

# ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

## AGGIORNAMENTO

→ 843

- 1.24. Il punto sulle novità ambientali della legge di delegazione Europea
- 1.25. L'incubo dell'obsolescenza programmata. L'AGCM contro Apple e Samsung
- 1.26. I consorzi di filiera e il problema della concorrenza
- 1.27. La dispensa dalla verifica per Responsabile Tecnico

2

## FOCUS

→ 861

- 2.22. Emissioni ed F - GAS: le novità per i proprietari di apparecchiature
- 2.23. Disamina della normativa applicabile in merito ai controlli AIA e campionamenti
- 2.24. Violazioni in materia ambientale. I nuovi orizzonti del whistleblowing

3

## GESTIONE

→ 887

- 3.33. Codici a specchio: la certezza ragionevole
- 3.34. I neon esitanti da attività di manutenzione: tra corretta classificazione e singolare gestione
- 3.35. Arredi e suppellettili derivanti da sgombro di immobili: sono rifiuti?
- 3.36. Confusione e incertezza tra Regolamenti UE e Decreti Ministeriali per l'End of Waste

4

## RUBRICHE

→ 907

- 4.1. Tribunale  
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo  
Attività di spazzamento manuale ed iscrizione ANGA
- 4.3. Quesiti  
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione  
White List: obbligo o facoltà

21

# 1.

## AGGIORNAMENTO

→ 843

- 1.24. **Il punto sulle novità ambientali della legge di delegazione Europea**  
di *Giulia Ursino* ..... 844
- 1.25. **L'incubo dell'obsolescenza programmata. L'AGCM contro Apple e Samsung**  
di *Letizia Zavatti*..... 848
- 1.26. **I consorzi di filiera e il problema della concorrenza**  
di *Daniele Carissimi* ..... 853
- 1.27. **La dispensa dalla verifica per Responsabile Tecnico: ambito di applicazione e chiarimenti dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali**  
di *Giulia Todini* ..... 857

# 2.

## FOCUS

→ 861

- 2.22. **Emissioni ed F - GAS: le novità per i proprietari di apparecchiature**  
di *Roberta Tomassetti*..... 862
- 2.23. **Disamina della normativa applicabile in merito ai controlli AIA e campionamenti**  
di *Valentina Bracchi* ..... 870
- 2.24. **Violazioni in materia ambientale. I nuovi orizzonti del whistleblowing**  
di *Letizia Zavatti* ..... 882

# 3.

## GESTIONE

→ 887

- 3.33. **Codici a specchio: la certezza ragionevole**  
di *Giovanna Galassi* ..... 888
- 3.34. **I neon esitanti da attività di manutenzione:  
tra corretta classificazione e singolare gestione**  
di *Giulia Todini* ..... 893
- 3.35. **Arredi e suppellettili derivanti  
da sgombrò di immobili: sono rifiuti?**  
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR BOLOGNA, DEL 21 SETTEMBRE 2019, N. 716  
di *Greta Catini* ..... 898
- 3.36. **Confusione e incertezza tra Regolamenti UE  
e Decreti Ministeriali per l'End of Waste**  
di *Riccardo Di Falco* ..... 903

# 4.

## RUBRICHE

→ 907

- 4.1. Tribunale ..... 909
  - 4.1.1. Penale ..... 910
  - 4.1.2. Amministrativo ..... 913
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 ..... 916
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea ..... 917
- 4.2. Il punto sull'Albo
  - 4.2.6. Attività di spazzamento manuale ed iscrizione ANGA  
di *Roberta Tomassetti* ..... 922
- 4.3. Quesiti ..... 927
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
  - 4.4.6. White List: obbligo o facoltà  
di *Lucia Giulivi* ..... 950

# DIVENTA UN VERO ESPERTO SISTEMA RIFIUTI CERTIFICATO (ESR)

Nasce così l'esclusivo *MASTERplus* per la CERTIFICAZIONE DELL'ESPERTO SISTEMA RIFIUTI (ESR) la nuova figura professionale definita dalla Prassi UNI/PdR 60:2019.

La figura professionale dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), nell'attuale panorama normativo europeo ha un ruolo sempre più centrale ed indispensabile, operando nell'intera filiera della gestione dei rifiuti, dalla produzione fino alla destinazione finale, con competenze tecniche-logistiche e amministrative.

COSTO DEL CORSO **2400** euro + iva

\*Nella quota di partecipazione sono compresi il materiale didattico, pranzo e coffe break per i 6 moduli

SEI UN ABBONATO AMBIENTE LEGALE DIGESTA?  
PER TE UNO SCONTO RISERVATO DEL **10%**



ambiente legale  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

## MODULI MASTER

### 1° modulo formativo

INQUADRAMENTO NORMATIVO - ASSEGNAZIONE DEI CODICI EER - OBBLIGATORIETÀ DELL'ANALISI ANALISI E METODI DI PROVA - IL DEPOSITO TEMPORANEO

### 2° modulo formativo

REGOLAMENTO (UE) 1357/2014 - ATTRIBUZIONE DEI CODICI DI PERICOLO HP

### 3° modulo formativo

CLASSIFICAZIONE E GESTIONE TRASPORTO ADR DEI RIFIUTI PERICOLOSI

### 4° modulo formativo

DESTINAZIONE DEI RIFIUTI - METODOLOGIE E RAPPRESENTATIVITÀ DEL CAMPIONAMENTO END OF WASTE E SOTTOPRODOTTO - GESTIONE AMMINISTRATIVA DEI RIFIUTI

### 5° modulo formativo

SEVESO III - RISCHIO CHIMICO - TRANSITI TRANSFRONTALIERI ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

### 6° modulo formativo

RESPONSABILITÀ E SANZIONI

**MILANO**

dal 13 Febbraio al 6 Marzo 2020

**BOLOGNA**

dal 27 Febbraio al 20 Marzo 2020

**PADOVA**

dal 19 Marzo all' 8 Aprile 2020

**ROMA**

dal 23 Aprile al 15 Maggio 2020

ISCRIZIONE SU:

[www.ambientelegale.it/formazione](http://www.ambientelegale.it/formazione)  
[formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)



**ambiente legale**

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE



**Proprietario ed editore:**

Ambiente Legale Srl  
Sede legale: Via Bertoloni 44, 00197 Roma  
Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 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 2611-5552 (versione digitale)

**Comitato Scientifico**

Gualtiero Bellomo  
Emiliano Bergonzoni  
Mario Borghi  
Salvatore Corroppolo  
Giovanni de Vergottini  
Paolo Grigioni  
Matteo Mattioli  
Gianpaolo Mocetti  
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.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.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.

Finito di stampare nel mese di Dicembre 2019  
presso Rotomail Italia S.p.A. – Vignate (MI)

**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 2019**

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2019)

**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

## VIA

*VIA: documento di orientamento sulle esenzioni*

In GU Ue del 14 novembre scorso è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione “Documento di orientamento relativo all’applicazione delle esenzioni ai sensi della direttiva sulla valutazione dell’impatto ambientale”.

Si ricorda che l’articolo 1, paragrafo 3 della direttiva, prevede la possibilità di esentare dal suo ambito di applicazione progetti, o parte di progetti, qualora il loro unico obiettivo sia la difesa o la risposta alle emergenze che riguardano la protezione civile. Se le condizioni di questa disposizione sono soddisfatte, gli Stati membri non sono tenuti ad applicare la direttiva.

L’articolo 2, paragrafo 4 prevede che gli Stati membri, in casi eccezionali e a condizione che siano rispettati gli obiettivi della direttiva, possono esentare determinati progetti dalle disposizioni della direttiva, qualora l’applicazione di tali disposizioni incida negativamente sulla finalità del progetto. L’articolo 2, paragrafo 5 prevede la possibilità di esentare un progetto dalle disposizioni in materia di consultazione pubblica, qualora lo stesso sia adottato mediante un atto legislativo nazionale specifico.

## DEPOSITO TEMPORANEO

*Deposito temporaneo e luogo di produzione*

Il deposito temporaneo è il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta, ai fini del trasporto in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l’intera area in cui si svolge l’attività che ha determinato la produzione dei rifiuti alle condizioni previste dalla legge.

La Cass. Pen., Sez. III, del 23 ottobre 2019, n. 43422 ribadisce che si realizza un deposito temporaneo quando i rifiuti sono raggruppati, in via temporanea ed alle condizioni previste dalla legge, nel luogo della loro produzione.

Quanto al luogo del deposito, la regola generale impone la realizzazione presso il luogo di produzione dei rifiuti, fatta eccezione per i rifiuti derivanti dalle attività di manutenzione alle infrastrutture per i quali detto luogo può coincidere con quello di concentrazione ove gli stessi vengono trasportati per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all’individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento.

## ALTRO

*Ministero dell’Ambiente: in arrivo la riorganizzazione!*

Il Consiglio dei Ministri il 6 novembre ha approvato un regolamento relativo all’organizzazione del Ministero dell’Ambiente e che reca modifiche al decreto del Presidente del Consiglio 19 giugno 2019, n. 97, ai sensi dell’articolo 5 del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104.

Nel comunicato si legge che il provvedimento procede ad una risistemazione e una razionalizzazione complessiva dei compiti e delle funzioni attribuite alle strutture amministrative del Ministero, in modo da assicurare una più efficace tutela ambientale e velocizzare i procedimenti. La nuova organizzazione si risolve in un’articolazione più razionale, divisa in:

- due dipartimenti con competenze su grandi temi omogenei;
- otto direzioni generali, ciascuna con compiti tematici specifici.

## BONIFICHE

*Inquinamento ambientale: indagine sul nesso di causalità*

Si parla di inquinamento ambientale e si discute se il profilo di responsabilità di natura oggettiva possa essere esteso fino a fare a meno della dimostrazione del nesso di causalità.

Per il Consiglio di Stato Sez. II n. 7033 del 15 ottobre 2019 assolutamente no! La responsabilità civile presuppone in ogni caso il nesso di causalità tra la condotta e l’evento. Si rende, quindi, necessaria l’indagine sul nesso che può fondarsi anche su presunzioni cioè indizi inequivocabili e alla stregua della regola del “più probabile che non”. Si può rinunciare alla certezza assoluta, al rigore, ma non ci si può spingere oltre.

In definitiva nel sistema di responsabilità civile rimane centrale, pure nei casi che prescindono dall’elemento soggettivo, la necessità di accertare comunque il rapporto di causalità tra la condotta e il danno, non potendo rispondere a titolo di illecito civile colui al quale non sia imputabile l’evento lesivo neppure sotto il profilo oggettivo.

## AUTORIZZAZIONI

*VIA: dies a quo dei termini per un ricorso*

La Corte con sentenza del 7 novembre 2019, causa C-280/18 afferma che:

- lo Stato membro non può condurre le operazioni di partecipazione del pubblico al processo decisionale relative a un progetto a livello della sede dell'autorità amministrativa regionale competente, e non al livello dell'unità municipale da cui dipende il luogo di ubicazione di tale progetto, qualora le modalità concrete seguite non garantiscano il rispetto effettivo dei diritti del pubblico interessato, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.
- Gli articoli 9 e 11 della direttiva ostano ad una normativa che comporta che a taluni membri del pubblico interessato sia opposto un termine per presentare un ricorso che inizia a decorrere dall'annuncio di un'autorizzazione di un progetto su Internet, qualora tali membri del pubblico interessato non abbiano avuto previamente la possibilità adeguata di informarsi sulla procedura di autorizzazione.

## EMISSIONI

*Qualità dell'aria e valori limite biossido di azoto*

La qualità dell'aria e il superamento dei **valori limite per il biossido di azoto** da parte della Repubblica francese sono all'attenzione della Corte di giustizia europea che, con sentenza del 24 ottobre 2019, C-636/18, ritiene la Francia colpevole di essere venuta meno agli obblighi incombenti ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, letto in combinato disposto con l'allegato XV.

Secondo la Commissione europea la Repubblica francese avrebbe violato sistematicamente e persistentemente gli obblighi in relazione ai limiti annuali previsti per NO<sub>2</sub>.

La Corte di giustizia interpreta l'art. 23 par. 1 nel senso che qualora i valori limite per NO<sub>2</sub> siano superati lo Stato membro interessato è tenuto a stabilire un piano per la qualità dell'aria che soddisfi determinati requisiti. Il piano deve prevedere misure appropriate per garantire che il periodo di superamento sia il più breve possibile. Oltretutto, le difficoltà strutturali non rivestirebbero un carattere eccezionale e non sarebbe tale da escludere che il termine fosse il più breve possibile.

## AUTORIZZAZIONI

*Oli vegetali esausti sottoposti a trattamento chimico: Corte Ue*

La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte verte sull'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE e dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

La Corte di Giustizia con la **sentenza della Sez. II, del 24 ottobre 2019** afferma che l'ordinamento europeo non è contrario ad una normativa nazionale in forza della quale un'istanza di autorizzazione a sostituire il metano – quale fonte di alimentazione di un impianto di produzione di energia elettrica che genera emissioni in atmosfera – con una sostanza ottenuta dal trattamento chimico di oli vegetali esausti deve essere respinta per la ragione che tale sostanza non è iscritta nell'elenco delle categorie di combustibili ottenuti dalla biomassa autorizzati a tal fine e che detto elenco può essere modificato solo con decreto ministeriale la cui procedura di adozione non è coordinata con la procedura amministrativa di autorizzazione dell'utilizzo di tale sostanza come combustibile.

## FERTIRRIGAZIONE

*Utilizzazione agronomica acque del frantoio*

L'utilizzazione delle acque di un frantoio non è libera. Se pur vero che si tratta di materia non pericolosa è però innegabile che vi siano contenuti svariati composti organici (tipo polifenoli, lipidi, sostanze azotate, minerali...) che conferiscono una bassa biodegradabilità.

Per poter utilizzare agronomicamente le acque di vegetazione è necessario seguire le disposizioni regionali in materia. Configura, infatti, reato e non illecito amministrativo la violazione delle disposizioni regionali in materia.

La **Cassazione Penale, Sez. III, del 18 ottobre 2019, n.42925** ricorda che l'utilizzazione agronomica di acque di vegetazione di frantoi effettuata in contrasto con le prescrizioni imposte dalle regioni, ivi comprese quelle per il controllo dell'attività integra il reato di cui all'art. 137 D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

## BONIFICA

*Ordine di bonifica e fusione societaria*

Al Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, del 22 ottobre 2019, n. 10 è rimesso il quesito se possa essere destinataria di un ordine di bonifica di siti inquinati ai sensi dell'art. 244 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 una società non responsabile di un inquinamento antecedente a quando la bonifica dei siti inquinati è stata prevista dalla legge, ma subentrata a quella responsabile per effetto di fusione per incorporazione nel regime antecedente alla riforma del diritto societario.

Il Consiglio di Stato afferma che la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento.

## ALTRO

*Codice della protezione civile: in arrivo modifiche*

Il Codice della protezione civile sarà presto integrato!

Il Consiglio dei Ministri il 21 novembre scorso ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo che, in attuazione dell'art. 1, comma 7, della legge 16 marzo 2017, n. 30, introduce disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante Codice della protezione civile.

Si punta ad una esemplificazione normativa e delle procedure amministrative previste durante la fase di emergenza e di superamento dell'emergenza in caso di eventi calamitosi.

Gli obiettivi sono così espressi nel comunicato di fine seduta:

- un migliore flusso di scambio informativo negli eventi emergenziali fra tutti gli enti locali;
- una più corretta determinazione degli "ambiti territoriali e organizzativi ottimali";
- il potenziamento dei sistemi di allertamento;
- la puntuale definizione delle modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di pianificazione di protezione civile;
- il potenziamento delle misure finalizzate ad assicurare la continuità amministrativa.

## SANZIONI

*Gas fluorati a effetto serra: norme e sanzioni*

Un decreto legislativo introdurrà a breve una nuova disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) n. 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra che abroga il Regolamento (CE) n. 842/2006.

È stato infatti approvato in Consiglio dei Ministri del 21 novembre scorso in esame definitivo, un decreto legislativo che propone la nuova disciplina sanzionatoria.

Il testo prevede sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione degli obblighi in materia di prevenzione delle emissioni e di sistemi di rilevamento delle perdite, nonché, in alcuni casi, pene detentive per la violazione degli obblighi previsti.

Si ricorda che l'obiettivo del regolamento europeo è proteggere l'ambiente mediante la riduzione delle emissioni di gas fluorurati a effetto serra.

## RAEE

*Legge di delegazione europea*

La legge del 4 ottobre 2019, n. 117 reca Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione ( in vigore dal 2 novembre).

Il testo dispone il recepimento di ben 26 direttive europee inserite nell'allegato A e l'adeguamento della normativa nazionale a 10 regolamenti europei. La legge di delegazione europea, infatti, è uno dei due strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione europea.

Per ciò che interessa in questa sede nelle legge di delegazione 2018 sono stabiliti i principi e i criteri di delega per il recepimento della quattro direttive del pacchetto economia circolare, che modificano le direttive sui rifiuti, le direttive in materia di rifiuti di imballaggio, discariche, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Raee), veicoli fuori uso e rifiuti di pile e accumulatori, da recepire entro il 5 luglio 2020.

## RESPONSABILITÀ

*Produttore dei rifiuti originati dall'esecuzione del contratto di appalto*

Il concetto di produttore dei rifiuti si estende al committente dei lavori effettuati dal produttore effettivo dei rifiuti.

Secondo la Cass. Pen., Sez. III, del 30 settembre 2019, n. 39952, tuttavia, a prescindere dagli accordi relativi agli oneri di smaltimento – che nella prassi spesso trasferiscono all'appaltatore mere attività operative e mantengono sull'appaltante, per ragioni di politica aziendale, gli oneri materiali ed economici dello smaltimento dei rifiuti – la responsabilità in ordine al complessivo iter di smaltimento, secondo quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 183, comma 1, lettera f), e 188, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, rimane congiuntamente in capo al produttore giuridico, al produttore materiale e al detentore dei rifiuti. In sintesi, il mancato trasferimento degli oneri di smaltimento nell'ambito del contratto di appalto non comporta il venir meno della responsabilità del produttore materiale dei rifiuti per le attività poste in essere dai soggetti deputati, a qualsiasi titolo, allo smaltimento medesimo.

## SMALTIMENTO

*Smaltimento delle macerie nelle zone terremotate: nuovo decreto legge*

Il Consiglio dei Ministri lo scorso 22 ottobre ha approvato un decreto-legge che introduce ulteriori interventi urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici.

Come si legge nel comunicato di fine seduta, il provvedimento dispone la proroga fino al 31 dicembre 2020 dello stato d'emergenza dichiarato in conseguenza del sisma che ha colpito i territori delle regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo.

Nello specifico il decreto prevede tra l'altro, per favorire lo smaltimento delle macerie, l'obbligo di aggiornamento da parte delle Regioni del piano per la gestione delle macerie e dei rifiuti, da effettuarsi entro il 31 dicembre 2019, al fine di individuare nuovi siti di stoccaggio temporaneo; in caso di inadempienza, l'aggiornamento sarà realizzato dal Commissario straordinario.

## AUA

*AUA: occorre la documentazione a pena di improcedibilità dell'istanza!*

Il Tar Piemonte, Sez. I, del 7 ottobre 2019, n. 1047 afferma che in ossequio al principio di autorevolezza, il richiedente che intende ottenere l'autorizzazione unica deve porre in essere tutte le attività necessarie secondo lo standard di diligenza ritagliato sulla categoria professionale dell'operatore nel settore energetico e deve pertanto attivarsi tempestivamente per ottenere il rilascio della documentazione richiesta a pena di improcedibilità della domanda.

Infatti, la disciplina regolamentare, per controbilanciare le esigenze di semplificazione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, impone in via esclusiva in capo al richiedente un onere minimo di produzione documentale entro il termine perentorio coincidente con il momento di presentazione dell'istanza, a pena di improcedibilità della stessa.

## AIA

*AIA: istanza in digitale!*

La nuova modulistica per la presentazione della domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale è stata diramata dal Ministero dell'Ambiente con il Decreto n. 311 del 10 ottobre 2019 - Definizione del formato della modulistica da compilare per la presentazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale di competenza statale.

**Attenzione! Ogni parte dell'istanza, compresi gli allegati alle schede, deve essere presentata digitalmente!**

Come si specifica espressamente nella Guida alla compilazione, ove non diversamente espressamente specificato, è tassativo (pena irricevibilità) l'utilizzo esclusivo di formati open-source. Il decreto pubblicato è composto di sette allegati: Domanda; Informazioni generali; Dati e notizie sull'installazione attuale; Dati e notizie sull'installazione da autorizzare; Applicazione delle BAT ed effetti ambientali; Attuazione delle prescrizioni e PMC; Guida alla compilazione.

## DEFINIZIONI

*Sgombro di un immobile e abbandono di rifiuti*

Ci si chiede se lasciando materiali alla rinfusa su un terreno si incorra nell'abbandono di rifiuti. La questione riguarda la qualifica di rifiuto dei materiali di scarto all'esito dello sgombro di un immobile, costituiti da suppellettili e arredi vari. Di conseguenza la legittimità del potere di ordinanza del Sindaco ex art. 192 D.lgs. 152/2006 che dipende ovviamente dalla definizione del materiale quale rifiuto.

Il Tar Emilia Romagna, B0, Sez. I, del 21 settembre 2019, n. 716 argomenta che, ai sensi dell'art. 183, si considera come rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi e quindi. Gli oggetti, quindi, costituiscono il residuo di ciò che è stato oggetto di sgombero.

Per poter ritenere che non si tratti di un'ipotesi di abbandono di rifiuti ex art. 192 D.lgs. 152/2006, bisognerebbe dimostrare che quegli oggetti si trovano sul terreno per assolvere una qualche funzione e non siano stati meramente depositati.

## EMISSIONI

*Decreto clima*

Il decreto-legge del 14 ottobre 2019, n. 111, recante "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229" è stato pubblicato in GU del 14 ottobre. Con il provvedimento si intende disporre varie misure:

- buono mobilità a beneficio dei cittadini che risiedono in comuni che superano i limiti di emissioni inquinanti indicati dalla normativa europea sulla qualità dell'aria;
- fondo per finanziare progetti di creazione, prolungamento, ammodernamento di corsie preferenziali di trasporto pubblico locale;
- uno stanziamento per i comuni con particolari livelli di inquinamento che realizzano o implementano il trasporto scolastico dei bambini della scuola;
- risorse per finanziare un programma sperimentale di riforestazione;
- fondo per finanziare gli esercenti che, al fine di ridurre la produzione di rifiuti, attrezzano spazi dedicati alla vendita di prodotti sfusi o alla spina, alimentari e detergenti.

## SANZIONI

*La Tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*

La Modifica all'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente è in corso di assegnazione in Parlamento. La proposta di legge è stata presentata il 26 settembre scorso e inserirà la tutela dell'ambiente nella nostra Costituzione.

In un comunicato il Ministro Costa così parla: *"Sono davvero felice che sia stato incardinato oggi al Senato, in commissione Affari costituzionali, il disegno di legge che inserirà la tutela dell'ambiente nella Costituzione. Sono certo che troverà l'accordo delle forze politiche, considerato anche l'impegno ribadito più volte dal presidente del Consiglio Giuseppe Conte affinché la protezione dell'ambiente e della biodiversità e lo sviluppo sostenibile siano inseriti tra i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale. Oggi più che mai l'ambiente è al centro della politica nazionale e internazionale. Provvedimenti come questi lo dimostrano, così come attestano una visione di lungo periodo su cui dobbiamo puntare sempre più. Per lasciare qualcosa di importante e duraturo ai nostri figli"*.

## TARIFFA

*Tariffa rifiuti e richiesta di rimborso IVA*

La Cassazione civile, Sez. V, nell'ordinanza del 17 settembre 2019, n. 23079, argomenta che, ferma restando la natura tributaria e non corrispettiva della TIA, non si è in presenza di una estrinsecazione autoritativa di attività impositiva, ma si da attuazione ad una pretesa impositiva i cui presupposti applicativi e parametri economici di debenza sono stati precedentemente tutti individuati dal Comune.

Si distingue l'attività impositiva delegata dalla legge statale che spetta in via esclusiva all'ente locale dalla richiesta di rimborso dell'Iva versata in relazione all'emissione della fattura emessa dalla società delegata che non rientra nell'esercizio di siffatta attività, quanto in quella di gestione e recupero del tributo secondo la disciplina già emanata dallo stesso Comune.

Pertanto, soggetto passivo del rapporto dedotto non sarebbe il Comune ma il distinto soggetto titolare della partita Iva il quale, nell'esercizio della propria attività, emette la fattura recante l'applicazione dell'Iva contestata.

# 1.

## SOMMARIO

- **1.24. Il punto sulle novità ambientali della legge di delegazione Europea**  
di *Giulia Ursino* ..... 844
- **1.25. L'incubo dell'obsolescenza programmata. L'AGCM contro Apple e Samsung**  
di *Letizia Zavatti* ..... 848
- **1.26. I consorzi di filiera e il problema della concorrenza**  
di *Daniele Carissimi* ..... 853
- **1.27. La dispensa dalla verifica per Responsabile Tecnico: ambito di applicazione e chiarimenti dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali**  
di *Giulia Todini* ..... 857

# “ Il punto sulle novità ambientali della legge di delegazione Europea ”

di **GIULIA URSINO**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

Una riforma frizzante, spumeggiante e per certi versi tanto attesa, quella portata avanti con la nuova legge di delegazione europea. È vero la legge contiene in se unicamente i semi di quello che in futuro “potrà essere”, ma ciò non frena la portata “esplosiva” delle disposizioni ivi contenute. Un approccio pratico, efficiente, che mira a risolvere i “blocchi” (seppur con ancora qualche perplessità) e a riconciliare l'Italia con il panorama europeo. Con questa lente devono quindi essere lette le nuove disposizioni sui veicoli fuori uso, sulle pile e accumulatori, sui RAEE, sulle discariche, sui fanghi, sugli imballaggi e sull'end of waste, che analizzeremo nel corso della presente trattazione. Un sistema “nuovo”, in grado di mutare profondamente l'attuale sistema di gestione dei rifiuti e che per questo ha richiesto anche una riscrittura integrale delle competenze tra Stato, Regioni e Enti Locali. Avanti tutta dunque, che il futuro ci attende luminoso.

## IN SINTESI

- Con la L. 4 ottobre 2019 n. 117 si è data attuazione alle ultime direttive europee, anche in capo ambientale;
- tante le novità, a cominciare dai veicoli fuori uso, dalle pile e accumulatori, dai RAEE e dagli imballaggi;
- centrali anche le disposizioni sui temi dell'utilizzazione dei fanghi e delle discariche;
- sembrerebbe poi sbloccarsi il problema delle autorizzazioni end of waste, anche se alcuni dubbi restano;
- infine, vengono ridisegnati i confini della tracciabilità elettronica, prevedendone forme semplificate di gestione.

di *Giulia Ursino*

RIFORMA

Il punto sulle novità ambientali della legge di delegazione Europea

Con la L. 4 ottobre 2019 n. 117 – anche detta legge di delegazione europea per il 2018 – si è voluto dare attuazione al diritto comunitario, mediante la previsione di una serie di principi e criteri direttivi di cui il Governo dovrà tener conto nella redazione delle norme, anche in campo ambientale.

Nello specifico – dal momento che le direttive europee non sono atti auto-applicativi ma necessitano di un provvedimento di recepimento interno al nostro ordinamento nazionale - è stata prevista una delega al Governo per detta attuazione, ma entro ben determinati confini.

Andiamo dunque insieme a scoprire quali.

Le disposizioni dedicate alla materia ambientale che in questa sede interessano sono gli articoli 14, 15 e 16, che ne costituiscono il cuore.

**Iniziamo dall'art. 14, il quale detta principi e criteri per l'attuazione della direttiva 2018/849/UE** - che modifica le direttive sui veicoli fuori uso (2000/53/CE), su pile e accumulatori (2006/66/CE) e sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (2012/19/UE) – **imponendone il necessario raccordo con la direttiva 2018/851/UE** (di modifica la direttiva rifiuti 2008/98/CE).

In particolare, ne impone il coordinamento con le disposizioni che regolano la **responsabilità estesa del produttore del prodotto** (in acronimo **EPR<sup>1</sup>**) e con i **requisiti minimi di funzionamento di detti regimi**, al fine di ridurne i costi, migliorarne l'efficacia e garantirne gli obiettivi minimi di gestione.

