquota IVA ex Dpr 633/1972 è applicata nella misura del 4% a giornali, libri e periodici.

- 6 numeri
- formato 21x29,7
- stampa a due colori
- spedizione: posta ordinaria
- consegna: circa 10 giorni

Prezzo formato cartaceo:

- annuale: euro 345,00 (IVA assolta dall'editore)
- biennale: euro 690,00 (IVA assolta dall'editore)
- triennale: euro 828,00 (IVA assolta dall'editore)

Versione cartacea più multimediale

Prezzo formato cartaceo più multimediale

- annuale: euro 395,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- biennale: euro 790,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- triennale: euro 948,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

L'abbonamento dà diritto alla risposta a tre quesiti gratuiti (verifica le condizioni generali di contratto su www.ambientelegale.it)

ambiente legale

DIGESTA

Ambiente Legale Srl

Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197

Roma Sede operativa: Via del Maglio 6, 05100 Terni

www.ambientelegale.it

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti** da spedire via e-mail a: commerciale@ambientelegale.it oppure collegarsi al sito www.ambientelegale.it

- SÌ, desidero abbonarmi a "AMBIENTE LEGALE-digesta", nella formula:
- Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento annuale (Euro 345,00 IVA assolta dall'editore)
 - Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento biennale (Euro 690,00 IVA assolta dall'editore)
 - Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento triennale (Euro 828,00 IVA assolta dall'editore)
 - "AMBIENTE LEGALE *digesta-web*", in abbonamento annuale (Euro 245,00 IVA inclusa)
 - "AMBIENTE LEGALE *digesta-web*", in abbonamento biennale (Euro 490,00 IVA inclusa)
 - "AMBIENTE LEGALE *digesta-web*", in abbonamento triennale (Euro 588,00 IVA inclusa)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento annuale (Euro 395,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento biennale (Euro 790,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento triennale (Euro 948,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Effettuo il pagamento di euro _____ tramite:

- Banca Adriatica Spa (Terni - Via Cristoforo Colombo),
ABI 03111 - CAB 14401 - c/c 2406 cin "P" Cod. Iban: IT42P031111440100000002406 - BIC: BLOPIT22
- carta di credito: carta sì visa master card

Numero carta _____ CV2 _____ Scadenza _____ Intestata a _____

Nome / Cognome _____

Ragione Sociale _____

Via _____

Cap _____ Città _____ Prov. _____

Telefono _____ Fax _____

Sito internet _____ e-mail _____

P.IVA _____ C.F. _____

Data _____ Firma _____

Condizioni di contratto. L'utente dichiara di conoscere ed accettare le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito www.ambientelegaledigesta.it che qui si hanno per intero integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs 206/2005; l'inoltro del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.

Informativa ai sensi dell'art. 13 del regolamento UE 679/2016, come riportato nelle condizioni generali di contratto. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.

I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra e alle condizioni generali di contratto:

- Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
- Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti

SCOPRI LA NUOVA APP DI “Ambiente Legale Digesta”

Un mondo di informazioni
a portata di *click*



Milano 02.87366838
Bologna 051.0353030
Roma 06.94443170
Terni 0744.400738

www.ambientelegale.it