Prescrive poi:

- **quanto ai veicoli fuori uso**, di incentivare l'adozione di forme semplificate di riutilizzo delle loro componenti come parti di ricambio; di sollecitare la previsione di particolari forme di tracciabilità; di incentivare forme di recupero energetico dei rifiuti provenienti dal loro trattamento. Anche e soprattutto al fine di porre un freno al dilagante fenomeno della “cannibalizzazione” delle parti di veicoli di provenienza ignota (spesso dall'estero), poi abbandonati sul nostro territorio.
- **Quanto alle pile e accumulatori**, invece, di prediligere l'adozione di modalità semplificate di raccolta e di armonizzarne il relativo sistema con quello di gestione dei RAEE. Questo

perché le due filiere hanno – di fatto – in comune la maggior parte degli operatori economici presenti sul mercato, i quali ad oggi sono costretti ad iscriversi in ben due diversi sistemi di gestione, quello delle pile da un lato e quello appunto dei RAEE dall'altro.

- **Quanto infine ai rifiuti da apparecchiature elettriche e elettroniche**, oltre all'armonizzazione dei sistemi di cui sopra, ne viene prescritta la semplificazione della modalità di riutilizzo e la definizione delle condizioni di operatività e controllo dei relativi impianti di trattamento.

Un coacervo di disposizioni eterogenee dunque, racchiuse in un unico articolo, che confondono un po', ma di cui è possibile venirne a capo.

Difficoltà maggiori si incontrano invece per trovare il bandolo della matassa degli art. 15 e 16, che racchiudono al loro interno tantissime disposizioni che spaziano dalle discariche, ai fanghi, passando per la tracciabilità informatica dei rifiuti, le definizioni, l'End of Waste, la tariffa, fino a ridisegnare le competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali in materia ambientale.

Disposizioni diverse per materie differenti, in cui si rischia di perdersi, ma di cui cercheremo di tracciarne i tratti più salienti.

Iniziamo col dire che **l'art. 15 affida al Governo il compito di riformulare il sistema dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica**, al fine di garantire che:

- entro il 2030 tutti i rifiuti idonei al riciclaggio – o al recupero di altro tipo -soprattutto se urbani, non siano ammessi in discarica;
- i rifiuti collocati in discarica al 2035, non superino la percentuale del 10%.

Criteri che, ai sensi del D.Lgs 36/2003, spetterà poi al Ministro dell'ambiente – sulla base del sistema elaborato dal Governo - di individuare nel concreto, con apposito decreto (art. 7, comma 5). A tal proposito, si rammenta che il decreto ad oggi vigente è il DM 27 settembre 2010 ss.mm.ii., che andrà poi di fatto anch'esso riformulato.

In riferimento a questa disposizione, sorge il dubbio della relazione tra l'elaborando sistema di matrice governativa e le Linee Guida n. 145/2016 dell'I-

1 L'EPR – che trova la propria regolamentazione primaria nell'art. 8 e 8-bis della direttiva rifiuti - si traduce in una serie di misure volte ad assicurare che ai produttori dei prodotti spetti la responsabilità finanziaria – ovvero la responsabilità finanziaria e organizzativa – della gestione di tutto il ciclo vita del prodotto, financo quando questo diventa un rifiuto . Con ciò a dire che sarà il produttore del prodotto a doversi preoccupare della “sorte” dei propri prodotti, ad esempio organizzando e finanziando sistemi di raccolta separata oppure tenendo conto in fase di progettazione della riciclabilità, riutilizzabilità e riparabilità degli stessi.

## RIFORMA

di Giulia Ursino

Il punto sulle novità ambientali della legge di delegazione Europea

SPRA aventi ad oggetto l'individuazione dei casi in cui il trattamento dei rifiuti non è necessario ai fini del collocamento in discarica (elaborate ai sensi dell'art. 48 della L. 221/2015). Sul punto il Ministero dell'ambiente è stato chiaro: la vincolatività delle disposizioni ISPRA nei confronti degli operatori del settore è condizionata al recepimento degli stessi all'interno del sopra citato D.M.. Con ciò a dire che il nuovo decreto ministeriale dovrà tenere in considerazione non solo il sistema elaborato dal Governo, ma anche i criteri del Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

Interessante anche la **lettera b) dell'art. 15 in commento**, che impone l'adozione di una nuova disciplina organica in materia di utilizzazione dei fanghi, attraverso:

- l'adeguamento della disciplina alle nuove conoscenze tecnico scientifiche;
- la valorizzazione delle buone pratiche del settore;
- la realizzazione di forme innovative di gestione;
- il necessario coinvolgimento delle Regioni, attraverso specifici Piani regionali.

Si vuole in tal modo, da un lato ridurre il conferimento dei fanghi in discarica, dall'altro garantire la chiusura del ciclo dei fanghi nel rispetto dei principi di autosufficienza e prossimità (art. 182-bis TUA). Principi questi ultimi che impongono di smaltire i fanghi direttamente nell'Ambito Territoriale in cui sono prodotti (*principio di autosufficienza*), dotandosi a tal fine degli impianti necessari nel luogo quanto più vicino possibile (*principio di prossimità*).

Il tema dei fanghi è particolarmente dibattuto, soprattutto perché il D.Lgs 99/1992 – che regola la materia – è stato a più riprese giudicato inadeguato e non al passo con i tempi. In particolare, da più fronti è stata sollecitata l'esigenza che venga coniugata la sicurezza nell'utilizzo dei fanghi (anche mediante l'estensione dei controlli sugli inquinanti che possono essere in essi contenuti), con la necessità di favorirne il riciclo.

La **lettera c) e d) dell'art. 15** si riferiscono sempre al tema “caldo” delle discariche prevedendo rispettivamente l'adeguamento al processo tecnologico dei criteri per la loro realizzazione e chiusura; nonché la definizione delle misure per il raggiungimento degli obiettivi di cui alla direttiva 2018/850 (10% dei rifiuti in discarica entro il 2035).

**L'art. 16 si occupa tra l'altro di imballaggi, di tracciabilità informatica, di end of waste e di compe-**

**tenze.**

In particolare, l'**art. 16 comma 1 lettera a)**, prevede – analogamente a quanto accade per i RAEE, le pile e i veicoli fuori uso – il necessario raccordo con le disposizioni che regolano la responsabilità estesa del produttore del prodotto e con i requisiti minimi di funzionamento di detti regimi. Prevede poi la specificazione della natura, dell'ambito di applicazione e delle modalità di determinazione del contributo ambientale; il rispetto del principio di concorrenza; la riscrittura del sistema di controllo e sanzionatorio.

La **lettera b) del medesimo articolo 16** si occupa invece della tracciabilità informatica dei rifiuti, che ha bisogno di una riorganizzazione generale a seguito dell'intervenuta abrogazione del SISTRI, ad opera della DL 135 del 14 dicembre 2018 (convertito L. 12/2019). L'idea è che la nuova norma non solo intende superare, ma anche ampliare il vecchio sistema del SISTRI. La nuova tracciabilità informatica infatti comprenderà tutti gli operatori del settore (non essendo più collegata alla produzione di soli rifiuti pericolosi), con una omogeneità e fruibilità generale assicurata da specifiche procedure per la tenuta in formato digitale dei registri di carico e scarico e dei formulari. A completare il tutto: la previsione di una revisione del sistema sanzionatorio della tracciabilità (art. 258 del TUA per capirci), e l'accesso al Registro in tempo reale per le autorità di controllo.

Se già questo non era già sufficiente a dare una idea del quadro “esplosivo” della nuova legge di delegazione europea, ci si mette anche la disposizione sull'End of Waste. Ed infatti con l'**art. 16 comma 1 lett. e)** torna la possibilità per le Regioni di autorizzare caso per caso le singole attività di recupero (ancora non oggetto di specifici decreti end of waste), nel rispetto dei criteri di cui all'art. 6 della direttiva 2008/98/CE e sulla base di criteri dettagliati definiti nell'ambito degli stessi procedimenti autorizzativi. Con tale norma sembra dunque volgere al termine l'assurda situazione, venutasi a creare a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/2018 e aggravata da successivi sconclusionati provvedimenti normativi. Ora anche i processi più innovativi di recupero potranno nuovamente essere autorizzati e evitare la discarica. Discorso diverso per le autorizzazioni in essere, per quelle per cui è in corso il rinnovo e per quelle scadute ma per le quali è stata già presentata l'istanza di rinnovo, che mantengono la loro validità, salvo l'obbligo di aggiornamento. Nonostante la portata innovativa della disposizione, dubbi però rimangono sull'effettiva capacità di evitare futuri illeciti grazie ai “controlli a campio-

di *Giulia Ursino*

RIFORMA

ne”, sulle modalità di reclutamento del “gruppo di lavoro” del ministero deputato alle autorizzazioni eow e sulla regolamentazione del “registro autorizzazioni” affidata a un decreto non avente natura regolamentare.

Infine, degna di nota mi sembra la disposizione di cui alla **lettera m) dell’art. 16** che prevede una riscrittura totale della ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni e Enti Locali. Ciò in considerazione delle numerosi innovazioni al sistema di gestione dei rifiuti, da attuare per il recepimento delle direttive comunitarie. La lettera della norma contiene una lunga serie di indicazioni (per la elencazione puntuale mi rimetto al testo di legge), che di fatto determinano la necessità di procedere alla riforma degli articoli 195 (competenze dello Stato), 196

(competenze delle Regioni), 197 (competenze delle Province), 198 (competenze dei Comuni), in un’ottica che sembrerebbe propendere per il rafforzamento delle competenze regionali.

**In definitiva, una riforma capace di mutare profondamente l’attuale sistema di gestione dei rifiuti, che si avvia verso un iter semplificato e più snello, capace di garantire sempre di più il parametro (oramai) imprescindibile dell’efficienza. In quest’ottica devono dunque essere lette le disposizioni che impongono la digitalizzazione della tracciabilità dei rifiuti, la previsione di sempre più puntuali sistemi di responsabilità estesa; lo sblocco delle autorizzazioni end of waste, il ridisegnamento delle competenze.**

Questa è l’Italia che ci piace, pratica, efficiente e soprattutto europea.

Il punto sulle novità ambientali della legge di delegazione Europea

## NUOVI PACCHETTI ANCORA PIÙ CONVENIENTI

# TUTTO RINNOVATO



## *All In One · All In One MAXI*

### ALL IN ONE

- Abbonamento annuale web ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Collana *I Quaderni sui Rifiuti* formato web;
- 10 **videolezioni** a scelta tra le disponibili;
- 10 accessi ai **Webinar** in programma\*;
- Newsletter annuale a scelta tra le sei disponibili (*Digesta*; *Servizio Idrico*; *ODV*; *Appalti*; *Terzo Settore*; *Appalti*, *Terzo Settore*, *Rifiuti ed Economia Circolare*).

### ALL IN ONE MAXI

- Abbonamento annuale web+cartaceo ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Collana *I Quaderni sui Rifiuti* formato web;
- Open access retroattivo web su tutti i numeri *Ambiente Legale Digesta*;
- TUTTE le **videolezioni** sulla Gestione dei Rifiuti;
- Open access a TUTTI i **Webinar**\*;
- Newsletter annuale a scelta tra le sei disponibili (*Digesta*; *Servizio Idrico*; *ODV*; *Appalti*; *Terzo Settore*; *Appalti*, *Terzo Settore*, *Rifiuti ed Economia Circolare*).

# “ L'incubo dell'obsolescenza programmata. L'AGCM contro Apple e Samsung ”

di LETIZIA ZAVATTI

Dott.ssa - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

L'obsolescenza programmata è la perdita di efficienza economica subita da un bene in misura superiore a quella derivante dal suo logorio fisico, per effetto del *progresso tecnico*, dall'*evoluzione dei comportamenti*, o dalla *moda*.

Il motore di tale fenomeno è spesso il profitto economico, che induce i produttori a introdurre sul mercato prodotti la cui vita ha durata sempre inferiore, così da indurre i consumatori ad acquistarne di nuovi.

Gli effetti sono quelli tipici di un mercato fondato sulle logiche di un consumo frenetico e convulso e si identificano in un sempre maggiore utilizzo di risorse e produzione di rifiuti. Inutile dire che l'impatto ambientale di tali meccanismi si pone diametralmente in contraddizione con gli obiettivi di transazione verso i modelli di sviluppo sostenibile imposti dalle Direttive Europee del “*pacchetto economia circolare*” adottate nel 2018.

Ecco che allora, in tale contesto, trova ospitalità il dibattito che vede al centro il tema dell'obsolescenza programmata e che ha condotto, ad oggi, diversi Paesi, tra cui l'Italia, ad introdurre misure volte ad ostacolare tale fenomeno.

## IN SINTESI

- L'inquinamento e lo spreco delle risorse rappresentano oggi più che mai un grave problema e, in tale contesto, l'utilizzo usa e getta dei prodotti e le logiche del consumismo provocano un significativo incremento della produzione di rifiuti;
- dati alla mano, il 44% degli apparecchi elettronici ed elettrici guasti diventano rifiuto, senza che il consumatore abbia nemmeno tentato di aggiustarli;
- ciò è dovuto a disincentivi alla riparazione posti dai produttori, al difetto di universalità dei pezzi di ricambio, alla difficoltà di ricevere adeguata assistenza e a molti altri fattori;
- nel 2018, l'AGCM ha avviato due procedimenti per pratiche commerciali scorrette nei confronti di Samsung e Apple, che si sono conclusi con gravi sanzioni nei confronti dei due colossi industriali;
- oggi, in Italia, è in discussione in Senato una proposta di legge volta ad introdurre misure di contrasto all'obsolescenza programmata dei beni di consumo.

di *Letizia Zavatti*

RAEE

L'incubo dell'obsolescenza programmata. L'AGCM contro Apple e Samsung

## 1. Premesse

Nel 1932, dopo che la crisi del '29 ebbe travolto gli Stati Uniti e di riflesso l'Europa, l'economista Bernard London pubblicò un articolo a dir poco avveniristico dal titolo “*Ending the Depression through Planned Obsolescence*”.

Nell'articolo in questione London promuoveva un manifesto politico ed economico che, malgrado all'epoca sembrasse frutto di pura fantasia, oggi appartiene alla realtà. In un passo dell'articolo si legge “*Secondo il mio progetto, i governi assegneranno un 'tempo di vita' alle scarpe alle case alle macchine, ad ogni prodotto dell'industria manifatturiera, mineraria e dell'agricoltura, nel momento in cui vengono realizzati. Questi beni saranno venduti ed usati entro i termini 'prestabiliti' della loro esistenza, conosciuti anche dal consumatore. Allo scadere del tempo previsto, queste cose saranno giuridicamente 'morte' e [...] distrutte in caso di forte disoccupazione. Nuovi prodotti saranno costantemente immessi dalle fabbriche sui mercati, per sostituire quelli obsoleti*”<sup>1</sup>.

Dagli anni '30 ad oggi il manifesto di London – così come il fantasma dell'obsolescenza - sono diventati realtà.

\*\*\*

## 2. L'obsolescenza programmata

Ma cosa si intende per “*Obsolescenza programmata*”?

L'obsolescenza programmata può essere definita come la perdita di efficienza economica subita da un bene in misura superiore a quella derivante dal suo logorio fisico, per effetto del *progresso tecnico*, dall'*evoluzione dei comportamenti*, o dalla *moda*<sup>2</sup>.

Tale fenomeno ha implicazioni significative sul mercato e sulla vita di tutti i giorni in quanto implica una minor durata di vita dei prodotti di consumo e comporta un maggiore utilizzo di risorse e produzione di rifiuti. La durata del ciclo di vita del prodotto viene, infatti, volontariamente pianificata dal produttore, il quale utilizza tale espediente per aumentare il proprio profitto, sulla base dell'assunto per cui l'innovazione tecnologica, un cambiamento di stile o una nuova moda generino nuova domanda,

anche in un mercato già saturo.

Il concetto di obsolescenza programmata può essere declinato in molteplici forme.

Invero, per *obsolescenza programmata in senso stretto*, si intende la previsione, da parte del produttore, di una durata di vita ridotta del prodotto, ottenuta grazie all'introduzione di un dispositivo all'interno dello stesso, il cui scopo è quello di porre fine al suo funzionamento dopo un determinato numero di utilizzi.

Diversamente, può parlarsi di *obsolescenza indiretta*, quando il produttore prevede, già nella fase di *progettazione* del prodotto, l'impossibilità per il consumatore di ripararlo in caso di guasto, ad esempio per mancanza di adeguati pezzi di ricambio sul mercato. Ancora, si definisce *obsolescenza per incompatibilità* la circostanza per cui un prodotto, in particolare se informatico, cessa di avere prestazioni adeguate in seguito ad operazioni di aggiornamento del sistema operativo o del servizio di assistenza e scoraggia il consumatore dal privilegiare la riparazione dello stesso rispetto al nuovo acquisto, data la dilatazione delle tempistiche del supporto e dei maggiori costi.

Infine, nel panorama descritto, assume rilievo l'*obsolescenza psicologica*, che riguarda i casi in cui, in ragione del lancio di nuovi prodotti, i consumatori sono indotti a percepire come obsoleti quelli esistenti, anche qualora essi funzionino correttamente.

Gli effetti di questa tendenza sono, da un lato un vantaggio per l'industria, dall'altro l'alterazione dell'autonomia contrattuale e della libera scelta del consumatore, costretto a sostituire un bene prima di quanto pensasse, in considerazione di una comune ma purtroppo erronea valutazione della qualità e durata del *device*, nonché danni in termini di inquinamento (causato dalla complessità nello smaltimento dei dispositivi elettronici) e di consumo di risorse materiali e energetiche necessarie per costruire beni di poco migliori rispetto a quelli sostituiti<sup>3</sup>.

\*\*\*

## 3. L'impatto ambientale del fenomeno e la posizione dell'Unione europea

Chiariti i confini del termine, occorre ora chieder-

1 «*Ending the Depression Through Planned Obsolescence* » Bernard London, 1932. “*I I would have the Government assign a lease of life to shoes and homes and machines, to all products of manufacture, mining and agriculture, when they are first created, and they would be sold and used within the term of their existence definitely known by the consumer. After the allotted time had expired, these things would be legally “dead” and would be controlled by the duly appointed governmental agency and destroyed if there is widespread unemployment. New products would constantly be pouring forth from the factories and marketplaces, to take the place of the obsolete, and the wheels of industry would be kept going and employment regularized and assured for the masses*”.

2 “Obsolescenza” in Enciclopedia Treccani, Dizionario di economia e finanza.

3 “*Obsolescenza programmata. L'AGCM sanziona Apple e Samsung*”, G. d'Ippolito e A. Re.

si perché il tema dell'obsolescenza svolga oggi un ruolo da protagonista nelle strategie di mercato intraprese dagli operatori economici e nell'evoluzione diritto europeo e nazionale.

Ebbene, è sotto gli occhi di tutti che l'inquinamento e lo spreco delle risorse rappresentano oggi più che mai un grave problema e che, in tale contesto, l'utilizzo usa e getta dei prodotti e le logiche del consumismo provocano un costante incremento della produzione di rifiuti. Si osserva altresì che tale effetto assume ancor più rilievo nello specifico caso dei prodotti elettrici, elettronici e informatici che, da un lato, in ragione della rapidità dell'evoluzione tecnologica, sono quelli più soggetti al fenomeno dell'obsolescenza programmata e, dall'altro, sono quelli connotati da maggiori difficoltà di smaltimento.

Dati alla mano<sup>4</sup>, infatti, il 44% degli apparecchi elettronici ed elettrici guasti diventano rifiuto, senza che il consumatore abbia nemmeno tentato di ripararli. In Italia nell'ultimo anno le tonnellate di telefonini e computer finiti nell'immondizia sono aumentati del 10% e di questi quasi l'80% del proviene dall'uso domestico.

L'aspetto paradossale, tuttavia, emerge se si considera che il 77% dei consumatori preferirebbe riparare il prodotto prima di acquistarne uno nuovo e che il 90% vorrebbe che l'etichetta dei beni indicasse in modo chiaro la durata di vita utile. Nonostante ciò, resta il fatto che le logiche di mercato conducono in una direzione diversa, e siamo noi i primi ad alimentarle. Del resto, chi non ha mai detto *“mi costa meno comprarne uno nuovo che aggiustarlo?”* E se è così, perché un consumatore dovrebbe preferire riparare un oggetto piuttosto che acquistarne uno nuovo e più moderno?

Ecco allora che, giunti al punto in cui l'*impatto ambientale* di tali meccanismi non è più sostenibile e che fare affidamento sulla coscienza dei consumatori non conduce a risultati apprezzabili, la necessità di ridurre la produzione esponenziale di rifiuti e modificare le regole di mercato improntate al consumo incondizionato ha imposto ai Governi di intervenire per rendere possibile una transazione verso un modello di *economia circolare*.

In tale contesto sono nate, nel 2018, le quattro Direttive europee del *“pacchetto economia circolare”*<sup>5</sup>, che hanno modificato le sei precedenti Direttive in materia di rifiuti (2008/98/Ce), imballaggi (1994/62/Ce), discariche (1999/31/Ce), rifiuti elettrici ed elettronici (2012/19/Ue), veicoli fuori uso (2000/53/Ce) e pile (2006/66/Ce) ponendo nuove sfide in termini di riduzione dei rifiuti prodotti, abbandono del modello di economia lineare e sviluppo sostenibile.

La strategia a lungo termine approntata è quella di coinvolgere gli operatori economici nel realizzare prodotti con materiali diversi, riutilizzabili e che generino la minor quantità di scarti possibile, mentre quella a breve e medio termine persegue l'obiettivo di gestione degli scarti prodotti in modo più responsabile, attraverso il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero.

Ma non è tutto. Con particolare riguardo al tema dell'obsolescenza programmata, sull'onda delle nuove e globali istanze volte all'introduzione di politiche che incentivino nuovi modelli vita e consumo sostenibile, la Commissione europea aveva già introdotto nel 2005<sup>6</sup>, e in seguito aggiornato nel 2009<sup>7</sup>, una serie di misure volte ad imporre ai produttori la progettazione di elettrodomestici che possano garantire ricambi per almeno sette anni e facilità di riparazione, al fine di implementare un *design* che prediliga l'efficienza energetica.

La direzione del percorso intrapreso è stata rappresentata in modo cristallino nel quinto Considerando della Direttiva stessa, nel quale si legge che *“la progettazione ecologica dei prodotti costituisce un fattore essenziale della strategia comunitaria sulla politica integrata dei prodotti”*. E ancora, *“quale impostazione preventiva finalizzata all'ottimizzazione delle prestazioni ambientali dei prodotti conservando contemporaneamente le loro qualità di uso, essa presenta nuove ed effettive opportunità per il fabbricante, il consumatore e la società nel suo insieme”*.

Con tali Direttive, per la prima volta l'Unione europea si è posta l'obiettivo di allungare, già in fase di progettazione, la durata di vita degli elettrodomestici, ponendo un freno al fenomeno dell'obsole-

4 Studio commissionato dal Parlamento europeo nel 2017 *“Su una vita utile più lunga per i prodotti: vantaggi per consumatori e imprese”*. Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0214\\_IT.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0214_IT.html?redirect)

5 Direttive n. 849/2018/Ue, 850/2018/Ue, 851/2018/Ue e 852/2018/Ue. Modificano le direttive sui rifiuti a partire dalla Direttiva “madre” 2008/98/Ce e poi le direttive “speciali” in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/Ce), discariche (1999/31/Ce), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti “Raee” (2012/19/Ue), veicoli fuori uso (2000/53/Ce) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/Ce). Le modifiche sono in vigore dal 4 luglio 2018 mentre gli Stati membri dovranno recepirle entro il 5 luglio 2020.

6 Direttiva EuP (Energy using Products) 2005/32/CE in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0032>

7 Direttiva ErP (Energy related Products) 2009/125/CE in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0125&from=EN>

di *Letizia Zavatti*

RAEE

L'incubo dell'obsolescenza programmata. L'AGCM contro Apple e Samsung

scenza programmata per il tramite della previsione di nuovi requisiti che incidono sull'aggiornamento dei prodotti, sulla loro riciclabilità e sulla gestione dei rifiuti.

In particolare, le disposizioni in questione impongono ai produttori di rendere disponibili i pezzi di ricambio dei prodotti immessi sul mercato per un determinato numero anni dopo l'acquisto e di assicurare la consegna dei ricambi entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta. Inoltre, i pezzi sostitutivi dovranno potersi montare con utensili facili da reperire e senza arrecare danni permanenti all'apparecchio.

Nello stesso senso, nel 2014, in un Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema intitolato *“Per un consumo più sostenibile: la durata di vita dei prodotti industriali e l'informazione dei consumatori per ripristinare la fiducia”*, si raccomanda di *“indicare la durata di vita o il numero di utilizzazioni stimate dei prodotti, in modo che il consumatore possa decidere del suo acquisto con piena cognizione di causa. Per incitare all'acquisto di prodotti duraturi, esso raccomanda di sperimentare, su base volontaria, l'uso di prezzi espressi in termini di costo annuo in funzione della durata di vita stimata. La speranza di vita indicata andrebbe in questo caso controllata per evitare che il consumatore sia vittima di abusi. Il consumatore potrebbe così acquistare prodotti più cari, ma più ammortizzabili nel tempo e le imprese europee non potrebbero che essere incitate a produrre oggetti più duraturi”*<sup>8</sup>

\*\*\*

#### 4. Il modello francese

Nel panorama europeo, tuttavia, la critica all'obsolescenza programmata ha condotto a risultati anche più incisivi.

Un caso esemplare è quello della Francia dove, per colpire efficacemente gli operatori economici che producono beni ad obsolescenza programmata, nel 2016 è stato introdotto una vera e propria fattispe-

cie di reato che punisce, con pene fino a due anni di reclusione e multe fino a 300 mila euro, l'amministratore delegato dell'azienda responsabile di tale condotta<sup>9</sup>. Pertanto, a partire dal 1° gennaio 2020, ad esempio, in Francia ogni prodotto tecnologico dovrà mostrare un'etichetta che riporti il proprio indice di riparabilità.

Ed è proprio nel Paese d'Oltralpe che hanno avuto origine le *class actions* contro colossi come la Apple, alla quale viene contestato dai consumatori – e primo fra tutti dall'Associazione *«Halte à l'obsolescence programmée»* - il calo delle prestazioni di iPhone e iMac dopo un determinato periodo di tempo. Le contestazioni proposte fanno leva sul tema degli aggiornamenti del sistema operativo il quale, ad ogni nuova versione del dispositivo, tende a escludere i modelli di dispositivi più datati, inducendo il consumatore a compiere nuovi acquisti<sup>10</sup>.

\*\*\*

#### 5. L'AGCM contro Apple e Samsung

Tali proteste, tuttavia, non si sono fatte attendere nemmeno in Italia dove, benché non vi sia – ancora – una legge in materia di obsolescenza programmata, ad esito di segnalazioni di consumatori l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel 2018, ha deciso di avviare due distinti procedimenti per pratiche commerciali scorrette nei confronti delle società del gruppo Samsung e del gruppo Apple operanti in Italia.

In particolare, secondo l'Autorità, i due colossi della tecnologia *“avrebbero posto in essere una generale politica commerciale volta a sfruttare le carenze di alcuni componenti per ridurre nel tempo le prestazioni dei propri prodotti e indurre i consumatori ad acquistare nuove versioni degli stessi. Sarebbero stati, altresì, proposti ai clienti aggiornamenti software dei propri telefoni cellulari senza segnalare le possibili conseguenze dello stesso aggiornamento e senza fornire sufficienti informazioni per mantenere*

8 Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *«Per un consumo più sostenibile: la durata di vita dei prodotti industriali e l'informazione dei consumatori per ripristinare la fiducia»*, 2014/C 67/05, GU C 67, 6 marzo 2014.

9 Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Art. 99 L. 213-4-1. *«Obsolescence programmée»*.

« I. L'obsolescence programmée se définit par l'ensemble des techniques par lesquelles un metteur sur le marché vise à réduire délibérément la durée de vie d'un produit pour en augmenter le taux de remplacement. « II. L'obsolescence programmée est punie d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 € d'amende. « III. Le montant de l'amende peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du manquement, à 5 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits. »

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=JORFARTI000031044819&cidTexte=LEGITEX-T000031047847&categorieLien=id>

10 *“Momento delicato per Apple: un tribunale francese torna sulla questione batterie, mentre alcuni azionisti chiedono all'azienda di proteggere i bambini”* in Wired Rivista online, G. Mosca.

*un adeguato livello di prestazioni di tali dispositivi, promossi ed acquistati per le loro specifiche ed elevate caratteristiche tecnologiche*<sup>11</sup>.

Il fondamento normativo utilizzato dall'AGCM per dichiarare illegittime le condotte di Apple<sup>12</sup> e Samsung<sup>13</sup> e sanzionarle con una multa rispettivamente di 10 e 5 milioni, è stato individuato negli articoli 20, 21, 22 e 24 D.Lgs. 206/2005 (c.d. Codice del Consumo)<sup>14</sup>.

Invero, le due imprese, da un lato, hanno indotto i loro clienti ad installare nuove versioni dei sistemi operativi in dispositivi già obsoleti per sostenere tali aggiornamenti, condannandoli a patire prestazioni peggiori e, dall'altro, lo hanno fatto senza informarli adeguatamente rispetto alla deteriorabilità delle batterie al litio e alla loro manutenzione.

Infine, agli utenti che, in relazione a tali malfunzionamenti, richiedevano assistenza e riparazioni al di fuori del periodo di garanzia offerto dal produttore, venivano imposti prezzi molto alti, così da indurre il consumatore stesso a prediligere il nuovo acquisto all'intervento riparatore.

Tali condotte, benché di per sé lesive dei diritti del consumatore, sono state poi ricondotte alla politica di sostituzione degli apparecchi perseguita da Apple e Samsung e ha portato all'adozione delle sanzioni descritte in capo alle stesse. Invero, dalle indagini svolte dall'Autorità è emersa la coincidenza temporale tra il rilascio degli aggiornamenti e un aumento delle richieste di assistenza da parte dei detentori dei modelli interessati, non giustificabile con l'usura degli apparecchi.

Ecco che allora l'operato dell'Autorità dimostra come gli strumenti per ostacolare il fenomeno dell'obsolescenza programmata e per tutelare i diritti dei consumatori non manchino ma che, allo stesso modo, questa non possa che essere la prima – benché rivoluzionaria – azione verso una disciplina più organica della materia, nell'ottica della costruzione di un mercato sostenibile e una tutela ambientale concreta ed effettiva.

\*\*\*

## 6. La proposta di Legge presentata in Parlamento

Nel solco del dibattito che vede al centro il tema dell'obsolescenza programmata ha, dunque, trovato terreno fertile in Italia la proposta di legge presentata in Parlamento nel luglio 2018 recante “*Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n° 206, e altre disposizioni per il contrasto dell'obsolescenza programmata dei beni di consumo*”<sup>15</sup>.

Con tale provvedimento si intende proporre un intervento diretto sul Codice del Consumo introducendo il divieto per il produttore “*di mettere in atto tecniche di costruzione o di materiali aventi l'effetto di rendere impossibile, difficoltosa o eccessivamente onerosa la riparazione del bene o la sostituzione dei suoi componenti; e di impiegare tecniche di costruzione o di materiali aventi l'effetto, qualora si debba sostituire un singolo componente, di rendere necessaria la sostituzione di più componenti*”.

Inoltre, il disegno di legge inserisce l'obbligo, in capo al produttore, di fornire parti di ricambio durante un periodo minimo di cinque anni a partire dal momento della cessazione della fabbricazione del bene e di garantire che le parti di ricambio e i componenti esauribili dei beni di consumo abbiano un costo congruo e proporzionato al valore dei medesimi beni.

Infine, l'articolo 5<sup>16</sup> del Ddl in oggetto amplia i *contenuti informativi generali* cui il produttore è tenuto evidenziando quanto l'informazione sia necessaria per consentire al consumatore di assumere le proprie decisioni in modo consapevole. Pertanto, fra gli obblighi incombenti in capo all'impresa nei confronti degli utenti rientra anche quello relativo alla corretta informazione circa il periodo di tempo entro il quale il prodotto cesserà di funzionare secondo le specifiche progettuali e produttive adottate per la sua realizzazione.

Ad oggi la proposta di legge in esame è ancora al vaglio del Senato ma, alla luce della sempre maggiore attenzione che il tema dell'obsolescenza programmata sta suscitando, si confida che l'*iter* di approvazione possa concludersi in tempi rapidi e che produttori e consumatori possano costruire un rapporto di fiducia reciproca ed essere entrambi protagonisti della transazione verso modelli di economia circolare e sviluppo sostenibile.

11 Comunicato stampa AGCM 18 luglio 2018 “Avviati procedimenti nei confronti di Samsung e di Apple per aggiornamenti software degli smartphone” in <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2018/1/alias-9119>

12 Il testo del provvedimento relativo al gruppo Apple è disponibile sul sito dell'Autorità. [https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS11039\\_scarr\\_sanzDich\\_rett\\_va.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS11039_scarr_sanzDich_rett_va.pdf)

13 Il testo del provvedimento relativo al gruppo Samsung è disponibile sul sito dell'Autorità. [https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS11009\\_scarr\\_sanz\\_omi\\_dichrett.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS11009_scarr_sanz_omi_dichrett.pdf)

14 Comunicato stampa AGCM 24 ottobre “Apple e Samsung sanzionati, aggiornamenti software hanno procurato gravi inconvenienti e/o ridotto le funzionalità di alcuni cellulari” in <https://www.agcm.it/media/dettaglio?id=fa6d94c6-b6a6-4353-9231-092f0f2f649e&parent=Comunicati%20stampa&parentUrl=/media/comunicati-stampa>

15 Ddl n. 615 del 9 luglio 2018 a prima firma Castaldi, recante “*Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n.206, e altre disposizioni per il contrasto dell'obsolescenza programmata dei beni di consumo*”.

16 Art. 5 Ddl 615/2018 *Modifica all'articolo 6 del codice in materia di contenuto minimo delle informazioni*.

# “ *I consorzi di filiera e il problema della concorrenza* ”

I consorzi di filiera e il problema della concorrenza

di **DANIELE CARISSIMI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

L'AGCM conferma il lato oscuro dei consorzi di filiera, la cui disciplina – seppur rappresenta un valido tentativo di dare espressione ai principi sottesi all'economia circolare – sconta ancora alcune incertezze e problemi applicativi. Primo fra tutti quello relativo alla situazione di monopolio in cui si trovano ad operare i consorzi di filiera esistenti, posizione dominante che molto spesso porta all'adozione di veri e propri atteggiamenti anticoncorrenziali con valenza antitrust. È quello che è accaduto al COREPLA, nella vicenda che vede coinvolto il CORIPET come nuovo operatore nel settore del riciclo e recupero delle bottiglie in plastica. La vicenda è a ben vedere frutto della mancanza di una normativa chiara, in grado da un lato di delimitare puntualmente i rapporti tra consorzi esistenti e nuovi, e dall'altro di apprestare gli strumenti necessari a bilanciare gli effetti dell'esistenza (ormai assodata) di posizioni dominanti nel mercato in cui si trovano a operare i diversi operatori. L'augurio per il nuovo anno è dunque quello di metter mano quanto prima alla materia, per assicurare l'esistenza di un mercato che possa dirsi veramente concorrenziale.

## IN SINTESI

- I consorzi di filiera danno concreta attuazione alle 4 R dell'economia circolare: ridurre, riusare, riciclare e recuperare;
- la procedura di riconoscimento dei nuovi consorzi si articola in due fasi: una autorizzazione provvisoria ex ante; una verifica ex post prodromica alla concessione del riconoscimento definitivo;
- la verifica di operatività ex post, spesso viene condizionata da atteggiamenti anticoncorrenziali degli altri consorzi, che sfruttano la loro posizione dominante sul mercato;
- l'impossibilità di dimostrare l'effettivo funzionamento del sistema, in termini di efficienza, efficacia ed economicità e l'effettivo conseguimento degli obiettivi di riciclo e recupero previsti dalla legge, infatti può comportare il mancato riconoscimento del nuovo sistema;
- è di fondamentale importanza apprestare degli strumenti in grado bilanciare gli effetti dell'esistenza di posizioni dominanti, per avere un mercato veramente concorrenziale.

## IMBALLAGGI

di *Daniele Carissimi*

I consorzi di filiera e il problema della concorrenza

**1. I Consorzi di filiera**

I consorzi di filiera sono modelli virtuosi introdotti nel nostro ordinamento per dare concreta attuazione alle 4 R dell'economia circolare (ridurre, riusare, riciclare e recuperare). Nello specifico, loro è il compito di traghettare i soggetti coinvolti nella gestione di un determinato prodotto/rifiuto, verso quelle soluzioni maggiormente "circolari", ossia in grado di protrarne il più a lungo possibile la durata utile.

La disciplina dei consorzi è contenuta all'interno del Testo Unico Ambientale nella sua Parte IV, al Titolo II (per quanto concerne gli imballaggi) e al Titolo III (per quale che attiene alle altre categorie di beni/rifiuti).

I consorzi in esame in particolare nascono come diretta conseguenza dell'applicazione del principio di **responsabilità estesa del produttore del prodotto** (in acronimo **EPR**), che impone ai produttori del prodotto la responsabilità finanziaria – ovvero la responsabilità finanziaria e organizzativa – della gestione di tutto il ciclo vita del prodotto, anche quando questo diventa un rifiuto.

In altre parole, detto obbligo finanziario e organizzativo si traduce nella necessità di aderire a consorzi esistenti o di crearne di nuovi, per poter gestire i prodotti immessi nel mercato. E così, in relazione alla gestione degli imballaggi – che è il tema che qui interessa – l'art. 221 del Testo Unico Ambientale consente ai produttori e agli utilizzatori di imballaggi una duplice scelta:

- aderire al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) e fare parte dei sistemi di filiera a questo riconducibili;
- oppure costituire un sistema di gestione "alternativo" autonomo.

La prima scelta (quella di cui alla lettera a) è la soluzione standard, più diffusa – e diciamo pure, più semplice – la seconda strada (quella di cui alla lettera b), benchè venga presentata come alternativa e "a parità di condizioni", di fatto non lo è, trasformandosi in una vera e propria odissea per gli intrepidi che intendono percorrerla.

A cominciare dalla sua **procedura di riconoscimento**, che si articola in due fasi: la prima che vede la presentazione al MATTM di un'istanza contenente il progetto del sistema di gestione, che culmina in un'autorizzazione temporanea; la seconda basata sulla verifica dell'effettivo funzionamento di detto sistema<sup>1</sup>. In sostanza:

- si presenta il progetto;
- se questo viene ritenuto ad un primo esame idoneo viene autorizzato;
- l'autorizzazione è provvisoria ed ex ante;
- all'autorizzazione segue una verifica ex post;
- la verifica mira a indagare l'effettivo funzionamento del sistema, in termini di efficienza, efficacia ed economicità. Viene valutato anche l'effettivo conseguimento degli obiettivi di riciclo e recupero previsti dalla legge e l'adempimento degli obblighi informativi sul funzionamento del sistema nei confronti degli utenti finali.
- se la verifica si conclude positivamente viene rilasciato un riconoscimento definitivo al sistema autonomo.

Un percorso complesso, dunque, che mostra tutte le sue difficoltà soprattutto in relazione agli obblighi dimostrativi di funzionamento del sistema di cui alla seconda fase. Perché "mettere a regime" il sistema, nella pratica è molto più difficile di quello che si pensa.

Esiste una vera e propria "guerra sotterranea" tra consorzi e neanche troppo celata, perché – si sa – ogni volta che ci sono di mezzo interessi economici, tutto risulta possibile. E qui gli interessi non sono da poco, a cominciare dal pagamento del **contributo ambientale** di cui all'art. 224, comma 3, lettera h).

\*\*\*

**2. La vicenda**

La vicenda in esame vede come protagonisti due soggetti:

- Il CORIPET, che è un consorzio che si occupa del riciclo e del recupero di bottiglie in PET<sup>2</sup>, trasformandole in materiale idoneo al diretto contatto alimentare e quindi a costituire la base per la fabbricazione di contenitori alimentari;
- e il COREPLA, che si occupa invece del riciclo e del recupero degli imballaggi in plastica (in generale). Questi fa inoltre parte del sistema di filiera riconducibile al CONAI, il che gli assicura il raccordo con il servizio di raccolta differenziata organizzato dai Comuni, grazie all'accordo ANCI-CONAI in cui risulta compreso.

L'inserimento di COREPLA all'interno del sistema di filiera CONAI – la possibilità di inserirsi all'interno dell'accordo con ANCI e la pressochè totale mancanza di qualsivoglia forma di concorrenza – non

1 Per la procedura di riconoscimento si veda l'art. 221 comma 5 del TUA. A tal proposito si specifica dal 2013 le funzioni dell'Osservatorio Nazionale Rifiuti si intendono riferite al Ministero dell'Ambiente.

2 Polietilene Tereftalato.

di *Daniele Carissimi*

IMBALLAGGI

I consorzi di filiera e il problema della concorrenza

sono condizioni da sottovalutare, dal momento che hanno fruttato nel solo 2017 ricavi per 545,2 milioni di euro (di cui 398,7 milioni per il contributo ambientale e 104,3 milioni dalle vendite del riciclo). Ma torniamo alla nostra storia.

Tutto ha infatti inizio dalla richiesta di riconoscimento presentata dal consorzio CORIPET, ai sensi dell'art. 221 del TUA. Autorizzazione provvisoria (ex ante) successivamente concessa con decreto del MATTM del 24 aprile 2018.

A seguito di tale concessione, tuttavia, CORIPET lamentava un atteggiamento ostruzionistico da parte di CONAI, COREPLA e ANCI, suscettibile di incidere sulla verifica ex post di operatività del nuovo sistema di gestione. Il cui esito positivo, ricordiamolo, risulta necessario ai fini del riconoscimento definitivo del sistema autonomo.

Nello specifico veniva segnalato l'atteggiamento di COREPLA che – forte dello specifico accordo ANCI-COREPLA (stipulato a valle dell'accordo madre ANCI-CONAI) e di successivi accordi con le piattaforme di selezione (in cui far confluire gli imballaggi raccolti) – riteneva nella sua esclusiva disponibilità tutti gli imballaggi in plastica provenienti dalla raccolta differenziata.

Convinzione rafforzata da un atteggiamento ritenuto “assertivo” di CONAI e ANCI, che prorogavano il loro accordo già in essere, di fatto tagliando fuori CORIPET della quota parte di bottiglie in PET provenienti dalla raccolta differenziata.

Detta esclusione comportava ripercussioni negative per CORIPET, il cui sistema di gestione veniva basato non solo sulla raccolta delle bottiglie di plastica in PET per il tramite di eco-compattatori installati presso la grande distribuzione (per il 30%), ma anche per il tramite della raccolta differenziata urbana (per il 70%). Si veniva in tal modo a tagliare la maggior parte dell'immesso al consumo di competenza di CORIPET, minandone l'operatività.

CORIPET si rivolgeva dunque direttamente a COREPLA, chiedendo la stipula di un “accordo ponte”, nelle more del rinnovo degli accordi con ANCI (in scadenza al 2019), trattativa che veniva tuttavia rifiutata.

La situazione non era migliore sul lato degli accordi con le piattaforme di selezione, che si rifiutavano di selezionare i volumi di competenza di CORIPET, date le clausole di esclusiva che le legavano a COREPLA.

La situazione col tempo si ingarbugliava sempre di più, tanto da arrivare ad aste distinte per i medesimi lotti di materiale plastico!

Senza scendere nei dettagli quel che preme evidenziare in questa sede è l'evidente **vulnus del nostro**

**ordinamento, che da un lato consente la contemporanea operatività di più consorzi, ma dall'altro non fornisce gli strumenti per rendere questo sistema effettivo e concorrenziale.**

Se non si permette, infatti, ai nuovi sistemi di gestione di essere competitivi sul mercato e di raggiungere gli obiettivi di riciclo e di recupero previsti dalla legge – mediante forme di agevolazione alla loro attività o la previsione di misure di repressione ad hoc verso gli atteggiamenti anticoncorrenziali degli altri soggetti già operanti sul medesimo mercato – l'autorizzazione provvisoria si traduce in un nulla di fatto, essendo impossibile superare la verifica ex post necessaria alla concessione dell'autorizzazione definitiva.

E le ragioni sottese a possibili atteggiamenti distortivi della concorrenza sono molte, basti pensare che con l'accreditamento del nuovo sistema CORIPET, il CONAI si è visto decurtare il contributo ambientale di 20/25 milioni di euro, che sono confluiti nelle casse di CORIPET nella misura di 188€/ton.

\*\*\*

### 3. La concorrenza

In assenza di puntuali strumenti rinvenibili nel Testo Unico Ambientale, non resta dunque che guardare ai principi generali in materia di concorrenza, per tutelare la posizione di quanti hanno deciso di intraprendere la difficile strada consorzi autonomi di gestione. Questo anche il ragionamento seguito dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato nella sua delibera del 30 aprile 2019, che si occupa appunto del caso oggetto della presente trattazione.

Certo una siffatta applicazione risulta più farraginoso, indaginoso, perché richiede la prova positiva delle condizioni di cui all'art. 102 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE) – e di cui alla L. 10 ottobre 1990, n. 287 che di fatto lo ricalca - ossia della presenza di:

- un mercato rilevante;
- una posizione rilevante;
- e lo sfruttamento di detta posizione rilevante.

Applicando tali principi al caso concreto – e per comprenderne l'esatto campo di applicazione - occorre fare tuttavia alcune precisazioni.

Quanto al **mercato rilevante** si evidenzia la peculiarità della disciplina italiana, che la differenzia da quella degli altri paesi europei, in quanto questa comporta una differenziazione sulla base della tipologia di imballaggio trattato. Ed invero, se si tratta di imballaggi primari o secondari assimilati, dopo l'uso, questi rientreranno nel circuito del rifiuto urbano – con la conseguenza che potranno essere gestiti unicamente dall'affidatario del relativo servizio pub-

## IMBALLAGGI

di Daniele Carissimi

I consorzi di filiera e il problema della concorrenza

blico o in privativa dai Comuni laddove residui tale possibilità – viceversa laddove si tratti di imballaggi secondari non assimilati o terziari questi seguiranno la filiera del rifiuto speciale e potranno essere gestiti dai consorzi (o da altri soggetti), fin dalla fase della loro raccolta. Questa particolarità fa sì che il mercato rilevante rivesta una dimensione squisitamente nazionale. Sarà dunque alla gestione degli imballaggi in plastica all'interno del territorio nazionale che occorrerà guardare al fine della valutazione delle condotte oggetto di segnalazione. Ebbene sul punto l'AGCM nella citata delibera evidenzia che: *“in detto mercato, dal lato della domanda, sono presenti i produttori di imballaggi primari assoggettati all'obbligo di avvio a riciclo dei rifiuti derivanti da tali beni, mentre, dal lato dell'offerta, risulta allo stato operativo soltanto COREPLA, benché, ai sensi di legge, il servizio possa essere offerto anche da altri soggetti, vale a dire i sistemi autonomi previsti dal TUA”*. Con ciò a dire che il mercato rilevante è quello della gestione degli imballaggi in plastica in Italia, ove risulta allo stato operativo unicamente il COREPLA.

Ciò porta a ritenere sussistente una **posizione dominante** di COREPLA. La posizione dominante, infatti, consiste nella possibilità per una impresa di agire indipendentemente dalle leggi del mercato – cioè da quanto fatto dai propri concorrenti, fornitori o clienti – in quanto detiene una quota rilevante del mercato. Nel caso di specie, sempre usando le parole dell'AGCM *“nel mercato dell'organizzazione della gestione di tutti i rifiuti da imballaggi primari in plastica, ivi inclusi quelli in PET, l'adesione al sistema CONAI/COREPLA fino a oggi ha rappresentato l'unica forma di assolvimento dell'obbligo di finanziamento di tale attività, svolta in monopolio da COREPLA. Pertanto, COREPLA risulta detenere una posizione dominante in tale mercato”*.

L'esistenza di una posizione dominante non è però illecita alla radice, lo diventa solo allorché vi sia un suo abuso da parte di chi la detiene. Si ha **sfruttamento della posizione dominante** quando l'impresa opera in modo tale forzare la concorrenza, assumendo atteggiamenti distorsivi nei confronti dei quali le altre imprese non possono che soccombere. L'art. 3 della L. 10 ottobre 1990, n. 287 – ricalcando quanto previsto dall'art. 102 del TFUE - contiene un'elencazione esemplificativa di condotte abusive, tra cui limitare gli sbocchi del mercato, applicare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti e ancora imporre clausole che non hanno alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi. Condizioni ritenute sussistenti dall'AGCM, che sul punto ha statuito che *“si ritiene prima facie che le condotte adottate da COREPLA e in precedenza descritte siano suscettibili di integrare un'unica articolata strategia escludente volta a osta-*

*colare l'ingresso del Sistema CORIPET nel mercato dell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi primari in plastica, posta in essere attraverso comportamenti strumentali e ostruzionistici, che appaiono idonei a impedire l'operatività del sistema autonomo nuovo entrante, compromettendone così il riconoscimento in via definitiva”*. L'opposizione sistematica di COREPLA a ogni tentativo di inserimento nel mercato di CORIPET configura dunque, secondo l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, uno sfruttamento di posizione dominante, ravvisata in particolare: nella pretesa disponibilità esclusiva di tutti i rifiuti plastici rinvenienti dalla RDU; nel rifiuto di negoziare un accordo ponte con CORIPET; nell'imposizione di clausole di esclusiva nei rapporti con le piattaforme di selezione e nell'indizione della “doppia asta”.

Posizione dominante che si riverbera anche sul commercio intracomunitario, in quanto *“le condotte si prestano a condizionare anche la possibilità di costituire sistemi autonomi da parte di produttori stranieri di imballaggi in plastica interessati ad operare in Italia, che, ai sensi dell'articolo 221 TUA, sono tenuti ad iscriversi al CONAI e a corrispondere il CAC nel momento in cui immettono tali prodotti al consumo”*. Le condotte in esame rilevano dunque sia ai sensi della normativa italiana, che europea.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

In definitiva, la pronuncia in esame non fa che evidenziare nuovamente il problema del monopolio dei consorzi di filiera.

**Problema che c'è e deve essere affrontato.**

L'astratta possibilità di costituire “consorzi autonomi” prevista dal nostro ordinamento, si scontra infatti con situazioni di monopolio che vedono pochi operatori agire nel mercato in una posizione dominante.

Posizione che si traduce in atteggiamenti difensivi che il più delle volte assumono una valenza antitrust. Ecco dunque che riemerge preponderante la necessità di prevedere misure in grado di rendere il sistema dei consorzi di filiera effettivo e concorrenziale. Mi riferisco, ad esempio, a forme di agevolazione all'attività dei nuovi consorzi o alla previsione di misure di repressione specifiche verso gli atteggiamenti anticoncorrenziali degli altri soggetti già operanti sul medesimo mercato, da inserire già all'interno del testo Unico Ambientale.

Il mio auguri per l'anno nuovo è che questi strumenti vengano creati, presto, al fine di rimuovere gli ostacoli e avere un mercato finalmente e veramente concorrenziale.

# “La dispensa dalla verifica per Responsabile Tecnico: ambito di applicazione e chiarimenti dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali”

La dispensa dalla verifica per Responsabile Tecnico

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

L’Albo Nazionale dei Gestori Ambientali è tornato a pronunciarsi in merito alla dispensa dall’esame di Responsabile Tecnico.

Ed invero, tale argomento ha destato diversi interrogativi applicativi da parte degli addetti ai lavori - potenziali esaminandi - i quali ben possono in determinate circostanze ricorrere a tale istituto esonerandosi, di fatto per esperienza maturata, da una verifica che appare ad oggi sempre più spinosa alla luce della complessità degli argomenti e delle tematiche di prova.

Per tali ragioni, aver chiari i criteri e i presupposti per la dispensa risulta tematica di notevole interesse che si cercherà di analizzare anche in riferimento ai recenti chiarimenti dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali.

## IN SINTESI

- Con DM 120/2014<sup>1</sup> delineando la figura del Responsabile Tecnico il legislatore ne ha improntato la professionalità in relazione ad una specifica formazione la cui idoneità è sancita da una verifica;
- sul tema, l’art. 2 comma 5 della Delibera applicativa al DM prevede espressamente la dispensa dalla suddetta verifica per il legale rappresentante dell’impresa che abbia ricoperto e ricopra contemporaneamente anche il ruolo di responsabile tecnico e che, al momento della domanda, abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell’iscrizione per almeno venti anni;
- con Delibera dell’Albo n. 3/2019 è stato introdotto nel suddetto DM il comma 2-bis il quale recita testualmente: “Il soggetto in possesso dell’idoneità di cui al comma 2, può sostenere le verifiche relative ai soli ulteriori moduli di specializzazione la cui validità è pari a 5 anni dal loro superamento. È consentita la possibilità di partecipare nella stessa sessione di verifica ad un massimo di tre moduli”;
- con interventi successivi, nonché con la Circolare n. 10 del 16 ottobre 2019 l’Albo Nazionale Gestori Ambientali si è pronunciato delimitando l’ambito di applicazione della suddetta dispensa alla luce delle richieste allo stesso pervenute.

### 1. Sulla verifica di idoneità per il ruolo di responsabile tecnico

Prima di evidenziare i chiarimenti che l'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali ha ritenuto di fornire in relazione alla dispensa dalle verifiche del Responsabile Tecnico appare necessario compiere una breve disamina sulla recente normativa in vigore nel merito della questione.

Ed invero, ai sensi del DM 120/2014<sup>2</sup> il Responsabile Tecnico è il soggetto che, all'interno di una impresa, svolge principalmente le funzioni di:

- corretta organizzazione della *gestione dei rifiuti* nel rispetto della normativa di settore vigente;
- controllo sulla corretta applicazione della suddetta normativa.

Il ruolo di Responsabile Tecnico, nello specifico, può essere svolto:

- dal *legale rappresentante* dell'azienda;
- da un *dipendente* della stessa;
- da un *soggetto esterno* all'organizzazione dell'impresa;

ed è sottoposto alla sussistenza di determinati *requisiti* espressamente previsti all'art. 12, comma 4 del nuovo DM 120/2014<sup>3</sup>.

In particolare, e per ciò che in tal sede rileva, viene richiesta la "*formazione*" del Responsabile Tecnico così come prevista dall'art. 13 (*Formazione del responsabile tecnico*) del medesimo decreto, il quale invero prevede che:

**"1. L'idoneità di cui all'articolo 12, comma 4, lettera c), è attestata mediante una verifica iniziale della preparazione del soggetto e, con cadenza**

**quinquennale, mediante verifiche volte a garantire il necessario aggiornamento.**

2. Il Comitato nazionale definisce le materie, i contenuti, i criteri e le modalità di svolgimento delle verifiche di cui al comma 1.

3. È dispensato dalle verifiche il legale rappresentante dell'impresa che ricopre anche l'incarico di responsabile tecnico e che abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione secondo criteri stabiliti con deliberazione del Comitato nazionale.

4. Il responsabile tecnico delle imprese e degli enti iscritti alla data di entrata in vigore della disciplina di cui al comma 2, può continuare a svolgere la propria attività in regime transitorio la cui durata, comunque non superiore al quinquennio, è stabilita con deliberazione del Comitato nazionale. Detti soggetti sono obbligati all'aggiornamento quinquennale".

A norma di tale disposizione, dunque, il requisito di idoneità del Responsabile Tecnico è dimostrato mediante il superamento di una *verifica iniziale* di preparazione del soggetto e, successivamente, mediante *verifiche di aggiornamento* con cadenza quinquennale, le cui materie, contenuti, criteri e modalità di svolgimento delle verifiche sono stabiliti dal Comitato nazionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali con apposite Delibere<sup>4</sup>.

A ben vedere, la norma in analisi prevede in ogni caso che sono dispensati dall'obbligo di tali verifiche i *legali rappresentanti* dell'impresa che ricoprano anche il ruolo di *Responsabile Tecnico* e che abbiano maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione secondo i criteri espressamente stabiliti con delibera del Comitato nazionale.

1 Art. 12, comma 4 del DM 120/2014: "4. I requisiti del responsabile tecnico consistono in:

a) idonei titoli di studio;  
b) esperienza maturata in settori di attività per i quali è richiesta l'iscrizione;  
c) idoneità di cui all'articolo 13".

2 Art. 12 (Compiti, responsabilità e requisiti del responsabile tecnico) comma 1 del DM 120/2014: "Compito del responsabile tecnico è porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente e di vigilare sulla corretta applicazione della stessa".

3 Art. 12, comma 4 del DM 120/2014: "4. I requisiti del responsabile tecnico consistono in:

a) idonei titoli di studio;  
b) esperienza maturata in settori di attività per i quali è richiesta l'iscrizione;  
c) idoneità di cui all'articolo 13".

4 Delibera 30 maggio 2017, n. 6 "Requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120"; Delibera 30 maggio 2017, n. 7 "Criteri e modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici di cui all'articolo 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120".

5 Delibera 30 maggio 2017, n. 6 "Requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Mini-

di Giulia Todini

ALBO

La dispensa dalla verifica per Responsabile Tecnico

Sul tema, l'art. 2 comma 5 della Delibera applicativa<sup>5</sup> dispone testualmente che: “È dispensato dalle verifiche il *legale rappresentante dell'impresa che abbia ricoperto e ricopra contemporaneamente anche il ruolo di responsabile tecnico e che, al momento della domanda, abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione per almeno venti anni. Sono consentite interruzioni intermedie, non intervenute nell'ultimo anno di attività, uguali o inferiori al venti per cento di detto periodo*”.

Alla luce del disposto normativo si può quindi affermare che:

- la dispensa alle verifiche per il ruolo di Responsabile Tecnico della gestione dei rifiuti è applicabile esclusivamente al soggetto che svolga tale ruolo in qualità di *legale rappresentante dell'impresa*;
- a tale soggetto è richiesta, altresì, un'esperienza nel settore oggetto dell'attività di iscrizione pari ad almeno venti anni di attività;
- sono consentite interruzioni intermedie uguali o inferiori al venti per cento del suddetto periodo, purché non intervenute nell'ultimo anno di attività.

Tale articolo è stato modificato con Delibera dell'Albo n. 3/2019<sup>6</sup> mediante l'introduzione del comma 2-bis il quale recita testualmente: “*Il soggetto in possesso dell'idoneità di cui al comma 2, può sostenere le verifiche relative ai soli ulteriori moduli di specializzazione la cui validità è pari a 5 anni dal loro superamento. È consentita la possibilità di partecipare nella stessa sessione di verifica ad un massimo di tre moduli*”.

\*\*\*

## 2. Sull'ambito di applicazione della relativa dispensa

Le disposizioni sopra esposte sono state oggetto di ulteriori chiarimenti del Comitato nazionale, forniti mediante la recente Circolare 12 gennaio 2018 n. 59, avente ad oggetto, per l'appunto, “*Applicazione disposizioni delibera n. 6 del 30 maggio 2017, riguardanti i requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del DM 120/2014*”.

In particolare sull'ambito di applicazione della dispensa oggetto di disamina, il punto 4 [Dispensa

dalle verifiche di idoneità del responsabile tecnico (articolo 2, comma 5)] dispone che:

- lett. a) “*il legale rappresentante dell'impresa che ricopre contemporaneamente anche il ruolo di responsabile tecnico viene dispensato dalle verifiche di idoneità dopo aver maturato i venti anni di esperienza nello stesso settore di attività [...]*”

Conseguentemente, i 20 anni di esperienza acquisita nel doppio ruolo dovranno essere nello stesso settore di attività, segnatamente:

- raccolta e trasporto rifiuti urbani;
  - raccolta e trasporto dei rifiuti speciali pericolosi o/e non pericolosi;
  - intermediazione e commercio di rifiuti;
  - bonifica di siti;
  - bonifica di beni contenenti amianto.
  - lett. b) “*la dispensa dalle verifiche permane anche nei casi di eventuali successive interruzioni dell'attività dell'impresa o dell'incarico di responsabile tecnico che in quello di legale rappresentante dell'impresa*”.
- Ovviamente, la dispensa permane indipendentemente da quello che avverrà successivamente, ovvero interruzione dell'attività dell'impresa o dell'incarico di Responsabile Tecnico.
- lett. c) “*le interruzioni intermedie previste dall'articolo 2, comma 5, della delibera sono consentite sia nel ruolo di responsabile tecnico che in quello di legale rappresentante dell'impresa*”.
- Le interruzioni intermedie consentite per un periodo inferiore o uguale al 20% nei 20 anni contemplati, possono avvenire sia nel ruolo di legale rappresentante che di Responsabile Tecnico.

Anche la disposizione operativa, dunque, circoscrive l'ambito di applicazione della dispensa a quanto indicato nella Delibera 30 maggio 2017, n. 6 sopra menzionata.

Vero è, inoltre, che la dispensa ben possa essere richiesta nonostante l'esperienza sia stata maturata in aziende diverse (ove per ognuna si sia svolto congiuntamente il ruolo di Legale Rappresentante e Responsabile Tecnico) laddove nell'Allegato

stro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120”

6 Delibera del 25 giugno 2019 n. 3: “*Modifiche e integrazioni alla deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017, recante requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120*”. (Il comunicato del Ministero dell'Ambiente di approvazione della delibera è stato pubblicato sulla GU Serie Generale n. 166 del 17-07-2019).

A - modulo di richiesta della *dispensa* alla Sezione regionale dell'Albo nazionale gestori ambientali - della menzionata Circolare n. 59/2018 è previsto espressamente di indicare *“l'impresa/le imprese regolarmente iscritte presso cui si è ricoperto contemporaneamente il ruolo di Legale rappresentante e Responsabile tecnico”*.

\* \* \*

### 3. Sugli ulteriori chiarimenti in merito alla dispensa

Quanto in particolare ai Responsabili Tecnici dispensati dalle verifiche ai sensi dell'art. 2 comma 5 della menzionata delibera n. 6/2017 l'Albo è tornato con recente Circolare<sup>7</sup> a delimitarne l'ambito di applicazione.

Nel merito, infatti, è stato chiarito che il Responsabile tecnico dispensato dalle verifiche che intende

svolgere la funzione di Responsabile tecnico per altri settori di attività, *“dovrà sostenere la verifica iniziale costituita dal modulo obbligatorio per tutte le categorie e da almeno un modulo specialistico”*.

Pertanto, pur avendo i requisiti per la dispensa dalla verifica qualora si intenda svolgere la funzione di responsabile tecnico in altri settori di attività (diversi da quelli per i quali si ha diritto alla dispensa medesima) risulta necessario sostenere la verifica iniziale con il modulo relativo a tutte le categorie più quelle specialistiche di interesse.

<sup>7</sup> Circolare Albo Nazionale Gestori Ambientali n. 10 del 16 ottobre 2019 *“Chiarimenti riguardanti i responsabili tecnici dispensati dalle verifiche ai sensi dell'articolo 2, comma 5 della delibera n. 6 del 30 maggio 2017”*.

## Ambiente Legale - EDITORIA



### COLLANA: “I quaderni sui rifiuti”



# 2.

## SOMMARIO

- **2.22. Emissioni ed F - GAS:  
le novità per i proprietari di apparecchiature**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 862
- **2.23. Disamina della normativa applicabile  
in merito ai controlli AIA e campionamenti**  
di *Valentina Bracchi* ..... 870
- **2.24. Violazioni in materia ambientale.  
I nuovi orizzonti del whistleblowing**  
di *Letizia Zavatti* ..... 882

# “Emissioni ed f - gas: le novità per i proprietari di apparecchiature”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Emissioni ed f - gas:  
le novità per i proprietari  
di apparecchiature

## ABSTRACT

Il principale provvedimento di contenimento, prevenzione e riduzione dei *gas fluorurati* ad effetto serra è stato storicamente il Regolamento 842/2006/CE del 17 maggio 2006.

Dette disposizioni prevedevano importanti obblighi non solo per ciò che concerne l'immissione in commercio di taluni prodotti ed apparecchiature che comportino l'uso di f-gas, ma anche per ciò che riguarda la loro manutenzione ed il loro recupero e smaltimento.

Nondimeno, la normativa è stata di recente innovata ad opera del Regolamento UE 571/2014 del 16 aprile 2014 e della corrispondente disciplina esecutiva, D. Lgs. del 16 novembre 2018, n. 146, con alcune importanti novità con riferimento agli obblighi dei proprietari di detti prodotti.

L'articolo ripercorre la normativa di legge sovranazionale e nazionale sul punto, chiarendo se sussista ancora in capo al proprietario di apparecchiature un *obbligo di tenuta di apposito registro*, nonché di *dichiarazione annua* in materia di f-gas.

## IN SINTESI

- In base al nuovo Regolamento 571/2014/UE ed al D.p.r 146/2018, l'impresa ovvero persona fisica certificata che svolge *attività di manutenzione* di un impianto che utilizza gas fluorurati è obbligata ad inserire in *Banca Dati dei Fluorurati* le informazioni sugli interventi svolti, a partire dal 25 settembre 2019.
- Viceversa, non sussiste più in capo al *proprietario dell'apparecchio*:
  - un obbligo di tenuta di registro cartaceo con riferimento all'impianto impiegante gas fluorurati. Ed invero, esso potrà scaricare le informazioni relative a *installazione, manutenzione e smaltimento* direttamente dalla Banca Dati.
  - un obbligo di inserimento di informazioni nella Banca Dati dei Fluorurati che è invece espressamente previsto in capo all'impresa o persona fisica certificata che svolga attività di manutenzione sull'impianto - bensì solo un onere di verifica.
  - un obbligo di presentare la dichiarazione annuale sull'impianto dei fluorurati.

di Roberta Tomassetti

EMISSIONI

## 1. La normativa in materia di f-gas

La disciplina in materia di gas fluorurati è uno dei tasselli fondamentali della strategia europea di *lotta al cambiamento climatico*, portata avanti in ottemperanza ad impegni presi a livello internazionale, tra gli altri con il Protocollo di Kyoto.

Detta normativa prevede importanti obblighi non solo per ciò che concerne l'immissione in commercio di taluni prodotti ed apparecchiature che comportino l'uso di f-gas, ma anche per la loro manutenzione ed il loro recupero e smaltimento.

Il principale provvedimento di contenimento, prevenzione e riduzione dei gas fluorurati ad effetto serra è stato il Regolamento 842/2006/CE del 17 maggio 2006, attuato con D.p.r. del 27 gennaio 2012, n. 43.

Nondimeno, la normativa è stata di recente innovata ad opera del Regolamento UE 571/2014 del 16 aprile 2014 e della corrispondente disciplina attuativa.

In particolare, il regolamento e la corrispondente norma di recepimento interno hanno modificato quelli che sono gli *obblighi di dichiarazione* delle aziende in materia di f-gas, nonché di tenuta del *registro degli apparecchi* nei termini che si vanno di seguito ad illustrare.

\*\*\*

### 1.1. Il Regolamento 842/2006/CE del 17 maggio 2006 e D.p.r. 43/2012

Il Regolamento 842/2006/CE del 17 maggio 2006 contiene la primigenia normativa in materia di gas fluorurati.

Il regolamento poneva degli importanti obblighi direttamente in capo ai c.d. *operatori*, definiti dall'art. 2 "Definizioni", paragrafo 1, punto 6) come *persona fisica o giuridica* che eserciti un effettivo **controllo sul funzionamento tecnico delle apparecchiature e degli impianti** contemplati dal regolamento.

Il medesimo punto 6) disponeva che uno Stato membro potesse, in circostanze specifiche e ben definite, considerare il *proprietario di un apparecchio* come **responsabile degli obblighi dell'operatore**.

Passando quindi all'analisi degli *obblighi di legge*, per quanto di interesse, il regolamento prevedeva all'art. 3 che:

- Gli operatori delle seguenti applicazioni fisse: refrigerazione, condizionamento d'aria, pompe di calore mobili compresi i circuiti nonché i sistemi di protezione antincendio, che contengono *gas fluorurati ad effetto serra* elencati nell'allegato I al Regolamento, sono tenuti ad **adottare tutte le misure fattibili** sul piano tecnico e che non comportano costi sproporzionati per: a) *prevenire perdite di tali gas*; e b) *riparare non appena possibile le perdite rilevate*<sup>1</sup>.
- Gli operatori delle applicazioni di cui al punto precedente provvedono affinché esse siano **controllate**, per individuare *perdite*, da personale certificato con la frequenza indicata dal regolamento in base al quantitativo di gas fluorurati<sup>2</sup>.
- Gli operatori delle applicazioni di cui al punto precedente **contenenti 3 chilogrammi o più di gas fluorurati ad effetto serra** tengono un **registro** in cui riportano la *quantità e il tipo di gas fluorurati ad effetto serra installati*, le quantità eventualmente *aggiunte* e quelle *recuperate* durante le operazioni di manutenzione, di riparazione e di smaltimento definitivo. Mantengono inoltre un registro di *altre informazioni pertinenti*, inclusa l'identificazione della società o del tecnico che ha eseguito la manutenzione o la riparazione, nonché le date e i risultati dei controlli effettuati ai sensi dei paragrafi 2, 3 e 4 e le informazioni pertinenti che permettono di individuare nello specifico le apparecchiature fisse separate delle applicazioni di cui al paragrafo 2, lettere b) e c). Su richiesta, detti registri sono messi a disposizione dell'autorità competente e della Commissione<sup>3</sup>.

Oltre ai descritti obblighi di *contenimento, controllo e raccolta di informazioni* rilevanti, il Regola-

Emissioni ed f-gas:  
le novità per i proprietari  
di apparecchiature

1 Cfr. Regolamento 842/2006/CE, art. 3 "Contenimento", par. 1.

2 Cfr. Regolamento 842/2006/CE, art. 3 "Contenimento", par. 2, che detta le seguenti *tempistiche per il controllo*:

- le applicazioni contenenti 3 chilogrammi o più di gas fluorurati ad effetto serra sono controllate per individuare perdite almeno una volta all'anno; questa disposizione non si applica alle apparecchiature con impianti ermeticamente sigillati, etichettati come tali e contenenti meno di 6 chilogrammi di gas fluorurati ad effetto serra;
- le applicazioni contenenti 30 chilogrammi o più di gas fluorurati ad effetto serra sono controllate per individuare perdite almeno una volta ogni sei mesi;
- le applicazioni contenenti 300 chilogrammi o più di gas fluorurati ad effetto serra sono controllate per individuare perdite una volta ogni tre mesi.

3 Cfr. Regolamento 842/2006/CE, art. 3 "Contenimento", par. 6.

## EMISSIONI

di Roberta Tomassetti

mento prevedeva all'art. 6, comma 4 che gli Stati membri istituissero *sistemi di comunicazione delle informazioni per i settori pertinenti* contemplati dal regolamento, al fine di acquisire, nella misura possibile, dati sulle emissioni.

\*

La descritta normativa sovranazionale, ha trovato esecuzione nel nostro ordinamento ad opera del D.p.r. del 27 gennaio 2012, n. 43<sup>4</sup>.

Il Decreto prevedeva anzitutto una disciplina di dettaglio per ciò che concerne la *definizione di operatore*, nell'ambito del potere definitorio riconosciuto agli Stati Membri dalle citate disposizioni regolamentari.

Ed invero, l'art. 2, comma 2 del D.p.r. disponeva che, con riferimento alla *definizione di operatore* di cui all'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento n. 842/2006, **il proprietario dell'apparecchiatura o dell'impianto fosse considerato operatore qualora non avesse delegato ad una terza persona l'effettivo controllo sul funzionamento tecnico degli stessi.**

In altre parole, gli obblighi regolamentari di cui in narrativa, per come attuati a mezzo del D.p.r. 43/2012, erano da individuare direttamente in capo al *proprietario di impianto* contenente gas fluorurati, salvo che lo stesso non li avesse contrattualmente trasferiti a soggetto terzo, tipicamente l'*installatore* o il *manutentore*.

Ulteriormente, la norma di cui all'art. 15 "*Registro dell'impianto*" dava applicazione alla richiamata *disciplina regolamentare in materia di tenuta delle informazioni* disponendo che:

- Gli operatori delle applicazioni fisse di *refrigerazione, condizionamento d'aria e pompe di calore*, contenenti 3 kg o più di gas fluorurati ad effetto serra tengono il '*Registro dell'Apparecchiatura*'<sup>5</sup>.
- Nel registro, gli operatori riportano le informazioni previste dall'articolo 3, paragrafo 6,

del regolamento (CE) n. 842/2006.

- Il formato del registro e le modalità della loro messa a disposizione, vengono pubblicati sul sito web del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previo avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.
- Su richiesta, il registro è messo a disposizione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che si avvale dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Ulteriormente, l'art. 16, D.p.r. 43/2012 dava attuazione alla disciplina Regolamentare in materia di *dichiarazione annuale* prevedendo che ai fini di cui all'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 842/2006, entro il **31 maggio di ogni anno**, a partire dall'anno successivo a quello di entrata in vigore del decreto, gli *operatori delle applicazioni fisse* di refrigerazione, condizionamento d'aria, pompe di calore, nonché dei sistemi fissi di protezione antincendio **contenenti 3 kg o più di gas fluorurati ad effetto serra** dovevano presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il tramite dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) una *dichiarazione contenente informazioni riguardanti la quantità di emissioni in atmosfera di gas fluorurati* relativi all'anno precedente sulla base dei dati contenuti nel relativo registro di impianto.

In altre parole, in applicazione degli *obblighi di acquisizione di informazioni* rimessi dal Regolamento UE in capo agli Stati Membri, **il legislatore aveva previsto l'obbligo per gli operatori di redigere una comunicazione annuale.**

Le citate disposizioni erano peraltro assistite da un apposito *apparato sanzionatorio* contenuto nel D. Lgs. del 5 marzo 2013, n. 26<sup>6</sup>.

Alla luce di quanto esposto, in forza delle dispo-

Emissioni ed f - gas:  
le novità per i proprietari  
di apparecchiature

4 Cfr. D.p.r. del 27 gennaio 2012, n. 43 "*Regolamento recante attuazione del regolamento (CE) n. 842/2006 su taluni gas fluorurati ad effetto serra*".

5 Di cui all'art.2 del regolamento (CE) n. 1516/2007.

6 In particolare, l'art. 3 recante "*Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 3 del regolamento (CE) n. 842/2006 in materia di contenimento delle perdite di gas fluorurati*", commi 4 e 5 sanciva che:

- Salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore che non tiene il *registro dell'apparecchiatura* di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1516/2007 è punito con la *sanzione amministrativa pecuniaria* da 7.000,00 euro a 100.000,00 euro.
- Salvo che il fatto costituisca reato, l'operatore che tiene i *registri* di cui al comma 4 in modo **incompleto, inesatto o comunque non conforme alle disposizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 6, del regolamento**, nonché di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1497/2007 e all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1516/2007, in quanto applicabili, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 7.000,00 euro a 100.000,00 euro. La stessa sanzione si applica qualora l'operatore non rispetti il formato di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 2012, n. 43.

di Roberta Tomassetti

EMISSIONI

ni di cui la Regolamento 842/2006/CE ed al D.p.r. 43/2012, in capo al **proprietario di un impianto implicante l'uso di f-gas** – es: refrigerazione, condizionamento d'aria, pompe di calore mobili compresi i circuiti nonché i sistemi di protezione antincendio - laddove contenente più di 3 kg di gas fluorurati ad effetto serra sussisteva:

- **L'obbligo di tenere un registro dell'apparecchio** in cui riportare le *quantità e il tipo di gas fluorurati ad effetto serra installati*, le quantità eventualmente *aggiunte* e quelle *recuperate* durante le operazioni di manutenzione, di riparazione e di smaltimento definitivo ovvero altre informazioni pertinenti, inclusa l'*identificazione della società* o del *tecnico* che ha eseguito la manutenzione o la riparazione, nonché le *date e i risultati dei controlli* effettuati in ottemperanza alle disposizioni normative.
- **L'obbligo di presentare una dichiarazione** contenente informazioni riguardanti la *quantità di emissioni in atmosfera di gas fluorurati relativi all'anno precedente* sulla base dei dati contenuti nel relativo registro di impianto, entro il **31 maggio di ogni anno**.

Gli obblighi connessi alla posizione del *proprietario dell'apparecchiatura* potevano essere **delegati ad un terzo soggetto avente l'effettivo controllo sul funzionamento tecnico degli stessi**.

\*\*\*

### 1.2. Il Regolamento 571/2014/UE del 16 aprile 2014 e il D.p.r 146/2018

Posto quanto sopra, la descritta disciplina di legge è stata **sostituita** da nuovo regolamento europeo, poi recepito da normativa interna, che ha modificato le previsioni con riferimento agli obblighi del proprietario degli apparecchi.

\*  
Il Regolamento UE 571/2014 del 16 aprile 2014<sup>7</sup> ha abrogato e sostituito il Regolamento 842/2006/CE. In merito si osserva anzitutto che il nuovo regolamento, all'art. 2, par. 1, punto 8) ha mantenuto la **definizione di operatore** precedentemente descritta, riconoscendo allo Stato Membro la **facoltà di considerare il proprietario responsabile degli obblighi dell'operatore**.

Inoltre, esso ha mantenuto sostanzialmente invariati all'art. 4<sup>8</sup> gli **obblighi di controllo** circa la presenza di perdite per **talune apparecchiature - tra cui i condizionatori d'aria - contenenti gas fluoruri ad effetto serra**, modificando però il valore limite di rilevanza, passato da 3 kg a **5 tonnellate di CO2 equivalente**<sup>9</sup>. Per ciò che riguarda poi la **tenuta dei registri delle apparecchiature** l'art. 6<sup>10</sup> ha disposto che gli **operatori di apparecchiature** per cui **sono necessari controlli** per verificare la presenza di eventuali perdite, istituiscono e tengono, **per ciascuna di tali apparecchiature, registri** in cui sono specificate le seguenti informazioni:

- la *quantità* e il *tipo* di gas fluorurati a effetto serra;
- le *quantità* di gas fluorurati a effetto serra aggiunti durante l'installazione, la manutenzione o l'assistenza o a causa di perdite;
- se le *quantità* di gas fluorurati a effetto serra installati siano state riciclate o rigenerate, incluso il nome e l'indirizzo dell'impianto di riciclaggio o rigenerazione e, ove del caso, il numero di certificato;
- le *quantità* di gas fluorurati a effetto serra recuperati;
- l'*identità dell'impresa* che ha provveduto all'installazione, all'assistenza, alla manuten-

Ulteriormente, l'art. 6 "Violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 6 del regolamento (CE) n. 842/2006 in materia di trasmissione delle informazioni" ai commi 3 e 4 disponevano, con riferimento alla **dichiarazione annuale** che:

- Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque non ottempera agli **obblighi di trasmissione delle informazioni** di cui all'articolo 16, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 2012, n. 43, nel termine ivi previsto, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000,00 euro a 10.000,00 euro.
- Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque trasmette le informazioni di cui al comma 3 in modo incompleto, inesatto o comunque non conforme alle disposizioni di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 2012, n. 43, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000,00 euro a 10.000,00 euro.

7 Cfr. art. 6, Regolamento UE 571/2014 del 16 aprile 2014 sui gas fluorurati ad effetto serra che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006.

8 Regolamento UE 571/2014, art. 4 "Controlli delle perdite".

9 Ed invero, l'art. 4, par. 2 sancisce espressamente che: "In deroga al paragrafo 1, primo comma, fino al 31 dicembre 2016 le apparecchiature contenenti meno di 3 kg di gas fluorurati a effetto serra o le apparecchiature ermeticamente sigillate, etichettate come tali e contenenti meno di 6 kg di gas fluorurati a effetto serra, non sono soggette a controlli delle perdite."

10 Regolamento UE 571/2014, art. 6 "Tenuta dei registri".

## EMISSIONI

di Roberta Tomassetti

zione e, ove del caso, alla riparazione o allo smantellamento delle apparecchiature comprese, ove del caso, il relativo numero di certificato;

- le *date* e i risultati dei *controlli* effettuati ai sensi dell'articolo 4, paragrafi da 1 a 3;
- qualora l'apparecchiatura sia stata *smantellata*, le misure adottate per recuperare e smaltire i gas fluorurati a effetto serra.

Peraltro, secondo il medesimo articolo, a meno che i dati non siano conservati in una Banca Dati creata dalle autorità competenti degli Stati membri, si applicano le seguenti norme:

- gli *operatori* conservano i registri di cui a detto paragrafo per almeno **cinque anni**.
- le *imprese* che hanno provveduto all'installazione, all'assistenza, alla manutenzione e, ove del caso, alla riparazione o allo smantellamento delle apparecchiature, per conto degli operatori conservano i registri di cui al paragrafo 1 per almeno **cinque anni**.

Su richiesta, i registri sono messi a disposizione dell'autorità competente dello Stato membro interessato o della Commissione.

\*

La descritta disciplina di legge è stata attuata ad opera del D.p.r. del 16 novembre 2019, n. 148<sup>11</sup>.

Detta normativa ha in primo luogo parzialmente modificato la precedente *definizione di operatore*, stabilendo all'art. 2, comma 1, lett. n) che è tale il proprietario o altra persona fisica o giuridica che esercita un **effettivo controllo sul funzionamento tecnico dei prodotti e delle apparecchiature disciplinate dal presente decreto**. A tal fine una persona

fisica o giuridica esercita un effettivo controllo se ricorrono tutte le seguenti condizioni:

- libero accesso all'apparecchiatura, che comporta la possibilità di sorvegliarne i componenti e il loro funzionamento, e la possibilità di concedere l'accesso a terzi;
- controllo sul funzionamento e la gestione ordinari;
- il potere, anche finanziario, di decidere in merito a modifiche tecniche, alla modifica delle quantità di gas fluorurati nell'apparecchiatura, e all'esecuzione di controlli o riparazioni.

Ulteriormente, con riferimento alla *raccolta e alla conservazione delle informazioni relative alle apparecchiature contenenti f-gas*, la norma all'art. 16<sup>12</sup> ha istituito una *Banca Dati dei Fluorurati* al fine di raccogliere le informazioni contenute nei registri di cui all'articolo 6 del regolamento (UE) n. 517/2014. Pertanto, con l'entrata in vigore della norma, le *vendite* di gas fluorurati a effetto serra e di apparecchiature contenenti tali gas nonché le attività di *assistenza, manutenzione, riparazione e smantellamento* di dette apparecchiature, sono comunicate, per via telematica, alla Banca Dati gestita dalla Camera di commercio competente.

Nondimeno, la normativa rimette **in capo alle imprese ovvero alle persone fisiche certificate** per lo svolgimento di *fornitura* nonché di *attività di manutenzione* su impianti soggetti a monitoraggio l'**obbligo di inserire la descritta documentazione, a seguito dell'installazione delle apparecchiature e dell'attività di manutenzione**.

Ed invero, l'art. 16 comma 5 prevede espressamente che: "*L'impresa certificata di cui agli articoli 8<sup>13</sup> e 13<sup>14</sup> ovvero, nel caso di imprese non soggette all'ob-*

11 D.p.r. del 16 novembre 2019, n. 148 recante "Regolamento di esecuzione del regolamento (UE) n. 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006".

12 Cfr. art. 16 "Banca dati gas fluorurati a effetto serra e apparecchiature contenenti gas fluorurati", D.p.r. 148/2018.

13 Art. 8: "**Imprese soggette all'obbligo di certificazione e iscrizione al Registro telematico nazionale:** 1. *Le imprese che svolgono le attività di installazione, riparazione, manutenzione, assistenza o smantellamento di apparecchiature fisse di refrigerazione, condizionamento d'aria, pompe di calore fisse e apparecchiature di protezione antincendio contenenti gas fluorurati a effetto serra devono essere certificate dall'organismo di certificazione di cui all'articolo 5, in funzione dei singoli regolamenti di cui al punto 1, dell'Allegato B.*

2. *Il certificato di cui al comma 1 ha una validità di cinque anni e deve essere rinnovato, su istanza dell'interessato, entro sessanta giorni antecedenti la scadenza del certificato medesimo.*

3. *Le imprese che intendono conseguire la certificazione per una delle attività di cui al comma 1 devono:*

a) *presentare, per via telematica, una richiesta di iscrizione nelle apposite sezioni del Registro telematico nazionale;*  
b) *presentare richiesta di certificazione ad uno degli organismi di certificazione accreditati e designati ai sensi dell'articolo 5, corredata dalla richiesta di cui alla lettera a);*

c) *dimostrare il possesso dei requisiti specificatamente previsti dai pertinenti regolamenti di esecuzione della Commissione europea come previsto dall'Allegato B 2.1, entro il termine di otto mesi dalla data di iscrizione di cui alla lettera a).*

4. *All'iscrizione nel Registro telematico nazionale provvede la Camera di commercio competente, sulla base delle domande presentate con le modalità di cui all'articolo 15, comma 4, e l'iscrizione è condizione necessaria per ottenere*

di Roberta Tomassetti

EMISSIONI

bligo di certificazione, la persona fisica certificata ai sensi degli articoli 7<sup>15</sup> e 13, a decorrere dall'ottavo mese successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, a partire dal primo intervento di controllo delle perdite, di manutenzione o di riparazione di apparecchiature di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) ad f), del regolamento (UE) n. 517/2014 già installate, e per ogni intervento successivo, comunica per via telematica alla Banca dati le seguenti informazioni:

- data, se disponibile, e luogo di installazione;
- anagrafica dell'operatore;
- tipologia di apparecchiatura;
- codice univoco di identificazione dell'apparecchiatura;
- quantità e tipologia di gas fluorurati a effetto serra presenti e eventualmente aggiunti durante

il controllo, la manutenzione o la riparazione;

- nome e indirizzo dell'impianto di riciclaggio o rigenerazione e, ove del caso, il numero di certificato, se le quantità di gas fluorurati a effetto serra installati sono state riciclate o rigenerate;
- dati identificativi della persona fisica certificata o dell'impresa certificata che ha effettuato l'intervento di controllo, riparazione o manutenzione;
- data e tipologia degli interventi di controllo, manutenzione o riparazione;
- quantità e tipologia di gas a effetto serra recuperata durante l'intervento sull'apparecchiatura;
- eventuali osservazioni."

Pertanto, l'impresa o la persona fisica che effettua installazione e manutenzione, a partire dal 25 settembre 2019, sarà tenuta a fornire le informazioni

i certificati di cui al comma 1.

5. Il certificato di cui al comma 1 è rilasciato previa verifica dei requisiti di cui di cui al comma 3, lettera c).

6. Il mancato rispetto dei termini di cui al comma 3, lettera c), comporta, previa notifica all'impresa interessata, la cancellazione dal Registro telematico nazionale".

14 Art. 13: "Riconoscimento dei certificati delle persone fisiche e delle imprese rilasciati in un altro Stato membro: 1. I certificati e gli attestati di formazione rilasciati a persone fisiche e imprese da altri Stati membri ai sensi dell'articolo 10, del regolamento (UE) n. 517/2014, sono riconosciuti per lo svolgimento delle relative attività in Italia con le modalità di cui ai commi 2, 3 e 4, senza obbligo di iscrizione al Registro telematico nazionale.

2. Le persone fisiche e le imprese trasmettono, per via telematica, copia del certificato rilasciato in un altro Stato membro, corredata da traduzione in lingua italiana certificata conforme secondo l'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, alla Camera di commercio nella cui circoscrizione territoriale la persona è domiciliata o l'impresa ha la sede legale, per l'inserimento nell'apposita sezione del Registro telematico nazionale.

3. Le persone fisiche trasmettono, per via telematica, copia dell'attestato rilasciato in un altro Stato membro, corredata da traduzione in lingua italiana certificata conforme secondo l'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, alla Camera di commercio dove la persona ha il proprio domicilio o esercita prevalentemente la propria attività per l'inserimento nell'apposita sezione del Registro telematico nazionale.

4. All'inserimento delle persone fisiche e delle imprese nelle apposite sezioni del Registro telematico nazionale, provvedono le Camere di commercio competenti per territorio ai sensi dei commi 2 e 3, previo svolgimento delle necessarie verifiche.

15 Art. 7: "Persone fisiche soggette all'obbligo di certificazione e iscrizione al Registro telematico nazionale: 1. Fatto salvo quanto stabilito agli articoli 11 e 12, devono essere certificate dall'organismo di certificazione di cui all'articolo 5, in funzione dei singoli regolamenti di cui al punto 1, dell'Allegato A, le persone fisiche che intendono svolgere le attività di cui alle seguenti lettere:

a) attività su celle frigorifero di autocarri e rimorchi frigorifero, apparecchiature fisse di refrigerazione, condizionamento d'aria e pompe di calore fisse:

1) controllo delle perdite dalle apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 5 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente a meno che le apparecchiature siano ermeticamente sigillate, etichettate come tali e contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità inferiori a 10 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente;

2) recupero di gas fluorurati a effetto serra;

3) installazione;

4) riparazione, manutenzione o assistenza;

5) smantellamento;

b) attività su apparecchiature di protezione antincendio che contengono gas fluorurati a effetto serra:

1) controllo delle perdite dalle apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 5 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente a meno che le apparecchiature siano ermeticamente sigillate, etichettate come tali e contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità inferiori a 10 tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente;

2) recupero di gas fluorurati a effetto serra;

3) installazione;

4) riparazione, manutenzione o assistenza;

5) smantellamento;

## EMISSIONI

di Roberta Tomassetti

indicate, entro 30 giorni dalla data dell'intervento<sup>16</sup>. Viceversa, in capo agli *operatori delle apparecchiature*, la norma prevede solo che questi possano **verificare le informazioni relative alla propria apparecchiatura attraverso l'accesso alla Banca Dati**.

Più nello specifico, il medesimo art. 16 del D.p.r. 146/2018 al comma 10 dispone che *“Gli operatori delle apparecchiature di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) ad f), del regolamento (UE) n. 517/2014 verificano le informazioni relative alle proprie apparecchiature attraverso l'accesso alla pagina riservata della Banca dati da effettuarsi con le modalità di cui all'articolo 201, comma 4, e possono scaricare, per via telematica, un attestato contenente le suddette informazioni”*.

Infine, occorre osservare che la norma non richiama più l'obbligo in capo agli operatori di redigere la *dichiarazione annuale* contenente informazioni riguardo alla quantità di emissioni di gas fluorurati. La descritta normativa di legge è ancora in attesa di un rinnovato *apparato sanzionatorio*, a seguito dell'abrogazione della normativa del 2012<sup>17</sup>.

\* \* \*

## 2. In sintesi le novità per il proprietario di apparecchiature

Posto quanto sopra, occorre chiarire se, con l'emanazione della nuova disciplina, permanga in capo al proprietario l'obbligo di tenuta dei registri delle apparecchiature e l'obbligo di dichiarazione annua in base agli stessi.

Ebbene, da una lettura sistemica della normativa vigente, *l'obbligo di tenuta del registro relativo all'apparecchiatura risulta sostanzialmente superato in via attuativa dalla previsione della Banca Dati di cui all'art. 16 del D.p.r. 146/2018*.

Ed invero, dalla normativa di legge nazionale è possibile desumere che per il *legislatore interno* l'obbligo di *tenuta del registro* possa essere sostanzialmente sostituito dall'attestato scaricabile dalla Banca Dati on line, contenente tutte le informazioni necessarie sugli interventi realizzati sull'impianto.

A sostegno di quanto affermato è possibile richiamare le indicazioni fornite dal Ministero dell'Ambiente nella pagina del sito internet istituzionale dedicata al tema ove si legge, nel paragrafo denominato *“Obbligo della tenuta dei Registri (art. 6 del Regolamento (UE) n. 517/2014) e Banca dati (art. 16 del D.P.R. n. 146/2018)”*

*“A decorrere dall'ottavo mese successivo all'entrata in vigore del D.P.R. n. 146/2018, tutte le informazioni contenute nei registri di cui all'articolo 6 del regolamento (UE) n. 517/2014, relative alle attività di controllo delle perdite nonché alle attività di installazione, assistenza, manutenzione, riparazione, smantellamento, sono comunicate, per via telematica, alla Banca dati di cui all'articolo 16 del citato D.P.R. n. 146/2018. A tal proposito si fa presente che la soglia di 5 tonnellate di CO2 equivalenti è utilizzata esclusivamente per determinare gli obblighi e la frequenza dei controlli delle perdite.*

*Pertanto, a partire dal 25 settembre 2019, l'obbligo di tenuta dei registri sarà rispettato mediante la comunicazione alla Banca dati dalla quale sarà possibile scaricare un attestato contenente tutte le informazioni relative alle proprie apparecchiature”*.

Detta impostazione è ulteriormente confermata anche dalle FAQ presenti sul sito istituzionale della *Banca Dati dei Fluorurati*.

Ed infatti, si legge sotto la voce “Obblighi in capo agli operatori delle apparecchiature” sottovoce “Tenuta di registri e libretti”: *“Il D.P.R. 146/2018 non prevede alcun obbligo di tenuta del registro dell'apparecchiatura e del libretto per la climatizzazione. In capo alle persone e alle imprese certificate vige l'obbligo di comunicare alla Banca dati gas fluorurati a effetto serra e apparecchiature contenenti gas fluorurati, una serie di informazioni a seguito dell'installazione dell'apparecchiatura, degli interventi di controllo, manutenzione e riparazione delle apparecchiature, e dello smantellamento delle stesse. Questa comunicazione verrà effettuata via telematica entro 30 giorni dall'intervento.*

*Gli operatori delle apparecchiature verificano le informazioni relative alle proprie apparecchiature at-*

c) attività su commutatori elettrici contenenti gas fluorurati a effetto serra:

- 1) installazione;
- 2) riparazione, manutenzione o assistenza;
- 3) smantellamento;

<sup>16</sup> Cfr. art 16, comma 8.

<sup>17</sup> Invero, un decreto legislativo introdurrà a breve una nuova disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) n. 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra. È stato infatti approvato in Consiglio dei Ministri del 21 novembre scorso in esame definitivo, un decreto legislativo che propone la nuova disciplina sanzionatoria. Il testo prevede sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione degli obblighi in materia di prevenzione delle emissioni e di sistemi di rilevamento delle perdite, nonché, in alcuni casi, pene detentive per la violazione degli obblighi previsti.

di Roberta Tomassetti

EMISSIONI

traverso l'accesso alla pagina riservata della Banca dati da effettuarsi e possono scaricare, per via telematica, un attestato contenente le informazioni".

Pertanto, è da ritenere che *non* sussista in capo al proprietario un *obbligo di tenuta del registro dell'impianto*, alla luce della nuova disciplina di legge nazionale in materia di fluorurati, D.p.r. 146/2018, e delle indicazioni fornite sul punto dal Ministero dell'Ambiente.

In tale quadro, il D.p.r. 146/2018 rimette espressamente l'onere di compilare la Banca Dati in materia di gas fluorurati in capo all'*impresa certificata* ovvero alla *persona fisica certificata* che svolga l'attività di manutenzione, prevedendo invece per l'operatore dell'apparecchio la verifica delle informazioni inserite e la mera facoltà di scaricare dalla banca dati le informazioni relative al proprio impianto.

Detto obbligo dovrà essere rispettato per **tutti gli interventi posti in essere dopo il 25 settembre 2019**, rispetto a cui le informazioni rilevanti dovranno essere registrate **entro 30gg dall'attività posta in essere**.

In ragione di tale previsione, *non* sussiste in capo al proprietario dell'apparecchio un *obbligo* di comunicazione delle informazioni di legge alla Banca Dati sui gas fluorurati.

Al contrario gli stessi sussistono in capo alla ditta certificata che svolge attività di manutenzione.

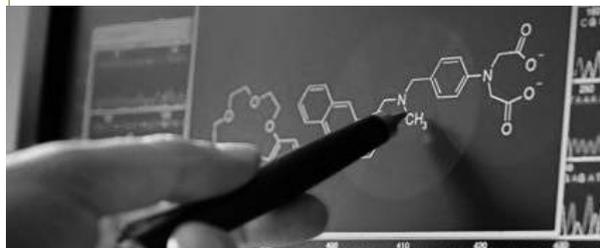
Infine, si osserva che il D.p.r. 146/18 ha eliminato l'obbligo di *dichiarazione annuale* entro il 31 maggio di ogni anno che la precedente normativa rimetteva in capo agli operatori degli apparecchi.

Pertanto, il proprietario dell'apparecchio, a partire dall'annualità 2018, non è più chiamato a svolgere detta dichiarazione annuale.

## DIVENTA UN VERO ESPERTO SISTEMA RIFIUTI CERTIFICATO (ESR)

Nasce così l'esclusivo MASTERplus per la CERTIFICAZIONE DELL'ESPERTO SISTEMA RIFIUTI (ESR) la nuova figura professionale definita dalla Prassi UNI/PdR 60:2019

La figura professionale dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), nell'attuale panorama normativo europeo ha un ruolo sempre più centrale ed indispensabile, operando nell'intera filiera della gestione dei rifiuti, dalla produzione fino alla destinazione finale, con competenze tecniche-logistiche e amministrative.



### Il Master si compone di 6 moduli

#### MILANO

dal 13 Febbraio al 6 Marzo 2020

#### BOLOGNA

dal 27 Febbraio al 20 Marzo 2020

#### PADOVA

dal 19 Marzo all' 8 Aprile 2020

#### ROMA

dal 23 Aprile al 15 Maggio 2020

**COSTO DEL CORSO:**  
**2400** euro (IVA ESCLUSA)

Sei un abbonato Ambiente Legale Digesta?  
Per TE uno sconto riservato del 10%

PER INFO CONTATTACI  
formazione@ambientelegale.it

Emissioni ed f - gas:  
le novità per i proprietari  
di apparecchiature

# “ Disamina della normativa applicabile in merito ai controlli AIA e campionamenti ”

di VALENTINA BRACCHI  
Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Disamina della normativa applicabile in merito ai controlli AIA e campionamenti

## ABSTRACT

Le imprese, in considerazione dell'impatto delle attività svolte su diversi aspetti della società sull'ambiente e sulla salute umana, soggiacciono a molteplici obblighi e, conseguentemente, a numerosi controlli da parte degli organi competenti, volti a verificare la conformità dell'operato aziendale rispetto alla normativa ed ai provvedimenti autorizzatori posseduti.

Tra i controlli cui soggiacciono le aziende, vi sono i controlli ambientali, che sono variamente regolamentati a livello europeo e nazionale.

Con il presente contributo ci si propone di fornire un quadro sulla regolamentazione dei controlli ambientali, con particolare riferimento agli impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, al fine di fornire alle aziende uno strumento di valutazione della legittimità dell'operato degli organi accertatori durante le operazioni ispettive.

## IN SINTESI

- Con il Regolamento 2001/331/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo, sono stati dettati i criteri minimi per le ispezioni ambientali;
- in Italia in data 24 gennaio 2013 in Conferenza Unificata sono state adottate mediante atto di Intesa, le Linee Guida sui Controlli, previste dall'art. 14 del DL 5/2012, il cui ambito di applicazione è esteso a tutti i controlli che richiedono ispezioni e sopralluoghi presso le imprese;
- il 12 luglio 2016, in attuazione dell'art. 25 della l. 33/13 e dell'art. 1 della l. 35/2012, di conversione del DL 5/2012, sono state pubblicate le Linee Guida recanti indirizzi e prodotti per la promozione della trasparenza nell'attività di controllo delle imprese, Area di Attività n. 3- Controlli/Tema AIA e AUA;
- il sistema dei controlli, è basato su una serie di principi ispiratori: chiarezza della regolazione, proporzionalità al rischio, coordinamento delle attività di controllo, approccio collaborativo del personale, pubblicità e trasparenza dei risultati del controllo.

di Valentina Bracchi

AIA

## 1. Il controllo degli impianti soggetti ad AIA

L'Autorizzazione Integrata Ambientale è definita<sup>1</sup> come “il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c)<sup>2</sup>, o di parte di essa a **determinate condizioni** che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c)”.

\*\*\*

### 1.1. Sulle disposizioni di cui al testo unico ambientale

Al rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale è dedicato l'art. 29-*decies*<sup>3</sup> del TUA, che, oltre a prescrivere a carico del gestore, degli obblighi di comunicazione<sup>4</sup> e di trasmissione di dati<sup>5</sup>, prevede un sistema di controllo sull'osservanza delle prescrizioni autorizzatorie ed un sistema

sanzionatorio da applicare al gestore in caso di inosservanza.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 29-*decies*, i soggetti deputati al controllo, sono individuati in base alla competenza statale o locale per la concessione dell'autorizzazione agli impianti.

E segnatamente, per gli impianti di competenza statale il soggetto incaricato del controllo è l'ISPRA<sup>6</sup>, che ai sensi del comma 11 della norma in commento, può avvalersi delle agenzie regionali o provinciali per la protezione dell'ambiente territorialmente competenti. Negli altri casi, il soggetto deputato al controllo è l'autorità competente (Regione o Provincia), che si avvale delle agenzie regionali o provinciali per la materiale esecuzione delle attività previste.

Le attività di controllo sono classificate in **ordinarie** e **straordinarie**:

Sono attività di controllo **ordinarie** quelle condotte - ai sensi del comma 3<sup>7</sup> dell'art. 29-*decies* - secondo

1 Ai sensi dell'art. 5 (*Definizioni*) co. 1 lett. o-*bis*) del D.Lgs. 152/2006.

2 D.Lgs. 152/2006, Art. 4, comma 4 lett. c) “l'autorizzazione integrata ambientale ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato VIII e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale”.

3 *Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*. Articolo introdotto dall'art. 2, co. 24 del D.Lgs. 29 giugno 2010 che ha inserito il titolo III-bis nel TUA.

4 D.Lgs. 152/2006, art. 29-*decies* (*Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 1 “Il gestore, prima di dare attuazione a quanto previsto dall'autorizzazione integrata ambientale, ne dà comunicazione all'autorità competente. Per gli impianti localizzati in mare, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale esegue i controlli di cui al comma 3, coordinandosi con gli uffici di vigilanza del Ministero dello sviluppo economico”.

5 D.Lgs. 152/2006, art. 29-*decies* (*Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 2 “A far data dall'invio della comunicazione di cui al comma 1, il gestore trasmette all'autorità competente e ai comuni interessati, nonché all'ente responsabile degli accertamenti di cui al comma 3, i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti dall'autorizzazione integrata ambientale, secondo modalità e frequenze stabilite nell'autorizzazione stessa. L'autorità competente provvede a mettere tali dati a disposizione del pubblico tramite gli uffici individuati ai sensi dell'articolo 29-*quater*, comma 3, ovvero mediante pubblicazione sul sito internet dell'autorità competente ai sensi dell'articolo 29-*quater*, comma 2. Il gestore provvede, altresì, ad informare immediatamente i medesimi soggetti in caso di violazione delle condizioni dell'autorizzazione, adottando nel contempo le misure necessarie a ripristinare nel più breve tempo possibile la conformità”.

6 Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale istituito con la legge 133/2008 di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, è un “ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile. L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il Ministro si avvale dell'Istituto nell'esercizio delle proprie attribuzioni, impartendo le direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali” (tratto da <http://www.isprambiente.gov.it/it/ispra>).

7 D.Lgs. 152/2006, art. 29-*decies* (*Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*), comma 3 “L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, per impianti di competenza statale, o, negli altri casi, l'autorità competente, avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, accertano, secondo quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 29-*sexies*, comma 6 e con oneri a carico del gestore:

- a) il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale;
- b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione;
- c) che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione e in particolare che abbia informato l'autorità competente regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'am-

quanto previsto e programmato nell'autorizzazione integrata ambientale ai sensi dell'art. 29-*sexies* comma 6<sup>8</sup> sulla base dei piani di ispezione ambientale definiti a livello statale o locale e con oneri a carico del gestore dell'azienda, soggetti a tariffazione.

Al comma 6 dell'art. 29-*sexies* è infatti espressamente previsto che nell'ambito dei requisiti di controllo, l'autorizzazione debba stabilire le modalità e la frequenza dei controlli programmati (ordinari).

L'attività pertanto è definita secondo un piano di ispezione ambientale a livello regionale che deve essere predisposto e aggiornato dalla Regione o dalla Provincia Autonoma, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a garanzia di una coordinazione a livello territoriale e deve essere caratterizzato da alcuni elementi espressamente prescritti dal comma 11-*bis* dell'art. 29-*decies*<sup>9</sup>.

Il periodo intercorrente tra due visite, deve essere stabilito conformemente a quanto previsto dalle procedure per l'elaborazione dei programmi di con-

trollo, di cui alla lett. *d*) del predetto co. 11-*bis* conformemente a quanto dal successivo comma 11-*ter*<sup>10</sup>. Le autorità competenti, nell'ambito dell'attività di controllo, provvedono, secondo quanto prescritto dal comma 3 dell'art. 29-*decies* ad accertare:

- “il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale;
- la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione;
- che il gestore abbia ottemperato ai propri obblighi di comunicazione ed in particolare che abbia informato l'autorità competente regolarmente e, in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto.”

Sono, invece, attività di controllo *straordinarie*,

*biente, tempestivamente dei risultati della sorveglianza delle emissioni del proprio impianto”.*

- 8 D.Lgs. 152/2006 art. 26-*sexies* (Autorizzazione integrate ambientale) co. 6. “L'autorizzazione integrata ambientale contiene gli opportuni requisiti di controllo delle emissioni, che specificano, in conformità a quanto disposto dalla vigente normativa in materia ambientale e basandosi sulle conclusioni sulle BAT applicabili, la metodologia e la frequenza di misurazione, le condizioni per valutare la conformità, la relativa procedura di valutazione, nonché l'obbligo di comunicare all'autorità competente periodicamente, ed almeno una volta all'anno, i dati necessari per verificarne la conformità alle condizioni di autorizzazione ambientale integrata nonché, quando si applica il comma 4-*bis*, lettera b), una sintesi di detti risultati espressi in un formato che consenta un confronto con i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili, rendendo disponibili, a tal fine, anche i risultati del controllo delle emissioni per gli stessi periodi e alle stesse condizioni di riferimento dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. L'autorizzazione contiene altresì l'obbligo di comunicare all'autorità competente e ai comuni interessati, nonché all'ente responsabile degli accertamenti di cui all'articolo 29-*decies*, comma 3, i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti dall'autorizzazione integrata ambientale. Tra i requisiti di controllo, l'autorizzazione stabilisce in particolare, nel rispetto del decreto di cui all'articolo 33, comma 3-*bis*, le modalità e la frequenza dei controlli programmati di cui all'articolo 29-*decies*, comma 3. Per gli impianti di competenza statale le comunicazioni di cui al presente comma sono trasmesse per il tramite dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. L'autorità competente in sede di aggiornamento dell'autorizzazione, per fissare i nuovi requisiti di controllo delle emissioni, su richiesta del gestore, tiene conto dei dati di controllo sull'installazione trasmessi per verificarne la conformità all'autorizzazione e dei dati relativi ai controlli delle emissioni, nonché dei dati reperiti durante le attività di cui all'articolo 29-*octies*, commi 3 e 4”.
- 9 D.Lgs. 152/2006 art. 29-*decies* (Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale) co. 11-*bis* “Le attività ispettive in sito di cui all'articolo 29-*sexies*, comma 6-*ter*, e di cui al comma 4 sono definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato a cura della Regione o della Provincia autonoma, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per garantire il coordinamento con quanto previsto nelle autorizzazioni integrate statali ricadenti nel territorio, e caratterizzato dai seguenti elementi:
- a. un'analisi generale dei principali problemi ambientali pertinenti;
  - b. la identificazione della zona geografica coperta dal piano d'ispezione;
  - c. un registro delle installazioni coperte dal piano;
  - d. le procedure per l'elaborazione dei programmi per le ispezioni ambientali ordinarie;
  - e. le procedure per le ispezioni straordinarie, effettuate per indagare nel più breve tempo possibile e, se necessario, prima del rilascio, del riesame o dell'aggiornamento di un'autorizzazione, le denunce ed i casi gravi di incidenti, di guasti e di infrazione in materia ambientale;
  - f. se necessario, le disposizioni riguardanti la cooperazione tra le varie autorità d'ispezione”.
- 10 D.Lgs. 152/2006 Art. 29-*decies* (Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale) co. 11-*ter* “Il periodo tra due visite in loco non supera un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, tre anni per le installazioni che presentano i rischi meno elevati, sei mesi per installazioni per le quali la precedente ispezione ha evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione. Tale periodo è determinato, tenendo conto

di *Valentina Bracchi*

AIA

quelle di cui al comma 4 dell'art. 29-decies<sup>11</sup>, disposte dall'autorità competente nell'ambito della disponibilità di bilancio destinata allo scopo, essendo i costi a carico del controllante.

Anche detti controlli di tipo straordinario sono definiti nell'ambito del piano di ispezione ambientale a livello regionale per espressa previsione del comma 11-bis dell'art. 29-decies, ai sensi del quale il piano deve contenere anche le procedure per le ispezioni straordinarie che devono essere condotte in tempi il più possibile ridotti, in considerazione del carattere eccezionale e, se necessario, prima che siano rilasciati i provvedimenti di riesame o di aggiornamento dell'autorizzazione.

Il gestore, nell'ambito dei controlli ordinari e straordinari deve garantire al controllante, tutta la necessaria assistenza per consentire ogni attività di verifica, ai sensi del comma 5 dell'art. 29-decies.

Detto comma prevede altresì che a seguito di ciascuna visita ispettiva, il soggetto procedente, rediga una relazione contenente gli esiti del controllo e le eventuali azioni da intraprendere e la notifichi al gestore ed all'autorità competente che, a sua volta, salvo quanto previsto dal comma 9 provvede affinché il gestore adotti ogni misura necessaria a conformarsi alle prescrizioni autorizzative.

Ciò posto, occorrerà indagare le disposizioni inerenti la regolamentazione dell'attività di controllo e ispettiva cui sono soggette le imprese in AIA.

\*\*\*

### 1.2. Sui criteri minimi per le ispezioni ambientali: la raccomandazione 2001/331/CE

A livello comunitario, con la raccomandazione n. 2001/331/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, sono stati stabiliti i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati Membri. L'esistenza di un sistema di ispezioni e controlli e la garanzia del loro corretto svolgimento, costituisce un deterrente per le violazioni ambientali, ed affini-

ché il sistema di ispezione risulti efficace ed efficiente e sia garantito che lo scopo delle ispezioni sia di garantire un elevato livello di tutela ambientale, le attività dovrebbero essere adeguatamente pianificate ed ispirate a principi comuni dettati a livello comunitario.

Ciò è quanto emerge in particolare dai *considerando* della raccomandazione 2001/331/CE ove, il Parlamento Europeo e il Consiglio, nell'ottica di assicurare l'uniformità dell'applicazione pratica e del rispetto della normativa ambientale in tutti gli Stati membri, senza tuttavia avocare agli Stati la responsabilità ed autonomia nei compiti di ispezione ambientale, hanno inteso fornire alcune raccomandazioni e promuovere criteri comuni per le *ispezioni ambientali*.

In particolare le raccomandazioni si applicano alle ispezioni svolte presso tutti gli impianti industriali e a tutte le altre imprese e strutture, le cui emissioni ambientali siano soggette ad autorizzazione, permesso o licenza (impianti c.d. controllati).

Nel documento in commento è chiarito in primo luogo il concetto di *ispezione ambientale*, che comprende il controllo e la promozione della conformità degli impianti controllati alle prescrizioni ambientali normative (sia comunitarie che nazionali) e il monitoraggio dell'impatto ambientale degli impianti controllati per determinare l'opportunità di un controllo complementare o di un controllo in materia di applicazione.

L'ispezione, che si può articolare in molteplici attività<sup>12</sup>, può essere:

- *ordinaria*, nel caso in cui sia svolta nell'ambito di una programmazione;
- *straordinaria*, qualora sia svolta a seguito di reclami, in occasione del rilascio/rinnovo o modifica dell'autorizzazione ovvero nell'ambito di indagini per incidenti, inconvenienti o inadempienze.

Quanto ai criteri da adottare, viene raccomandato

*delle procedure di cui al comma 11-bis, lettera d), sulla base di una valutazione sistematica effettuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma sui rischi ambientali delle installazioni interessate, che considera almeno:*

- gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti;*
- il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione;*
- la partecipazione del gestore al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) (a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009".*

11 D.Lgs. 152/2006 Art. 29-decies (*Rispetto delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale*) co. 4 "Ferme restando le misure di controllo di cui al comma 3, l'autorità competente, nell'ambito delle disponibilità finanziarie del proprio bilancio destinate allo scopo, può disporre *ispezioni straordinarie* sugli impianti autorizzati ai sensi del presente decreto".

12 Visite in loco, controllo del rispetto degli standard di qualità ambientale, esame degli audit ambientali, verifica delle attività di monitoraggio condotte in autocontrollo dai gestori, valutazione attività ed operazioni svolte presso gli impianti, controllo degli stabilimenti e delle attrezzature per verificarne la conformità ambientale, controllo dei registri tenuti dai gestori. (Cfr. Punto II *Ambito di applicazione e definizioni*, Par. 2 lett. c) Raccomandazione 2001/331/CE).

agli Stati membri di garantire la pianificazione anticipata delle attività di ispezione ambientale e l'accesso al pubblico a detti piani, che potranno essere stabiliti a livello nazionale, regionale o locale.

Secondo quanto raccomandato<sup>13</sup>, i piani di ispezione ambientale dovranno essere redatti in base alle prescrizioni comunitarie da rispettare, e tenere conto di una valutazione complessiva delle problematiche ambientali dell'area cui si riferisce il piano e della condotta dei gestori in relazione al rispetto delle prescrizioni del diritto comunitario, oltre ad eventuali dati circa le precedenti attività ispettive. Dovrebbe inoltre essere previsto un registro degli impianti controllati.

Ancora in relazione ai piani di ispezione, viene raccomandato che questi siano adeguati ai compiti ispettivi svolti dalle autorità competenti e tengano conto dei rischi e degli impatti ambientali degli impianti interessati, nonché delle informazioni sul sito specifico o sul tipo di impianto controllato (quali relazioni redatte dai gestori, esiti di audit, risultati delle ispezioni precedenti, ecc.).

Più nello specifico è raccomandato un contenuto minimo dei piani di ispezione, che dovrebbero definire l'area geografica di applicazione ed un periodo di tempo determinato, prevedere specifiche disposizioni di revisione, indicare i siti o impianti controllati, prevedere programmi di ispezioni ordinarie e prevedere e definire le procedure per le ispezioni straordinarie, prevedere infine il coordinamento fra le diverse autorità ispettive.

L'ispezione ambientale, come anticipato, si articola in molteplici attività tra cui assume particolare rilievo, la visita in loco<sup>14</sup>, in relazione alla quale vengono espressamente raccomandati dei criteri da rispettare. In particolare gli Stati Membri sono sollecitati a garantire che durante le visite in loco sia verificata la conformità alle prescrizioni del diritto comunitario, che i risultati delle visite siano descritti nelle relazioni, che sia assicurato lo scambio di informazioni ed il coordinamento nel caso di ispezioni eseguite da diverse autorità ispettive e che sia regolato il diritto di accesso ai siti ed alle informazioni per gli ispettori preposti ai controlli.

Viene previsto altresì che gli Stati Membri garantiscano la realizzazione di visite in sito straordinarie in caso di indagini per reclami ambientali, incidenti,

inadempienze, non conformità, e nel caso in cui prima del rilascio o rinnovo o modifica di un autorizzazione, l'accesso sia ritenuto necessario.

Le autorità ispettive, all'esito di ogni visita in loco dovrebbero elaborare e conservare i dati relativi alle ispezioni in modo identificabile, unitamente alle conclusioni raggiunte in ordine all'osservanza delle prescrizioni comunitarie, una valutazione ed una conclusione sulla necessità di ulteriori azioni<sup>15</sup>.

Viene raccomandato che dette relazioni vengano redatte *il più presto possibile* e che siano correttamente registrate per iscritto, conservate in un data base facilmente accessibile e messe a disposizione del pubblico entro due mesi dall'ispezione.

In caso di incidenti gravi, inconvenienti e inadempienze<sup>16</sup>, viene raccomandato agli Stati membri di garantire lo svolgimento di indagini affinché siano chiarite le cause dell'evento ed i relativi impatti ambientali oltre ad eventuali responsabilità, sia posto rimedio agli eventuali impatti ambientali o gli stessi siano ridotti, siano determinate le azioni da intraprendere, siano adottate misure di applicazioni e/o sanzioni ed il gestore adotti misure per dare seguito all'ispezione.

\*\*\*

### 1.3. Sulla regolamentazione nazionale in materia di controlli

Per l'attuazione della raccomandazione 331/2001/CE, il Governo italiano è stato autorizzato<sup>17</sup> ad adottare apposito regolamento, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che tuttavia, non è ad oggi stato adottato.

Una regolamentazione dei controlli sulle imprese - in generale - si deve al DL n. 5 del 9 febbraio 2012<sup>18</sup> *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, in particolare all'art. 14 (*Semplificazione dei controlli sulle imprese*), commi 3 e 4 ove è stata prevista l'emanazione di uno o più regolamenti ministeriali volti a razionalizzare semplificare e coordinare i controlli sulle imprese, dai Ministeri competenti per materia rispettando determinati criteri ivi definiti.

Sebbene non siano stati emanati i previsti regolamenti ministeriali, in data 24 gennaio 2013 in Conferenza Unificata<sup>19</sup> sono state adottate mediante atto di Intesa, le Linee Guida sui Controlli, previste dal summenzionato art. 14 del DL 5/2012, da applicarsi

13 Cfr. Raccomandazione 2001/331/CE Punto IV *Piani relativi alle ispezioni ambientali*, Paragrafo 3 e ss.

14 Cfr. Raccomandazione 2001/331/CE Punto V *Visite in sito*.

15 Cfr. Raccomandazione 2001/331/CE, punto VI *Relazioni e conclusioni a seguito delle visite in sito*.

16 Cfr. Raccomandazione 2001/331/CE, punto VII *Indagini in caso di incidenti gravi, inconvenienti, inadempienze*.

17 Art. 23 L. 3 febbraio 2002.

18 Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 4 aprile 2012, n. 35.

19 Conferenza unificata stato-regioni e stato-città' ed autonomie locali (ex art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997,

di *Valentina Bracchi*

AIA

a tutte le ipotesi in cui siano normativamente previsti dei controlli, ivi compresa l'ipotesi in cui siano richieste ispezioni e sopralluoghi, per la particolare natura dei controlli.

Le linee guida in commento, sebbene non siano espressamente mirate alla regolamentazione delle ispezioni, si applicano a tutti i controlli che richiedono ispezioni e sopralluoghi presso le imprese e pertanto costituiscono una regolamentazione di ordine generale, applicabile anche alle ispezioni ambientali. In particolare, le linee guida contengono i principi minimi che devono informare l'attività di controllo sulle imprese, da parte delle amministrazioni e del personale ispettivo e segnatamente:

- i. *Chiarezza della regolazione* (agevole individuazione degli adempimenti imposti ex lege) che costituisce il presupposto imprescindibile per consentire l'ottemperanza. Detta chiarezza viene perseguita mediante diversi strumenti quali:
  - lista degli obblighi e adempimenti gravanti sulle imprese (check list);
  - risposte alle richieste delle imprese aventi ad oggetto interpretazione normativa;
  - pubblicazione delle risposte alle domande frequenti (FAQ);
  - utilizzo delle informazioni emerse in sede di controllo per migliorare la regolazione esistente;
  - prevenzione dell'attività di controllo;
  - manuali di controlli.
- ii. *Proporzionalità al rischio*. I controlli sulle imprese devono essere programmati in funzione della proporzionalità del rischio connesso ad una determinata attività ed alla valutazione circa la probabilità che si verifichi un evento dannoso dell'interesse pubblico tutelato. Ciò comporta il superamento del metodo basato su tempistiche fisse e selezioni casuali, sostituito da una programmazione differenziata in base alla valutazione del rischio, fatta salva ogni regolamentazione di settore in ordine a controlli periodici, a sorpresa, a tappeto o su denuncia.
- iii. *Coordinamento delle attività di controllo*. Al fine evitare inutile e sproporzionate duplicazioni dei controlli e di renderli più efficaci e razionali, le amministrazioni adottano strumenti di coordinamento tra i diversi soggetti che svolgono le attività di controllo (quali piani annuali, banche dati comuni, accordi per controlli coordinati, modu-

listica omogenea).

- iv. *Approccio collaborativo del personale*. L'attività di controllo deve essere orientata alla tutela dell'interesse giuridico protetto, pertanto i soggetti deputati al controllo devono affiancare alla verifica della conformità della condotta del gestore, un'attività di prevenzione, promozione dell'ottemperanza e informazione. L'approccio collaborativo viene perseguito tramite diversi strumenti quali:
  - elaborazione di liste degli obblighi e degli adempimenti che indichino all'impresa le corrette modalità di adempimento e forniscano parametri ai controllori;
  - trasparenza, da intendersi quale trasparenza delle attività di controllo nei confronti del destinatario, motivazione degli atti adottati e garanzia del contraddittorio;
  - dotazioni tecniche, quali ad esempio il collegamento a banche dati comuni, che permettano all'ispettore di condurre un'ispezione più efficace e maggiormente orientata alla tutela dell'interesse protetto;
  - meccanismi di promozione dell'ottemperanza da attuare nel caso in cui le non conformità siano sanabili, fornendo all'impresa modi e termini per l'adempimento, con erogazione della sanzione applicabile solo in caso di inadempimento.
- v. *Formazione e aggiornamento del personale*. Le amministrazioni garantiscono la formazione e qualificazione del personale, orientando i soggetti deputati ai controlli, non solo alla conoscenza del dato normativo, ma anche alle effettive condizioni delle imprese oggetto di controllo, così da comprenderne le realtà ed esercitare un controllo orientato alla tutela dell'interesse giuridicamente rilevante.
- vi. *Pubblicità e trasparenza del risultato dei controlli*. Le amministrazioni adottano tutti gli strumenti idonei ad assicurare la trasparenza dell'attività ispettiva svolta e garantire la partecipazione dell'impresa controllata, tra cui la previsione di strumenti di incentivazione e disincentivazione attraverso la pubblicazione dei risultati dei controlli, nonché la previsione di banche dati comuni per le amministrazioni operanti in un determinato settore.

Quanto alla specifica area ambientale, il 12 luglio 2016, in attuazione dell'art. 25 della l. 33/13 per la

n. 281) intesa 24 gennaio 2013. Intesa sulle linee guida in materia di controlli, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. (Repertorio atti n. 2/CU). (13A01382) (GU n.42 del 19-2-2013).

semplificazione, razionalizzazione e trasparenza nei rapporti con le imprese e con i cittadini e dell'art. 1a della l. 35/2012, di conversione del DL 5/2012, sono state pubblicate le Linee Guida recanti indirizzi e prodotti per la promozione della trasparenza nell'attività di controllo delle imprese, Area di Attività n. 3- Controlli/Tema AIA e AUA.

Le linee guida in commento rappresentano uno strumento per garantire, non solo l'uniformità nella pubblicazione delle informazioni sui siti web ad imprese e cittadini, ma altresì fornire al cittadino ed alle imprese le informazioni circa le modalità di svolgimento dei controlli ambientali ed i principi e criteri cui deve conformarsi, in detta fase, l'azione amministrativa.

Quanto agli aspetti generali, il documento esplicita le nozioni di controllo ambientale e di ispezione ambientale, definendo in particolare:

- il **controllo ambientale** come *“il complesso delle attività finalizzato a determinare l'insieme dei valori, parametri e azioni che preven- gono o causano l'impatto ambientale di una specifica attività al fine di confrontarlo e verificarlo rispetto alle normative ambientali e/o alle autorizzazioni rilasciate (valori limite di emissione, prescrizioni, ecc...).* Il controllo è normalmente condotto dal gestore che informa regolarmente l'Autorità Competente e l'Autorità competente per il controllo sugli esiti (autocontrolli) e può comportare la partecipazione attiva dell'Organo di controllo (controlli ordinari e visite ispettive). Il controllo pertanto include gli autocontrolli del gestore e i controlli ordinari e straordinari degli Organi di controllo”, mutuando la definizione elaborata dal Gruppo di Lavoro ISP interagenziale nel documento *“Criteri minimi per le ispezioni ambientali (CMIA)*.
- l'**ispezione ambientale** come *“tutte le azioni, ivi compresi visite in loco, controllo delle emissioni e controlli delle relazioni interne e dei documenti di follow-up, verifica dell'autocontrollo, controllo delle tecniche utilizzate e adeguatezza della gestione ambientale dell'installazione, intraprese dall'autorità competente o per suo conto al fine di verificare e promuovere il rispetto delle condizioni di autorizzazione da parte delle installazioni, nonché, se del caso, monitorare l'impatto ambientale di queste ultime”* riprendendo la definizione di derivazione europea (Direttiva 2010/75/UE), di cui Art.

5 comma 1 lett. v-*quinquies*) DLgs 152/2006.

Ancora in termini generali, il documento conferma che il controllo ha quale finalità, non solo la verifica della conformità, ma altresì la valutazione dei risultati al fine di definire dei correttivi per migliorare le prestazioni ambientali delle imprese controllate e conseguentemente ridurre l'impatto delle attività svolte sull'ambiente.

In accordo con quanto previsto dalla raccomandazione europea e dalle linee guida approvate in conferenza unificata nel 2013, nel documento in commento, gli obiettivi primari che devono essere perseguiti dagli organi di controllo in occasione delle ispezioni sono così individuati:

- miglioramento delle prestazioni ambientali dell'impianto
- promozione della conoscenza e della comprensione delle prescrizioni ambientali vigenti e delle problematiche connesse all'esercizio di una determinata attività
- verifica della conformità degli impianti controllati ai requisiti autorizzatori e normativi
- verifica degli autocontrolli
- controllo dello stabilimento e delle attrezzature del sito e dell'adeguatezza della gestione ambientale del sito.

Le linee guida in commento definiscono gli aspetti generali dei controlli ambientali sulle imprese ed i criteri e le modalità di svolgimento dei controlli<sup>20</sup> che sono innanzitutto suddivisi in attività programmate (ordinarie) e non programmate (straordinarie, conseguenti ad eventi, segnalazioni, indagini, ecc.).

Le ispezioni ambientali possono inoltre essere svolte in *modalità integrata*, compiendo quindi una verifica complessiva della conformità normativa ed autorizzatoria nonché di tutti gli impatti ambientali dell'azienda, ovvero in *modalità non integrata* qualora sia valutato e verificato il rispetto normativo ed autorizzatorio con riferimento ad una singola matrice ambientale.

Le linee guida contengono inoltre i criteri operativi minimali comuni a tutte le tipologie di ispezioni condotte dall'ARPA nell'ambito dell'attività ispettiva istituzionale presso le aziende, prevedendo tre fasi di conduzione dell'ispezione ambientale:

#### 1. Preparazione dell'ispezione

Durante questa fase preliminare deve essere individuato il gruppo ispettivo secondo la normativa di riferimento, reperita la documentazione ine-

<sup>20</sup> Cfr. *Criteri e modalità di svolgimento dei controlli*, pagg. 38 e ss *Linee Guida recanti indirizzi e prodotti per la promozione della trasparenza nell'attività di controllo delle imprese, Area di Attività n. 3- Controlli/Tema AIA e AUA*.

di *Valentina Bracchi*

AIA

rente l'impresa da controllare ed ogni ulteriore informazione, organizzati i dati tecnici e definito uno schema operativo e predisposto infine il materiale necessario durante il sopralluogo.

In detta fase emerge l'importanza e l'opportunità di adottare procedure di controllo e check list per i controlli, da diversificare in base al tipo di autorizzazione posseduta dall'impresa e dalla tipologia produttiva e tipo specifica.

## 2. Esecuzione dell'ispezione

Durante la fase esecutiva il gestore deve assicurare collaborazione ed assistenza al controllore il quale procederà a svolgere una serie di verifiche di conformità, anche attraverso accertamenti tecnico-analitici.

## 3. Conclusione dell'ispezione e redazione della relazione ispettiva

A conclusione dell'ispezione, se condotta in unica giornata, o al termine di ogni giornata di ispezione, qualora l'attività ispettiva si protragga su più giorni deve essere redatto un verbale di ispezione a firma di tutte le parti coinvolte ove saranno riportate le evidenze emerse nel corso dell'ispezione, e l'elenco delle integrazioni eventualmente richieste e della documentazione acquisita. Sul verbale, di norma, non sono riportate valutazioni e/o considerazioni. Oltre al verbale, nel caso di campionamenti, è prevista la redazione di un verbale di campionamento.

All'esito dell'attività ispettiva svolta, sarà redatta una relazione finale - conclusiva - che contiene tutte le valutazioni rispetto a quanto visionati, l'elaborazione degli esiti analitici dei campioni prelevati in sede di ispezione, oltre alle eventuali criticità e sanzioni rilevate.

Nel caso di impianti in AIA, valga la pena precisare che in base al comma 5 dell'art. 29-decies del TUA, *“almeno dopo ogni visita in loco, il soggetto che effettua gli accertamenti redige una relazione che contiene i pertinenti riscontri in merito alla conformità dell'installazione alle condizioni di autorizzazione e le conclusioni riguardanti eventuali azioni da intraprendere. La relazione è notificata al gestore interessato e all'autorità competente entro due mesi dalla visita in loco ed è resa disponibile al pubblico, conformemente al comma 8, entro quattro mesi dalla visita in loco”*.

Inoltre, gli esiti dei controlli e delle ispezioni, ai sensi del successivo comma 6 *“Gli esiti dei controlli e delle ispezioni sono comunicati all'autorità competente ed al gestore indicando le situazioni di mancato rispetto delle prescrizioni di cui al comma 3, lettere a), b) e c), e proponendo le*

*misure da adottare”*.

Nelle linee guida in commento sono poi riportate liste di controllo a titolo esemplificativo per ogni comparto ambientale da analizzare e verificare.

Quanto alle disposizioni più specifiche in merito ai controlli AIA, le linee guida citano e rinviano alle disposizioni normative contenute al titolo III bis, parte II del TUA (v. cap.1), con le seguenti precisazioni.

Nell'allegato 2 (*Questionario di autovalutazione delle aziende soggette ad autorizzazione integrata ambientale*), vengono esplicitati gli aspetti generali del controllo AIA e, per quanto di interesse, è previsto che: *“Il periodo tra due visite ispettive nello stesso impianto non deve superare un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, tre anni per le installazioni che presentano i rischi meno elevati, sei mesi per gli impianti per i quali la precedente ispezione ha evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione. Il periodo tra due visite successive è stabilito sulla base di una valutazione sistematica effettuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma dei rischi ambientali che consideri almeno:*

- *gli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente, tenendo conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti;*
- *il livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione;*
- *la partecipazione del gestore al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) (a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009)”*.

Quanto alle modalità di controllo, è precisato inoltre che il controllo effettuato da ARPA si articola (ferme le specifiche procedure predisposte dalle singole agenzie) nelle seguenti fasi:

- *“controllo documentale, che consiste in: valutazione dei dati relativi a autocontrolli e consumi; in caso di incidenti, valutazione della documentazione fornita dal gestore relativa alle giustificazioni e azioni correttive intraprese; valutazione della documentazione tecnica fornita dal gestore a seguito di richieste effettuate durante le precedenti visite ispettive o a supporto di modifiche;*
- *visita presso l'impianto ai fini di: verifica che la configurazione impiantistica sia conforme a quella autorizzata; verifica che l'attività svolta sia conforme a quanto indicato in autorizzazione; verifica del rispetto delle prescrizioni autorizzative (incluse le prescrizioni di tipo*

*impiantistico); verifica del rispetto degli adempimenti normativi relativi alle varie matrici ambientali (es. registro rifiuti); verifica trasmissione relazioni annuali; verifica rispetto PMC; esecuzione di eventuali misure e/o campionamenti”.*

\*\*

Da tutto quanto su esposto, deve trarsi che il sistema dei controlli, nella sua attuale conformazione, risulta essere basato su una serie di principi ispiratori: la chiarezza della regolazione, la proporzionalità al rischio, il coordinamento delle attività di controllo, l'approccio collaborativo del personale, la pubblicità e trasparenza dei risultati del controllo.

\*\*\*

## 2. Sulle attività di campionamento e sulle garanzie per il gestore

Come anticipato, durante le ispezioni ambientali, nella fase esecutiva della visita presso l'impianto, possono essere eseguiti degli accertamenti tecnici mediante campionamento ed analisi di campione.

Nell'ambito dei procedimenti amministrativi, nel caso in cui si proceda ad accertamenti analitici, la l. 689/1981<sup>21</sup> prevede delle garanzie procedurali affinché venga consentito il contraddittorio tra l'accertatore ed il soggetto sottoposto al procedimento, mediante la possibilità, per quest'ultimo di richiedere la revisione delle analisi, cui assistere con la partecipazione di consulente tecnico.

Ed invero l'art. 15<sup>22</sup>, prevede che, qualora per l'accertamento della violazione vengano eseguite delle analisi di campioni, l'esito delle analisi debba essere comunicato all'interessato e che, l'interessato *“può chiedere la revisione dell'analisi con la partecipazione di un proprio consulente tecnico. La richiesta è presentata con istanza scritta all'organo che ha prelevato i campioni da analizzare, nel termine di quindici giorni dalla comunicazione dell'esito della prima analisi, che deve essere allegato all'istanza medesima. Delle operazioni di revisione dell'analisi è data comunicazione all'interessato almeno dieci giorni prima del loro inizio [...]”*.

Occorre precisare, per completezza espositiva, che la garanzia della revisione di cui all'art. 15 l. 689/1981 può ritenersi astrattamente valida per una indefinita pluralità di sanzioni amministrative che prevedano accertamenti analitici, tuttavia la giurisprudenza, attraverso molteplici pronunce conformi, ha sempre negato l'applicabilità della procedura di revisione alle analisi svolte sugli scarichi.

Le analisi sulle acque di scarico pertanto, sono escluse, per costante giurisprudenza, dall'ambito di applicazione dell'art. 15 della l. 689/1981, dovendo invece trovare applicazione, in tal caso, le prescrizioni di cui all'art. 223<sup>23</sup> delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, ai sensi del quale, nel corso di accertamenti per analisi di campioni per i quali non è prevista la revisione, detta garanzia è sostituita dall'avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate<sup>24</sup>.

\*\*\*

## 3. Sulle conseguenze dei controlli<sup>25</sup>

All'esito dei controlli svolti ai sensi dell'art. 29-*decies* TUA, si prospettano una serie di scenari per il gestore inadempiente rispetto alle prescrizioni autorizzatorie ed agli obblighi di comunicazione.

\*\*\*

### 3.1. Sanzioni Interdittive

L'art. 29-*decies* co. 9, prevede espressamente che: *“In caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni e delle misure di sicurezza di cui all'articolo 29-quattordices (v. infra), l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni:*

*a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze, nonché un termine entro cui, fermi restando gli obblighi del gestore in materia di autonoma adozione di misure di salvaguardia, devono essere applicate tutte le appropriate misure provvisorie o complementari che l'autorità competente ritenga necessarie per ripristinare o garantire provvisoriamente la conformità;*

21 L. 24 novembre 1981, n. 689. *Modifiche al sistema penale*

22 L.689/1981, Art. 15 *Accertamenti mediante analisi di campioni.*

23 Disp. att. c.p.p. art. 223 (*Analisi di campioni e garanzie per l'interessato*).

24 Ed invero, posto che le acque di scarico *“debbono essere esaminate con la massima tempestività stante la loro detriorabilità e pertanto le analisi non sarebbero utilmente ripetibili nel corso del successivo processo penale”, le analisi compiute dal laboratorio dell'ente accertatore, assumono particolare efficacia probatoria, assimilabile nella sostanza, ad una perizia, fonte, quindi, di convincimento del giudice [...] Proprio questa particolare efficacia probatoria del risultato delle analisi impone che ne sia dato avviso alla parte onde consentirne la presenza con l'eventuale assistenza di un consulente tecnico”*. Corte Costituzionale, 15 luglio 1983, sent. n. 248.

25 Sia consentito citare V.BRACCHI *“I controlli sul rispetto delle prescrizioni AIA: conseguenze pregiudizievoli per il gestore inadempiente”*, in *Ambiente Legale Digesta* n. 1 Gennaio-Febbraio 2018.

di Valentina Bracchi

AIA

b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni che costituiscano un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente o nel caso in cui le violazioni siano comunque reiterate più di due volte in un anno. Decorso il tempo determinato contestualmente alla diffida, la sospensione è automaticamente prorogata, finché il gestore non dichiara di aver individuato e risolto il problema che ha causato l'inottemperanza. La sospensione è inoltre automaticamente rinnovata a cura dell'autorità di controllo di cui al comma 3, alle medesime condizioni e durata individuate contestualmente alla diffida, se i controlli sul successivo esercizio non confermano che è stata ripristinata la conformità, almeno in relazione alle situazioni che, costituendo un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente, avevano determinato la precedente sospensione;

c) alla revoca dell'autorizzazione e alla chiusura dell'installazione, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente;

d) alla chiusura dell'installazione, nel caso in cui l'infrazione abbia determinato esercizio in assenza di autorizzazione.

Valga la pena svolgere alcune brevi precisazioni circa la diffida, di cui all'art. 29-decies co. 9 lett. a) del D.Lgs. 152/2006, che, per diritto amministrativo generale, è un provvedimento per mezzo del quale la pubblica amministrazione, nel contestare la violazione della normativa ambientale, sollecita l'interessato a provvedere all'eliminazione delle irregolarità riscontrate e, "nella logica della necessaria progressione dei provvedimenti descritti dalla norma" è "il primo necessario atto formale con cui si instaura tale procedura di controllo dell'attività ambientale svolta<sup>26</sup>".

La diffida svolge una duplice funzione:

- rappresenta il primo atto formale del procedimento amministrativo di controllo, avendo lo scopo di comunicarne l'avvio, in modo da soddisfare le esigenze del giusto procedimento, di cui agli artt. 7 e 8 della l. 7 agosto 1990 n. 241<sup>27</sup>, garantendo la fase partecipativa in modo tale da assicurarne le esigenze<sup>28</sup>.
- consente all'interessato di eliminare le violazioni riscontrate, adempiendo alle prescrizioni

violante, così da evitare che siano adottate le ulteriori misure previste dalla norma in commento, più gravi e maggiormente restrittive, (misure sospensive e interdittive dell'attività).

A tale proposito, si osservi che, nel caso in cui l'interessato, dopo avere ricevuto la diffida formale a conformarsi alle prescrizioni autorizzatorie, non adempia nei modi e termini previsti nella diffida stessa dalla competente autorità ed in caso si riscontri un pericolo per l'ambiente, l'autorità procede ai sensi della lettera b) del medesimo comma 9, comminando la sanzione della sospensione e, solo da ultimo, la revoca dell'autorizzazione, fino alla chiusura totale dell'installazione nel caso estremo in cui l'infrazione integri, di fatto, un'ipotesi di esercizio abusivo dell'attività svolta.

Ed invero, più precisamente "In caso di accertata inosservanza delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni viene prevista l'applicazione delle seguenti misure in un ordine cronologico e prioritario: diffida, sospensione delle attività, revoca dell'autorizzazione, secondo criteri di proporzionalità che tengano conto della gravità delle infrazioni, dell'eventuale inottemperanza delle prescrizioni impartite, e del pericolo concreto della salute e dell'ambiente. Quello che si è descritto è invero un procedimento coordinato ed integrato che prevede un prioritario atto – quello della diffida – che apre il procedimento nonché il contraddittorio con la parte interessata. Tale provvedimento deve quindi contenere l'indicazione delle prescrizioni da adempiere ed un termine entro cui procedere dando così la possibilità al destinatario del provvedimento di rimediare alle irregolarità senza subire sanzioni maggiormente restrittive. Solo in caso di riscontrata inottemperanza e accertamento in concreto di un pericolo per la salute e per l'ambiente dovuto a tale violazione l'autorità competente potrà procedere con la sospensione del provvedimento, dando ulteriore termine al destinatario per ripristinare la regolarità del suo operato. Solo a seguito di reiterate violazioni e di pericolo per la salute e per l'ambiente l'autorità dovrà procedere con la revoca del provvedimento dalla stessa emesso, inibendo definitivamente l'attività dell'eventuale trasgressore<sup>29</sup>".

La sospensione, "presuppone l'accertamento di una situazione di pericolo o di danno per l'igiene pubblica o per l'ambiente, derivante dal persistente funzio-

26 Sia consentito citare C. FIORE "La diffida, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni ambientali in caso di inosservanza delle prescrizioni. C'è un iter da seguire", in Ambiente Legale Digesta n. 3, novembre - dicembre 2016.

27 Cons. di Stato, Sez. V, del 5 dicembre 2012. n. 6238.

28 Cons. di Stato, Sez. VI, del 15 novembre 2010 n. 8049.

29 C.FIORE La diffida, CIT.

namento dell'impianto" e "può essere adottata, quale misura estrema, per risolvere i casi in cui vi sia un comportamento di illegale gestione – caratterizzato peraltro dal carattere reiterato delle violazioni, altro presupposto della revoca - ovvero l'insorgenza di un pericolo per la salute pubblica o l'ambiente, anche se non imputabile a un comportamento doloso del titolare dell'autorizzazione"<sup>30</sup><sup>31</sup>.

Le misure interdittive, nella progressione anzidetta, si aggiungono alle sanzioni amministrative e penali di cui all'art. 29-quattordices del TUA, che sono comminate al gestore in relazione alla gravità dell'inottemperanza e travalicano l'ambito amministrativo sino ad assumere la veste di sanzioni penali quando sono tali da integrare determinate condizioni previste in modo tassativo dalla norma in commento.

\*\*\*

### 3.2. Sanzioni amministrative e sanzioni penali

Ai sensi dell'art. 29-quattordices co. 2, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA (o di quelle imposte dall'autorità), comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del gestore che pur in possesso di un'autorizzazione non ne osservi le prescrizioni.

Ai sensi del successivo co. 3, la condotta del gestore inadempiente è punita invece a titolo di reato contravvenzionale (con la sola pena dell'ammenda), allorché l'inosservanza delle prescrizioni:

- sia costituita da violazione dei valori limite di emissione, rilevata durante i controlli previsti nell'autorizzazione o nel corso di ispezioni di cui all'articolo 29-decies, commi 4 e 7, a meno che tale violazione non sia contenuta in margini di tolleranza, in termini di frequenza ed entità, fissati nell'autorizzazione stessa;
- sia relativa alla gestione di rifiuti;
- sia relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa.

La sanzione penale è maggiormente afflittiva (ammenda e arresto), ai sensi del co. 4, quando nei casi

previsti dal comma precedente, l'inosservanza sia relativa:

- alla gestione di rifiuti pericolosi non autorizzati;
- allo scarico di sostanze pericolose di cui alle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla Parte Terza;
- a casi in cui il superamento dei valori limite di emissione determina anche il superamento dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa;
- all'utilizzo di combustibili non autorizzati.

La norma in commento, fa salvo il caso in cui l'inosservanza integri una fattispecie di più grave reato, nel qual caso si osservano le disposizioni della norma incriminatrice.

\*\*\*

### 4. Sugli organi di controllo

Definiti i principi e criteri per i controlli e viste le conseguenze sanzionatorie delle inadempienze rilevate in sede di controllo, occorre, al fine di ottenere un quadro più completo, analizzare la normativa e la regolamentazione sugli organi di controllo.

A tal fine - relativamente a quanto di interesse - occorre partire dal dato normativo di cui al comma 3 dell'art. 29-decies del Testo Unico Ambientale, ai sensi del quale i controlli sugli impianti soggetti ad AIA sono svolti dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale per impianti di competenza statale o, negli altri casi dall'autorità competente, avvalendosi delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente.

Le agenzie per la protezione dell'ambiente fanno parte - insieme all'ISPRA<sup>32</sup> - del Sistema Nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, istituito con la L. 132/2016 al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica<sup>33</sup>.

Ai sensi dell'art. 7 (Agenzie per la protezione dell'ambiente) della L. 132 del 28 giugno 2016<sup>34</sup>, le agenzie per la protezione dell'ambiente sono persone

30 Cons. Stato Sez. V, del 11 aprile 1996, n. 394

31 C.FIORE *La diffida*, CIT.

32 Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale di cui all'art. 28 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

33 Art. 1 L. 132/2016.

34 Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

di *Valentina Bracchi*

AIA

giuridiche di diritto pubblico, che svolgono le attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei livelli essenziali di prestazione in materia ambientale (LEPTA<sup>35</sup>) nei territori di rispettiva competenza.

Quanto al personale ispettivo, ai sensi dell'art. 14 comma 5 della norma in commento, lo stesso dovrebbe essere individuato e nominato tra i dipendenti sulla base del regolamento di cui al comma 1<sup>36</sup> che ad oggi non risulta ancora essere stato approvato<sup>37</sup>.

Il personale ispettivo può, ai sensi del successivo comma 6 *“accedere agli impianti e alle sedi di attività oggetto di ispezione e ottenere i dati, le informazioni e i documenti necessari per l'espletamento delle funzioni stesse; alle richieste non può essere opposto il segreto industriale”*.

Viene inoltre espressamente previsto al successivo comma 7 che il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Quanto all'esercizio dei poteri e delle facoltà connesse al ruolo ricoperto dagli ispettori, questi, in via generale - ed in attesa dell'approvazione del regolamento e del relativo codice etico di cui al comma 1 - dovranno conformare il proprio operato a quanto disposto dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici<sup>38</sup>.

In particolare dovranno operare conformemente ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa e perseguire l'interesse pubblico senza abusare della propria posizione o dei propri poteri. Dovranno inoltre agire in posizione di indipendenza e imparzialità, orientando l'azione amministrativa alla massima economicità efficienza ed efficacia ed in accordo ai principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, tra-

sparenza, equità e ragionevolezza. Dovranno inoltre garantire la parità di trattamento a parità di condizioni ai destinatari dell'azione amministrativa<sup>39</sup>.

A detti principi deve ispirarsi e conformarsi l'azione amministrativa.

35 LEGGE 28 giugno 2016, n. 132 *Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*. Art. 2 (Definizioni), comma 1 lett. e) *«livello essenziale di prestazione»: il livello qualitativo e quantitativo di attività che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia di ambiente*.

36 *L'ISPRA, con il contributo delle agenzie, predisporre, basandosi sul principio del merito, uno schema di regolamento che stabilisce, nell'ambito delle risorse umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale, ai sensi della vigente normativa ambientale dell'Unione europea, nazionale e regionale, il codice etico, le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo il principio della rotazione del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo*.

37 Il Consiglio dei Ministri, nel maggio 2019, ha approvato, in esame preliminare, un regolamento, da adottarsi mediante Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.).

38 DPR 16 aprile 2013, n. 62 *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

39 Art. 3 (Principi generali) DPR 62/2013

# “Violazioni in materia ambientale. I nuovi orizzonti del whistleblowing”

Violazioni in materia ambientale.  
I nuovi orizzonti del whistleblowing

di LETIZIA ZAVATTI

Dottoressa - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

È noto che chi lavora in un ente o in un'impresa spesso sia la prima persona che viene a conoscenza di illeciti compiuti al suo interno. Colui che segnala l'illecito rappresenta dunque un *presidio della collettività* negli ambienti di lavoro, soprattutto privati, dal cui senso di responsabilità molto può dipendere in termini di prevenzione e tutela dell'ambiente e della salute umana. Da poco è entrata in vigore la Direttiva europea 1937/19 in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, i c.d. *whistleblowers*. In Italia, già da diversi anni, il Legislatore è intervenuto per tutelare colui che, venuto a conoscenza di una condotta contraria alla legge, denuncia il fatto alle Autorità competenti, esponendosi a fenomeni ritorsivi. Alla Direttiva di recente emanazione si deve, tuttavia, il merito di estendere la tutela anche a coloro che segnalino violazioni in materia ambientale. È infatti evidente quanto i temi legati alla gestione dei rifiuti, delle emissioni e degli scarichi siano oggi al centro del dibattito internazionale. Ecco che allora le misure introdotte assumono grande rilievo nella battaglia per la legalità e nella tutela della salute umana.

## IN SINTESI

- Il *whistleblower* - «colui che soffia nel fischietto» - è quel soggetto che viene a conoscenza e denuncia fatti possono cagionare danno all'ente pubblico o privato in cui lavora;
- poiché l'attività di denuncia è un efficace deterrente alla commissione di condotte illecite e colui che se ne fa carico si espone a possibili ritorsioni, è emersa l'esigenza, per gli Stati, di regolamentare tale attività e offrire al denunciante una protezione effettiva;
- in Italia la disciplina del c.d. *whistleblowing* è contenuta nella L. 179/2017 e solo pochi giorni fa, l'Unione europea ha emanato la Dir. UE 1937/2019 volta ampliando tale tutela anche a quei soggetti che denunciano violazioni del diritto europeo in materia ambientale;
- tra queste rientrano le violazioni della Direttiva 2008/99/CE, nonché la delle norme in materia di rifiuti (Direttiva 2008/98/CE), di tutela dell'aria dagli inquinanti atmosferici (Direttiva 2001/81/CE), le violazioni del Regolamento Reach 1907/2006/CE, le disposizioni sulla qualità delle acque (Direttiva 2008/105/CE), la Direttiva sulla VIA 2011/92/UE e, infine, le norme sugli appalti pubblici.

di *Letizia Zavatti*

231

## 1. Premesse

Il *whistleblower* - termine inglese che tradotto letteralmente significa: «*colui che soffia nel fischiello*» - è quel soggetto che, solitamente nel corso della propria attività lavorativa, viene a conoscenza e denuncia fatti che cagionano o possono cagionare danno all'ente pubblico o privato in cui lavora, ai soggetti che con questo si relazionano, o si connotano per la loro contrarietà alla legge.

Storicamente - e forse ancora oggi - al termine *whistleblowing* è stata attribuita un'accezione negativa. Ciò in quanto la figura di colui che denuncia all'autorità un fatto del quale è venuto a conoscenza all'interno dell'ambiente di lavoro viene ritenuta, per certi versi, più vicina a quella della spia che a quella del paladino di giustizia.

Del resto, l'origine il termine *whistleblower* viene ricondotta alla pratica dei poliziotti inglesi di soffiare nel loro fischiello quando assistevano alla commissione di un crimine, in modo da allertare gli altri poliziotti e, in modo più generico, la collettività<sup>1</sup>. Tale attività, dunque, benchè caratterizzata da nobili intenti, non è mai stata vista di buon grado e nel tempo ha richiesto l'individuazione di forme di tutela volte garantirne l'esercizio.

Invero, così come la legittimazione del poliziotto a compiere il proprio lavoro di garante della pubblica sicurezza deriva dall'attribuzione di determinati poteri da parte del Legislatore, anche a colui che si fa carico di denunciare un illecito all'interno del proprio ambiente di lavoro deve essere adeguatamente tutelato da possibili ritorsioni.

Spesso infatti è solo grazie all'attività di chi denuncia illeciti che risulta possibile prevenire situazioni di pericolo o evitare danni e informare la collettività dei potenziali rischi esistenti prima che sia troppo tardi.

Il *whistleblowing* è dunque uno strumento estremamente utile per prevenire tempestivamente il verificarsi o il perdurare di condotte illecite in materia, ad esempio, di:

- pericoli sul luogo di lavoro;
- frodi all'interno, ai danni o ad opera dell'organizzazione;
- **danni ambientali;**
- false comunicazioni sociali;
- negligenze mediche;
- illecite operazioni finanziarie;
- **minacce alla salute;**
- casi di corruzione o concussione.

Poiché l'attività di denuncia risulta un efficace de-

terrente alla commissione di condotte illecite e alla luce del suo rilievo pubblicitario, sempre maggiore importanza assume quindi la necessità, da parte degli Stati, di regolamentare tale attività e offrire una protezione effettiva del *denunciante* che si espone ad eventuali ritorsioni.

La sua tutela a livello giuridico consentirebbe, invero, la promozione di una *cultura di trasparenza e responsabilità* volta a premiare coloro che decidono di segnalare condotte non conformi alla legge, tra cui una posizione di assoluto rilievo assumono quelle i cui effetti si ripercuotono sul piano sanitario ed ambientale e provocano nocumento all'intera collettività.

Qualora il *whistleblower* agisca in buona fede, dovrebbe pertanto essere tutelato dall'eventualità di dover rispondere per responsabilità civile o penale, ad esempio a titolo di diffamazione o per violazione di accordi di riservatezza e dalla possibilità di subire sanzioni disciplinari o discriminazioni all'interno dell'ambiente di lavoro. Ciò posto, il modo migliore per assicurare al *whistleblower* la maggiore tutela possibile risulta essere prima di tutto la garanzia che la sua identità e il contenuto dell'informazione oggetto di segnalazione rimangano confidenziali il più a lungo possibile<sup>2</sup>.

\*\*\*

## 2. La normativa italiana sul *whistleblowing*

La protezione del *whistleblower* è prevista da numerosi atti internazionali, come la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (art. 33), ratificata dall'Italia con la legge n. 116 del 2009, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione (art. 9), ratificata con legge n. 112 del 2012. La necessità di analoga protezione si ritrova nelle raccomandazioni del *Working group on bribery*, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione Ocse del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali (ratificata con legge n. 300/2000), nelle raccomandazioni del GRECO (il *Groupe d'Etats contre la corruption*) organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione; nonché dal *G-20 Anti-corruption working group*, costituito in ambito Ocse, che ha predisposto i *Guiding principles for whistleblower protection legislation*.

Nel nostro ordinamento, la prima forma di tutela del *whistleblower* è stata introdotta dalla L. 190/2012, anche conosciuta come Legge Anticorruzione, la quale reca «*Disposizioni per la prevenzione e la re-*

1 "Whistleblowing: Il Panorama a livello internazionale, Struttura Generale ed attuazioni da parte dello Stato italiano", G. Liguori, in Rivista231.

2 "Whistleblowing: il panorama a livello internazionale, struttura generale ed attuazioni da parte dello stato italiano", G. Liguori, in Rivista231.

*pressione della corruzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione». Ebbene, con la Legge in oggetto, è stato modificato nel Testo Unico del Pubblico Impiego<sup>3</sup> l'art. 54-bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti".*

Tale norma risponde all'esigenza di prevenire e reprimere il fenomeno della corruzione tra i funzionari e gli impiegati pubblici e mira ad offrire idonei strumenti di tutela ai soggetti che scelgono di denunciare i fenomeni corruttivi di cui vengono a conoscenza all'interno dell'ambiente lavorativo della Pubblica Amministrazione.

La modifica ha inciso sulla formulazione dell'art. 54-bis D.Lgs. 165/2001 implementando il divieto di sottoporre a sanzione, licenziamento o a misura discriminatoria il dipendente pubblico che denunciava all'Autorità Giudiziaria, alla Corte dei conti o all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ovvero riferiva al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, salvo le ipotesi di segnalazione integrante calunnia o diffamazione. La disposizione in esame esclude, inoltre, che sia possibile rivelare informazioni relative all'identità del denunciante nei procedimenti disciplinari e prevede la sottrazione delle segnalazioni dall'ambito di esercizio del diritto di accesso in materia di procedimento amministrativo<sup>4</sup>.

Infine, l'istituto è stato ulteriormente riformato dalla nota L. 30 novembre 2017 n. 179, rubricata «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato», ossia dalla c.d. Legge sul Whistleblowing.

Tale intervento normativo è stato l'esito di un complesso iter parlamentare volto a modificare la previgente disciplina in un'ottica di rafforzamento della prevenzione e del contrasto alla corruzione attraverso la previsione di canali *ad hoc* che permettano al lavoratore di denunciare le condotte illecite di cui venga a conoscenza, sulla spinta di un più generale fermento sul tema sorto in ambito internazionale ed europeo.

I principali aspetti su cui il Legislatore nazionale ha operato riguardano:

- da un lato, l'implementazione e il consolidamento delle preesistenti forme di tutela previste nel *settore pubblico* allargando lo spettro d'azione dell'art. 54-bis D.Lgs. 165/2001<sup>5</sup>
- e, dall'altro, l'introduzione nel D.Lgs. 231/2001 di una serie di misure dedicate alla tutela del lavoratore nel *settore privato* e indirizzate agli enti che abbiano adottato i Modelli Organizzativi<sup>6</sup>.

Sul primo aspetto, per quanto riguarda il *settore pubblico*, viene allargato l'ambito di applicazione dell'art. 54-bis D.Lgs. 165/2001 ricomprendendovi anche i lavoratori dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ex art. 2359 c.c.<sup>7</sup> Ancora, si prevede che le disposizioni in materia di tutela degli autori delle segnalazioni si applichino anche ai lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. Qualora, poi, il *whistleblower* sia soggetto a ritorsioni discriminatorie, è prevista la competenza sanzionatoria dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Infine, laddove la ritorsione si concretizzi nel licenziamento del segnalante, lo stesso deve essere reintegrato nel posto di lavoro senza subire ingiustificati demansionamenti o discriminazioni. Le garanzie descritte cessano nel caso in cui venga accertata, con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del denunciante per affermazioni caluniose o diffamatorie, ovvero la sua responsabilità civile per avere agito con dolo o colpa grave.

Quanto invece al *settore privato*, il Legislatore ha innestato le norme a protezione del *whistleblower* nella sistematica del D.Lgs. 231/2001 in materia di responsabilità da reato degli enti, che tuttavia presta il fianco ad a numerose critiche.

Una su tutte pone l'accento sulla circostanza per cui il D.Lgs. 231/2001 non si rivolge a tutti gli enti, ma solo a quelli destinatari del Decreto stesso, che abbiano scelto di adottare un Modello Organizzativo e di Gestione (MOG). Da ciò deriva pertanto, che non essendo l'adozione del MOG obbligatoria, anche la stessa tutela del *Whistleblower* risulta essere facoltativa<sup>8</sup>.

Ancora, l'intervento normativo lascia circoscritto il

3 D.Lgs. n. 165 del 2001 c.d. Testo Unico del Pubblico Impiego.

4 Artt. 22 ss. L. 241/1990.

5 Art. 1 L. 179/2017.

6 Art. 2 L. 179/2017.

7 Art. 2359 c.c. Società controllate e società collegate.

"Sono considerate società controllate:

1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante dell'assemblea ordinaria;

3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società control-

di *Letizia Zavatti*

231

novero dei soggetti a quelli di cui all'art. 5 del decreto (ossia agli apicali o sottoposti), con esclusione di coloro che formalmente si collocano all'esterno dell'ente, come ad esempio i fornitori o i clienti, i quali tuttavia ben potrebbero essere a conoscenza delle condotte realizzate all'interno dell'ente<sup>9</sup>.

Ciò posto, quanto alle modifiche in concreto appurate al D.Lgs. 231/2001 dalla L. 179/2017, si osserva che le stesse possono essere riassunte nell'introduzione, all'interno degli enti privati, di:

- uno o più canali che consentano ai soggetti che rivestono, anche di fatto, funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa autonoma ovvero alle persone sottoposte alla direzione o vigilanza di uno di questi soggetti di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte;
- almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;
- il divieto di atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del segnalante;
- nel sistema disciplinare adottato nel Modello, sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa segnalazioni che si rivelano infondate<sup>10</sup>.
- Resta innegabile che i punti fondamentali della disciplina in entrambi i settori pubblico e privato sono comuni e possono essere riassunti nella riservatezza e nell'anonimato del *whistleblower*, nella previsione di strumenti facilmente accessibili e sicuri per la comunicazione dei fatti conosciuti ai soggetti competenti e nella tutela di chi subisce ritorsioni a seguito di segnalazioni puntuali.

\*\*\*

### 3. La tutela del *whistleblower* nell'Unione Europea

Dietro le quinte dei sempre più numerosi interventi legislativi dei Governi nazionali, occorre osservare che anche l'Unione Europea ha intrapreso un per-

corso da pochi giorni conclusosi con l'adozione, il 23 ottobre 2019, della Direttiva UE 1937/2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

La genesi di tale importante intervento normativo ha avuto origine il 23 aprile 2018, quando la Commissione europea ha adottato una proposta di Direttiva per la protezione, a livello comunitario, dei *whistleblowers*<sup>11</sup> e rappresenta il primo passo verso la protezione di alcuni temi molto importanti per l'Unione. Una normativa efficace sul *whistleblowing* contribuisce infatti a rafforzare settori importanti come la sicurezza alimentare e nucleare, a prevenire il riciclaggio di denaro, la sicurezza informatica e dei dati personali, ma soprattutto tutelare la salute pubblica e a rafforzare la protezione ambientale<sup>12</sup>.

Nella relazione di accompagnamento alla Proposta di Direttiva della Commissione, viene richiamata l'attenzione sulla circostanza per cui chi lavora in una organizzazione o è in contatto con essa, spesso è la prima persona che viene a conoscenza di illeciti compiuti al suo interno. Colui che segnala l'illecito rappresenta dunque un *presidio della collettività* all'interno degli ambienti di lavoro, soprattutto privati, dal cui senso di responsabilità molto può dipendere in termini di prevenzione e tutela.

Per quanto concerne in particolare la materia ambientale, la Direttiva prevede un sistema di protezione dei lavoratori dei settori pubblico e privato che segnalano violazioni del diritto Ue nel corso dell'attività lavorativa e tra queste, numerosissime sono quelle che riguardano la tutela dell'ambiente intesa in senso ampio.

L'Unione Europea ha infatti previsto che le misure di tutela previste dalla Direttiva sul *Whistleblowing* siano applicate a tutti quei soggetti che denuncino i reati contro la tutela dell'ambiente disciplinati dalla Direttiva 2008/99/CE, nonché la violazione delle norme in materia di rifiuti (Direttiva 2008/98/CE), di tutela dell'aria dagli inquinanti atmosferici (Direttiva 2001/81/CE), le violazioni del Regolamento Reach 1907/2006/CE, le disposizioni sulla qualità delle acque (Direttiva 2008/105/CE), la Direttiva sulla VIA 2011/92/UE e, infine, le norme sugli appalti pubblici.

Rispetto all'impianto normativo delineato dal legi-

*late, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.*

*Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati.*

8 "Whistleblowing, obbligo di segreto e «giusta causa» di rivelazione", R. Borsari, F. Falavigna, 2018.

9 "La disciplina in materia di Whistleblowing. Nota illustrativa" di Confindustria, link [www.lab231.it](http://www.lab231.it).

10 Autorità Nazionale Anticorruzione, delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017.

11 « Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of person reporting on breaches of Union law », [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

12 "Direttiva UE sul whistleblowing: più tutele per chi denuncia illeciti sul lavoro", D. Bonaddio in [www.lavoroediritti.it](http://www.lavoroediritti.it)

slatore italiano, la Direttiva in esame amplia dunque notevolmente il raggio di operatività della tutela in favore dei segnalanti che denuncino violazioni del diritto europeo in materia di protezione dell'ambiente, estendendo le garanzie previste anche alle violazioni della normativa relativa a salute pubblica, sicurezza degli alimenti, sicurezza nucleare, protezione dei consumatori.

Le segnalazioni quindi, per quanto riguarda l'Italia, non saranno più circoscritte agli illeciti di cui al D.Lgs. 231/2001 o alle violazioni indicate dai privati nei Modello di organizzazione e gestione, ma potranno riguardare tutti le violazioni inerenti alle materie indicate nella Direttiva.

Ecco che allora entro il 17 dicembre 2021, data entro la quale la Direttiva deve essere recepita dagli Stati membri, l'Italia dovrà adeguarsi alle nuove regole europee intervenendo sulla L. 179/2017, che oggi prevede, nel settore privato, la protezione dei *whistleblowers* esclusivamente in relazione ai reati di cui al D.Lgs. 231/2001.

\*\*\*

#### 4. Il *whistleblowing* e le violazioni in materia ambientale

Come si è avuto modo di vedere, i vantaggi del *whistleblowing* sono numerosi e vengono tradizionalmente associati alla scoperta di reati finanziari e al fenomeno corruttivo all'interno della Pubblica Amministrazione. Purtuttavia, la normativa posta a tutela del segnalante ha un ambito applicativo bene più ampio, in particolare se posta al servizio della prevenzione e riduzione dei rischi ambientali.

I primi ad offrire una concreta protezione a quei lavoratori che, nel corso delle attività connesse al proprio impiego, venissero a conoscenza di condotte contrarie alla normativa ambientale e decidessero di denunciarle, sono stati gli Stati Uniti d'America.

Invero, durante gli anni '70, la preesistente tutela prevista per il c.d. *whistleblower*, venne estesa ad altri settori del diritto pubblico, tra i quali quello ambientale, in quanto l'urgenza di rispondere ai numerosi scandali ambientali che si erano verificati in quegli anni diventava sempre più impellente.

Come spesso accade in questi casi, infatti, le leggi tendono ad arrivare un passo dopo rispetto agli eventi – talvolta catastrofici – che coinvolgono i Paesi e mirano a prevenire e ridurre il rischio che ciò accada nuovamente.

Non a caso, i primi Stati americani a implementare

tali leggi, furono quelli in cui si erano verificati disastri che i legislatori nazionali ritenevano poter prevenire in futuro grazie ad opportune segnalazioni. Ne sono esempio il *Water Pollution Control Act (1972)* e il *Safe Drinking Water Act (1974)*, con i quali si tentò di ridurre i rischi derivanti dalla malagestione delle reti idriche e degli scarichi industriali incentivando le segnalazioni di eventuali violazioni da parte dei soggetti che ne fossero a conoscenza, garantendo loro tutela<sup>13</sup>.

Tale strategia riflette uno dei punti di vista chiave della disciplina del *whistleblowing*, in quanto, benchè la condotta responsabile del solo segnalante non possa certo rappresentare una garanzia assoluta contro i rischi ambientali, lo stesso, se inserito all'interno di un'organizzazione nella quale gli viene dato ascolto può contribuire ad introdurre un cambiamento culturale che ponga in capo al cittadino maggiori responsabilità ed eroda il senso di immunità che talvolta si crea intorno a chi è al vertice della piramide. Dati alla mano, secondo lo studio condotto dal centro di ricerca *WhistleB* nel 2019<sup>14</sup>, solo una percentuale molto ridotta delle segnalazioni effettuate è legata a violazioni in materia ambientale, benchè quest'ultimo sia uno dei settori su cui l'Unione Europea incentiva maggiormente i cittadini a denunciare, garantendo misure di tutela da eventuali ripercussioni.

La raccolta di prove, la prevenzione, l'individuazione e la risoluzione di crimini ambientali e condotte o omissioni illecite, nonché potenziali violazioni relative alla protezione dell'ambiente rappresentano infatti uno strumento fondamentale nella lotta contro l'inquinamento e per la tutela della salute umana. È infatti evidente quanto i temi legati alla gestione dei rifiuti, delle emissioni e degli scarichi, così come quelli inerenti alla produzione, smaltimento e recupero dei materiali nei cicli produttivi, siano oggi al centro del dibattito internazionale. Non solo, a dipingere a fosche tinte il quadro dell'attuale situazione ambientale contribuiscono le notizie, ormai sempre più frequenti, dei gravissimi danni causati dalla gestione non conforme a legge di grandi poli industriali, in particolare legati al settore chimico, metallurgico e siderurgico, i cui effetti si sono negli anni ripercossi inevitabilmente sulla salute umana.

Ecco che allora, in tale contesto, la possibilità di offrire alla collettività uno strumento concreto per porre sotto i riflettori condotte anche solo potenzialmente dannose per l'ambiente e la salute senza subire ripercussioni, rappresenta un grande passo avanti nel cammino verso la conoscenza, l'informazione e la legalità.

13 «*La disciplina del whistleblowing negli Stati Uniti*», G. Liguori, in Rivista231.

14 «*Whistleblowing: a trusted channel in the organisational ethics toolkit* » WhistleB annual customer study on organisational whistleblowing, 2019. in <https://whistleb.com/wp-content/upload>

# 3.

## SOMMARIO

- **3.33. Codici a specchio: la certezza ragionevole**  
di *Giovanna Galassi* ..... 888
- **3.34. I neon esitanti da attività di manutenzione:  
tra corretta classificazione e singolare gestione**  
di *Giulia Todini* ..... 893
- **3.35. Arredi e suppellettili derivanti  
da sgombrò di immobili: sono rifiuti?**  
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR BOLOGNA, DEL 21 SETTEMBRE 2019, N. 716  
di *Greta Catini* ..... 898
- **3.36. Confusione e incertezza tra Regolamenti UE  
e Decreti Ministeriali per l'End of Waste**  
di *Riccardo Di Falco* ..... 903

# “ Codici a specchio: la certezza ragionevole ”

## Nota alla sentenza della Corte di Cassazione Penale del 21 novembre 2019, n. 42788

di *GIOVANNA GALASSI*

Dottoressa in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Codici a specchio:  
la certezza ragionevole

### ABSTRACT

Codici a specchio. La memoria corre alle interminabili polemiche che hanno visto la dottrina confrontarsi con fonti europee poco chiare e con un Legislatore che ha creato un vuoto normativo nel panorama nazionale, lasciando tutti in balia proprio di quella normativa europea ambigua o comunque difficoltosa da comprendere. Nell'individuare il criterio che governa le analisi di laboratorio ci si è, allora, abbandonati alle derive della certezza assoluta o della probabilità. Posizioni entrambe fuorvianti. Tutto ciò fin quando, finalmente, la Corte di giustizia legge le fonti, prospettando il criterio moderato della certezza ragionevole, che salva fattibilità tecnica e sostenibilità economica. La Cassazione, che aveva invocato la pronuncia chiedendo conferma della tesi della adeguata caratterizzazione, all'esito della lettura ufficiale ribadisce che il diritto europeo impone il rigetto delle posizioni estreme e impone al detentore la ricerca di quelle sostanze che possono ragionevolmente trovarsi nel rifiuto, rinnegando ogni discrezionalità.

### IN SINTESI

- I rifiuti con voci a specchio necessitano di analisi di laboratorio per poter essere correttamente classificati;
- le analisi non possono essere condotte in base al criterio della certezza assoluta, che imporrebbe l'indagine di qualsiasi sostanza pericolosa;
- le analisi non possono essere condotte neanche limitandosi alla ricerca di quelle sostanze ritenute probabili;
- il produttore non ha margine di discrezionalità, ma non possono essere a lui imposti obblighi insensati sotto il profilo tecnico ed economico;
- di conseguenza sono da rigettare entrambe le tesi della certezza e della probabilità;
- la Corte di giustizia interpreta le fonti europee nel senso che il produttore non è obbligato a verificare l'assenza di qualsiasi sostanza pericolosa nel rifiuto in esame, ma ha l'obbligo di ricercare quelle che possano ragionevolmente trovarvisi e non ha alcun margine di discrezionalità a tale riguardo.

di *Giovanna Galassi*

CLASSIFICAZIONE

## 1. La questione delle voci a specchio e le fonti europee

I rifiuti con voci a specchio, lo sappiamo tutti, necessitano di analisi di laboratorio per poter essere correttamente classificati. Ma la storia non è così facile. Si complica assai la vicenda se ci si pone la questione del criterio alla stregua del quale devono essere condotte le analisi.

Che l'indagine debba essere quasi esasperata a ricercare tutte le possibili sostanze pericolose e il loro grado di concentrazione, imponendo così al povero produttore analisi esaustive, a dispetto della fattibilità tecnica e praticabilità economica? Oppure sarebbe meglio seguire il criterio diametralmente opposto della ricerca limitata alle sostanze probabili? Entrambe le posizioni conducono a derive deliranti. L'unica via è una posizione di mezzo che moderi la certezza con la ragionevolezza, fuggendo la perfezione assoluta. Quella la lasciamo alla metafisica!

Oggi lo possiamo non solo ipotizzare, come già sostenuto anche da chi scrive<sup>1</sup>, ma affermare raccontando della Corte di giustizia e della nostra Cassazione.

Per capirci meglio, un flashback doveroso.

Se si ricordano le fonti europee, si parla dell'allegato alla Decisione della Commissione Ue 2014/955/Ue<sup>2</sup>, art. 2, che – purtroppo – con una precisione che lascia a desiderare, disciplina la procedura per la classificazione di un rifiuto come pericoloso. Per la precisione, le fonti sarebbero chiare se solo ci si prendesse la briga di leggere l'originale, ma chiunque di noi utilizza il testo tradotto, visto che è stato scritto. La versione italiana così suona “*Ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi, si applicano le seguenti disposizioni: l'iscrizione di una voce nell'elenco ar-*

*monizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a “sostanze pericolose”, è opportuna solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose pertinenti che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15 di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE. La valutazione della caratteristica di pericolo HP 9 “infettivo” deve essere effettuata conformemente alla legislazione pertinente o ai documenti di riferimento negli Stati membri...”*.

Sul significato di “*opportuna*” la dottrina si è scontrata e molti<sup>3</sup> vi hanno ravvisato quella discrezionalità dell'indagine contro la certezza delle analisi. Si sconfinava, allora, nella mera “*probabilità*”.

Il pensiero trovava completezza nel termine “*pertinenti*”, letto da una parte della dottrina nel senso di “*relative al processo produttivo da cui vengono generati i rifiuti*”.

Inutile dire che si sarebbe potuto leggere il testo originale per disilludere il parametro di opportunità e di pertinenza delle analisi al processo produttivo ed assistere già allora al crollo della tesi probabilistica<sup>4</sup>.

Al contrario il criterio di una certezza – ovviamente ragionevole e non utopica – era stato già rintracciato da parte della dottrina nella *Guidance Document on the classification and assessment of waste* dell' 8 giugno 2015, ove si richiede la certezza dell'indagine in vari passaggi<sup>5</sup> e si prevede la presunzione di pericolosità come *es extrema ratio*, qualora non si possa pervenire a tale conoscenza.<sup>6</sup>

In seguito, poi, per tutti la Commissione europea ha diffuso gli **Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti del 9 aprile 2018**, ove al capitolo 3.2 si dice “*Coloro che classificano i rifiuti sono tenuti ad adottare tutte le misure ragionevoli per determinare*

1 *La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno*” di G. Galassi in *Digesta* maggio-giugno 2017.

2 Il Regolamento UE n. 1357 del 18 dicembre 2014, a decorrere dal 1 giugno 2015, aveva sostituito l'allegato 3 della direttiva 2008/98 in relazione alle proprietà di pericolo dei rifiuti (da H1 ad H15) e la Decisione 2014/955/Ue, che ha apportato modifiche alla Decisione 2000/532/Ce relativa all'elenco dei rifiuti, sopprimendo gli articoli 2 (caratteristiche di pericolo dei rifiuti) e 3 (procedura con cui gli Stati membri possono qualificare come pericoloso un rifiuto) e sostituendo l'allegato con l'elenco dei rifiuti.

3 Sulla questione terminologica si rinvia a “*La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno*” di G. Galassi in *Digesta* maggio-giugno 2017.

4 Sul dibattito tra tesi probabilistica e della certezza si veda “*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*” di G. Amendola in *industrieambiente.it*, 2017; “*Voci a specchio: l'Ordine dei Chimici critica la Cassazione per distorta interpretazione della legge*” di G. Amendola in *industrieambiente.it*, 2017; W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio, “*La classificazione dei rifiuti con codici a specchio e la “probatio diabolica”*” in *lex ambiente.it* del 28 aprile 2017.

5 Si veda in modo approfondito “*La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno*” di G. Galassi in *Digesta* maggio-giugno 2017.

6 “*Finally, if the composition of the waste is unclear and if there is no possibility for further clarification in line with the steps outlined in the next chapters, the waste is to be classified as hazardous*” (Infine se la composizione non è chiara e non è possibile una ulteriore indagine con i passaggi riportati nel capitolo seguente, il rifiuto è da classificare come pericoloso. Cioè si determina la presunzione di pericolosità del rifiuto).

## CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

la composizione e le caratteristiche di pericolo dei rifiuti prima di raggiungere questo punto.

*Infine, se le informazioni raccolte sulla composizione dei rifiuti (tenendo conto di tutte le opzioni di cui sopra) non consentono di trarre conclusioni o valutare le caratteristiche di pericolo presentate dai rifiuti, né mediante calcolo, né mediante l'esecuzione di prove sui rifiuti in linea con la seguente fase 4, l'operatore prende in considerazione la possibilità di classificare i rifiuti come pericolosi (se necessario previa consultazione con l'autorità competente)».*

A questo punto, quindi, si sarebbe potuto leggere con chiarezza che la **certezza ragionevole delle analisi è il criterio da seguire**.

\*\*\*

## 2. La situazione in Italia

Sul terreno nazionale accadeva che la legge del 24 giugno 2014, n. 91, coordinata con la legge di con-

versione dell'11 agosto 2014, n. 116<sup>7</sup>, all'art. 13 comma 5 b-bis), stabiliva in una Premessa delle regole rigide per la classificazione<sup>8</sup>, imponendo **analisi esaustive e presunzione di pericolosità** in caso di impossibilità di procedere.

Ciò si riteneva in contrasto con il diritto europeo, secondo quella lettura che si sosteneva orientata alla probabilità e discrezionalità d'indagine.

Ci si avventurava, per complicare le cose, in una soluzione drastica quanto avventata<sup>9</sup>: con il decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91, convertito poi in legge del 3 agosto 2017, n. 123, si tagliava l'art. 9<sup>10</sup> insieme all'intera premessa all'allegato D, senza ricostruirla, ma indicando quale unico riferimento la normativa europea. Peccato che si lasciava tutti allo sbando! <sup>11</sup>.

\*\*\*

- 7 Legge dell'11 agosto 2014, n. 116 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.
- 8 *Premessa allegato D (testo previgente): "1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER [Catalogo europeo dei rifiuti], applicando le disposizioni contenute nella decisione [2000/532].*  
*2. Se un rifiuto è classificato con codice CER pericoloso "assoluto", esso è pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprietà di pericolo, definite da H1 ad H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione.*  
*3. Se un rifiuto è classificato con codice CER non pericoloso "assoluto", esso è non pericoloso senza ulteriore specificazione.*  
*4. Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari, uno pericoloso ed uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso debbono essere determinate le proprietà di pericolo che esso possiede. Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti: a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso: la scheda informativa del produttore; la conoscenza del processo chimico; il campionamento e l'analisi del rifiuto; b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso: la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi; le fonti informative europee ed internazionali; la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto; c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo.*  
*5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione.*  
*6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso.*  
*7. La classificazione in ogni caso avviene prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione».*
- 9 Sulla polemica tra tesi contrapposte della certezza e della probabilità si rinvia in questa rivista a "La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità"; "Benvenuta la Corte di Giustizia Europea", di G. Galassi in Ambiente Legale Digesta Settembre-Ottobre 2017.
- 10 Art. 9 - Misure urgenti ambientali in materia di classificazione dei rifiuti - : "1. I numeri da 1 a 7 della parte premessa all'introduzione dell'allegato D alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono sostituiti dal seguente: «1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014».
- 11 "Un intervento incomprensibile del governo complica la normativa ambientale per la classificazione dei rifiuti" di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio cit.

di *Giovanna Galassi*

CLASSIFICAZIONE

### 3. Finalmente un po' di ordine

Alla Corte di Cassazione<sup>12</sup> toccava il confronto con la problematica e già in passato la stessa indicava una posizione prudente (modulata sulla tesi della dottrina della certezza ragionevole) della **adeguata caratterizzazione del rifiuto**, rigettando la folle ricerca indiscriminata di tutte le sostanze.

Tuttavia, poiché si interpretava una normativa europea si chiedeva conferma di una tale lettura alla Corte di Giustizia<sup>13</sup>.

A questo punto, torniamo a raccontare il presente. La decima sezione della Corte di Giustizia<sup>14</sup>, interpreta le fonti nel senso che l'analisi chimica di un rifiuto con voce speculare è finalizzata ad una conoscenza sufficiente della composizione di tale rifiuto al fine di verificare se esso presenti una o più caratteristiche di pericolo di cui all'allegato III della direttiva 2008/98<sup>15</sup>.

E qui viene il punto di non ritorno: **la certezza non è assoluta**. Nessuna disposizione della normativa dell'Unione può essere interpretata nel senso che si debba verificare l'assenza nel rifiuto di qualsiasi sostanza pericolosa, ma occorre tenere conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica.

**Il produttore non è obbligato a verificare l'assenza di qualsiasi sostanza pericolosa nel rifiuto in esame, ma ha l'obbligo di ricercare quelle che possano ragionevolmente trovarsi, e non ha alcun margine di discrezionalità a tale riguardo.**

Quindi, l'allegato III della direttiva 2008/98 nonché l'allegato della decisione 2000/532 devono essere interpretati nel senso che il detentore di un rifiuto che può essere classificato con codici speculari, ma la cui composizione non è immediatamente nota, deve, ai fini di tale classificazione, determinare detta composizione e ricercare le sostanze pericolose che

possano ragionevolmente trovarsi, onde stabilire se tale rifiuto presenti caratteristiche di pericolo, e a tal fine può utilizzare campionamenti, analisi chimiche e prove previsti dal regolamento n. 440/2008 o qualsiasi altro campionamento, analisi chimica e prova riconosciuti a livello internazionale.

Vi era poi in piedi l'altra questione se il principio di precauzione dovesse essere interpretato nel senso che, in caso di dubbio riguardo alle caratteristiche di pericolo di un rifiuto che può essere classificato con codici speculari, o in caso di impossibilità di determinare con certezza l'assenza di sostanze pericolose in tale rifiuto, quest'ultimo debba, in applicazione di tale principio, essere classificato come rifiuto pericoloso.

Ebbene, **il principio di precauzione deve essere interpretato nel senso che, qualora, dopo una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo che detto rifiuto presenta, quest'ultimo deve essere classificato come rifiuto pericoloso.**

\*\*\*

### 4. La Cassazione

All'indomani della sentenza della Corte di giustizia, la Cassazione<sup>16</sup>, ricevuto l'avallo della tesi moderata ipotizzata, si pronuncia.

Dopo una lunga premessa nella quale si ricostruisce la complessa storia normativa delle voci a specchio, si elogia la Corte di giustizia che ha proposto una ricognizione estremamente chiara degli obblighi del

12 Cassazione ordinanza del 27 luglio 2017 n. 37460. Parallelamente anche le ordinanze n. 37461 sempre del 27 luglio 2017 (che propone la medesima argomentazione e la stessa richiesta alla Corte di Giustizia Ue) e l'ordinanza e la n. 37462 dello stesso 27 luglio (stessa argomentazione e richiesta alla Corte di Giustizia).

13 Le questioni pregiudiziali proposte sono le seguenti:

- Se l'allegato alla Decisione 2014/955/UE ed il Regolamento UE n. 1357/2014 vadano o meno interpretati, con riferimento alla classificazione dei rifiuti con voci speculari, nel senso che il produttore del rifiuto, quando non ne è nota la composizione, debba procedere alla previa caratterizzazione ed in quali eventuali limiti;
- Se la ricerca delle sostanze pericolose debba essere fatta in base a metodiche uniformi predeterminate;
- Se la ricerca delle sostanze pericolose debba basarsi su una verifica accurata e rappresentativa che tenga conto della composizione del rifiuto, se già nota o individuata in fase di caratterizzazione, o se invece la ricerca delle sostanze pericolose possa essere effettuata secondo criteri probabilistici considerando quelle che potrebbero essere ragionevolmente presenti nel rifiuto;
- Se, nel dubbio o nell'impossibilità di provvedere con certezza all'individuazione della presenza o meno delle sostanze pericolose nel rifiuto, questo debba o meno essere comunque classificato e trattato come rifiuto pericoloso in applicazione del principio di precauzione.

14 Sentenza del 28 marzo 2019, cause riunite da C-487/17 a C-489/17.

15 Si veda sulla sentenza della Corte di giustizia "*Le voci a specchio: la certezza delle analisi secondo la Corte di giustizia europea. In medio stat virtus*", in *Ambiente legale Digesta* marzo-aprile 2019.

16 Cass. Sez. III, del 21 novembre 2019, n. 42788.

## CLASSIFICAZIONE

di *Giovanna Galassi*

detentore del rifiuto.

Con il conforto dell'interpretazione ufficiale si afferma con decisione (e non solo si suppone come nell'ordinanza di rimessione) il **rigetto delle tesi estreme della certezza assoluta e della probabilità.**

Proprio l'esclusione di alcun margine di discrezionalità in capo al detentore del rifiuto, al quale, tuttavia, non possono essere imposti obblighi insensati sotto il profilo tecnico ed economico, non previsti da alcuna disposizione comunitaria - evidenziata nella lettura ufficiale - impone il rigetto delle tesi estreme. Pertanto le analisi chimiche non possono essere esaustive nel senso della individuazione analitica del 99,9% delle componenti del rifiuto, ma all'opposto non è plausibili neanche limitare l'indagine solo alle sostanze che in base al processo produttivo è possibile possano conferire al rifiuto stesso caratteristiche di pericolo.

Nel derivano due conseguenze fondamentali:

- il detentore del rifiuto non è obbligato a verificare l'assenza di qualsiasi sostanza pericolosa pena la presunzione di pericolosità;
- il detentore al cospetto di informazioni insufficienti circa la composizione del rifiuto deve ricercare le sostanze che possano ragionevolmente trovarvisi al fine di attribuire il codice appropriato. Non spetta all'accusa di provare la pericolosità del rifiuto.

La raccolta delle informazioni, inoltre, va necessariamente effettuata secondo la precisa metodologia specificata, che non prevede esclusivamente il campionamento e l'analisi chimica, le quali, come espressamente indicato dalla Corte di giustizia<sup>17</sup> devono offrire garanzie di efficacia e rappresentatività. Se la composizione del rifiuto, quindi, non è immediatamente nota (in quel caso addirittura non sono necessarie le analisi) il detentore deve raccogliere informazioni, tali da consentirgli una **“sufficiente” conoscenza di tale composizione** e l'attribuzione al rifiuto del codice appropriato.

La sentenza della Corte di giustizia, in buona sostanza, conduce ad escludere scelte arbitrarie da parte del detentore del rifiuto circa le modalità di qualificazione del rifiuto ed accertamento della pericolosità.

**In definitiva si persegue un temperamento appropriato tra principio di precauzione, fattibilità tecnica e praticabilità economica.**

Si impone, conseguentemente, una nuova valutazione della vicenda alla luce delle indicazioni fornite

nella pronuncia pregiudiziale e, quindi, l'ordinanza impugnata viene annullata con rinvio al Tribunale per nuovo esame.

17 Punto 44.

# “ I neon esitanti da attività di manutenzione: tra corretta classificazione e singolare gestione ”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Le lampade fluorescenti - meglio conosciute come lampade a neon - sono comunemente usate sia in ambito domestico che al di fuori di esso. In assenza di una specifica disciplina in materia ad oggi una corretta classificazione e, dunque, un corretto smaltimento di tale tipologia di rifiuti passa attraverso considerazioni in ambito di disciplina ambientale ed in particolare in ordine alla codificazione CER dei medesimi.

Il problema che ci coinvolge è che trattandosi di rifiuti pericolosi contenenti mercurio appare necessario conoscerne la disciplina per un adeguato smaltimento. Per fare ciò si deve passare per una idonea classificazione, una appropriata codificazione nonché una competente gestione degli stessi.

## IN SINTESI

- Ai sensi della disciplina ambientale una corretta gestione dei rifiuti passa necessariamente per una corretta *classificazione* degli stessi che implica una appropriata attribuzione del codice CER per la specifica tipologia di rifiuti di interesse;
- nel merito, quanto alla codificazione dei neon appare necessario sottolineare che, attualmente, tali materiali sono per lo più classificati indistintamente con due diversi codici CER: 20.01.21\* *Tubi fluorescenti ed altri rifiuti contenenti mercurio* e 16.02.13\* *Apparecchiature fuori uso, diverse da quelle di cui alle voci da 16.02.09 a 16.02.12*;
- in base alla normativa vigente, in particolare alla Direttiva RAEE, appare più prudente l'attribuzione ai neon del codice CER 16.02.13\*;
- considerati, dunque, come RAEE c.d. “*dual use*” i neon godono di una disciplina *sui generis* per lo smaltimento al limite tra apparecchi domestici e professionali.

I neon esitanti da attività di manutenzione: tra corretta classificazione e singolare gestione

## CLASSIFICAZIONE

di Giulia Todini

## 1. Sulla corretta attribuzione del codice cer

Come noto, ai sensi della disciplina ambientale una corretta gestione dei rifiuti passa necessariamente per una corretta *classificazione*<sup>1</sup> (urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi) degli stessi. Onere, quest'ultimo, che spetta normativamente al *produttore dei rifiuti*<sup>2</sup>.

Ed invero, la classificazione dei rifiuti - ossia una corretta codifica degli stessi (v. meglio *infra*) - determina delle conseguenze dal punto di vista delle modalità di gestione, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti per come essi qualificati dal *produttore* e, dunque, costituisce un momento di particolare importanza per quest'ultimo in quanto gli effetti di una determinata scelta classificatoria si ripercuotono in ogni successiva fase di gestione dei rifiuti. Ciò con ogni conseguenza in termini di eventuali sanzioni in caso di errori.

Nel merito, è l'art. 184 del D. Lgs. n. 152/2006 ad individuare gli strumenti per la classificazione dei rifiuti:

- secondo l'*origine*: in rifiuti *urbani* e rifiuti *speciali*;
- secondo le *caratteristiche di pericolosità*: in rifiuti *pericolosi* e *non pericolosi*.

Ebbene, a titolo esemplificativo, sono rifiuti urbani, quelli provenienti da luoghi adibiti a civili abitazioni, da spazzamento delle strade o provenienti da aree verdi<sup>3</sup>, mentre appartengono ai rifiuti speciali, quelli provenienti da attività industriali, agricole, artigianali, commerciali e di servizi<sup>4</sup>.

I suddetti rifiuti (urbani e speciali) possono entrambi essere classificati come pericolosi (o meno) a seconda che contengano le caratteristiche di pericoloso indicate nell'elenco di cui allegato I<sup>5</sup> della Parte IV del decreto stesso.

Quanto alla fase successiva - ovvero quella della codificazione dei rifiuti, mediante attribuzione di un codice CER - il D. Lgs. n. 152 del 2006 prevede

all'allegato D della Parte IV<sup>6</sup> che al produttore dei rifiuti spetta la classificazione degli stessi "*assegnando ad essi il competente codice CER*" da identificarsi all'interno dell'apposito Elenco istituito ai sensi della Decisione 2000/532/CE<sup>7</sup>.

Quanto alle modalità di attribuzione, in particolare, è previsto nell'allegato che "*i diversi tipi di rifiuto inclusi nell'elenco sono definiti specificatamente mediante un codice a sei cifre per ogni singolo rifiuto e i corrispondenti codici a quattro e a due cifre per i rispettivi capitoli*".

Di conseguenza, per identificare un rifiuto nell'elenco occorre procedere come segue:

- "*identificare la fonte che genera il rifiuto consultando i titoli dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 per risalire al codice a sei cifre riferito al rifiuto in questione, ad eccezione dei codici dei suddetti capitoli che terminano con le cifre 99.*"
- *se nessuno dei codici dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 si presta per la classificazione di un determinato rifiuto, occorre esaminare i capitoli 13, 14 e 15 per identificare il codice corretto*".
- *se nessuno di questi codici risulta adeguato, occorre definire il rifiuto utilizzando i codici di cui al capitolo 16.*

Infine, se un determinato rifiuto non è classificabile neppure mediante i codici del capitolo 16, occorre utilizzare il codice 99 (rifiuti non altrimenti specificati) preceduto dalle cifre del capitolo che corrisponde all'attività identificata.

Seguendo tale schema, dunque, risulta che l'indicazione da seguire per una corretta classificazione del rifiuto deve aver riguardo all'attività di provenienza dello stesso. Così, alcune sostanze - ad esempio la plastica - possono essere catalogate con codici diversi in base alla provenienza.

Anche quanto alle lampade e/o i tubi a Neon la questione circa l'attribuzione del codice CER più oppor-

I neon esitanti da attività di manutenzione: tra corretta classificazione e singolare gestione

1 Art. 184 (Classificazione) del D. Lgs. n. 152/2006.

2 Art. 183 (Definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006 lett. f): "*il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore).*"

3 Art. 184 (Classificazione) comma 2 del D. Lgs. n. 152/2006.

4 Art. 184 (Classificazione) comma 3 del D. Lgs. n. 152/2006.

5 Allegato I (Caratteristiche di pericolo dei rifiuti) della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006.

6 Allegato D della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 "*Elenco dei rifiuti istituito conformemente alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000*".

7 Decisione della Commissione del 3 maggio 2000 "*che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi*".

di Giulia Todini

CLASSIFICAZIONE

tuno non è di così pronta soluzione.

Ed invero, la normativa sul punto non aiuta a definire con assoluta certezza la riconducibilità dei suddetti rifiuti costituiti da neon ad un codice CER piuttosto che ad altro e, dunque, alla lecita gestione e smaltimento degli stessi.

Nel merito, quanto alla codificazione dei neon appare necessario sottolineare che, attualmente, tali materiali sono per lo più classificati indistintamente con due diversi codici CER:

- 20.01.21\* *Tubi fluorescenti ed altri rifiuti contenenti mercurio.* (Vedi meglio *infra*)
- 16.02.13\* *Apparecchiature fuori uso, diverse da quelle di cui alle voci da 16.02.09 a 16.02.12*". (Vedi meglio *infra*)

Tuttavia, dalla disciplina ambientale, ai sensi dell'art. 184<sup>8</sup> del D. Lgs. n. 152/2006, se ne deduce compiutamente che - quanto al caso di interesse - le lampade e i tubi al Neon facciano parte indubbiamente dei rifiuti pericolosi<sup>9</sup>.

\*\*\*

### 1.1. Sul CER 20.01.21\*

Quanto alla volontà di attribuire ai neon il codice CER 20.01.21\* essa è riconducibile alla corrispondente descrizione del medesimo codice come "*Tubi fluorescenti ed altri rifiuti contenenti mercurio*".

Come tali, infatti, i neon corrispondono perfettamente alla suddetta definizione e trovano, dunque, in essa la corretta rappresentazione.

Tuttavia, si sottolinea sul punto che le prime due cifre del codice (CER 20) - per come sopra delineato - indicano espressamente rifiuti urbani (rifiuti domestici e assimilabili prodotti da attività commerciali e industriali nonché dalle istituzioni) inclusi i rifiuti della raccolta differenziata.

Ebbene, appare arduo, nel caso di neon derivanti

da attività di manutenzione, classificarli come rifiuti urbani ai sensi dell'art. 184, 2 comma<sup>10</sup> del D. Lgs. n. 152/2006 in quanto rifiuti non domestici (poiché non derivanti strettamente da civile abitazione) derivanti strettamente da attività di manutenzione.

Per di più essendo rifiuti pericolosi contenenti mercurio non possono neanche ritenersi assimilabili agli urbani<sup>11</sup>.

Nel merito, dunque, l'utilizzo di tale CER 20.01.21\* per i neon, se appare pienamente legittimo nel caso di rifiuti urbani provenienti da civile abitazione, non appare altrettanto utilizzabile nel caso in cui trattasi di rifiuti speciali come quelli di interesse.

Ed invero, se la descrizione - espressione di tale CER - di per sé non fosse sufficiente a permettere una tale riconducibilità, con Circolare n. 8388 del 22 dicembre 1999<sup>12</sup> l'Albo richiama espressamente la possibilità di utilizzare il CER 20.01.21 (tubi fluorescenti) per "*Piscrizione nelle categorie riguardanti la raccolta e il trasporto di rifiuti speciali non pericolosi o per l'iscrizione nelle categorie relative alla raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi*".

Per tali ragioni per molto tempo si è attribuito senza alcun dubbio tale CER alle lampade e tubi a neon (anche non urbani) con autorizzazione per il trasporto e lo smaltimento degli stessi in Categoria 4<sup>13</sup> e 5<sup>14</sup> dell'Albo nazionale Gestori Ambientali.

Tuttavia, la suddetta Circolare è stata abrogata con Circolare n. 95 del 24 gennaio 2012 lasciando, di fatto, fuori dalla riconducibilità al CER 20.01.21\* dei neon non derivanti da civile abitazione.

Pertanto, si è posto il problema relativo alla possibilità di continuare ad attribuire tale codice - nonostante, il venir meno della espressa disposizione dell'Albo - ai materiali fluorescenti con conseguente eventualità di consentirne il trasporto secondo quanto nella circolare stessa espresso.

Ed invero, la descrizione contenuta per il CER

8 Art. 184 (Classificazione) del D. Lgs. n. 152/2006.

9 Art. 184 (Classificazione) comma 4: "*Sono rifiuti pericolosi quelli che recano le caratteristiche di cui all'allegato I della Parte Quarta del presente decreto*".

10 Sono rifiuti urbani ai sensi del comma 2 dell'art. 184

a) *i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;*

b) *i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g);*

c) *i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;*

d) *i rifiuti di qualunque 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;*

e) *i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;*

f) *i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e)".*

11 Vedi nota n. 14

12 Circolare n. 8388 del 22 dicembre 1999 "*Oggetto: attribuzione CER*".

13 Trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi.

14 Trasporto e smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi.

## CLASSIFICAZIONE

di Giulia Todini

20.01.21\* ne rappresenta pienamente le qualità del materiale in questione:

- lampade fluorescenti.
- materiale contenente mercurio.

Per tali ragioni, nonostante quanto espresso, il suddetto codice continua ad essere utilizzato per identificare le lampade a neon seppur di provenienza industriale.

\*\*\*

### 1.2. Sul cer 16.02.13\*

Posto tutto quanto sopra, dubbi interpretativi sull'attribuzione del CER 20.01.21\* sorgono principalmente a seguito della pubblicazione della c.d. Direttiva RAEE<sup>15</sup> recepita in Italia con il D. Lgs. n. 49/2014<sup>16</sup>.

Ed invero, la Direttiva RAEE nell'individuare il proprio ambito di applicazione - per il periodo di interesse dal 15 agosto 2018 - all'art. 2<sup>17</sup> lett. b) della stessa afferma che *“tutte le AEE sono classificate nelle categorie dell'allegato III”* e che *“l'Allegato IV contiene un elenco non esaustivo di AEE che rientrano nelle categorie dell'allegato III”*.

Ebbene, tale disciplina è perfettamente riprodotta all'art. 2 del D. Lgs. n. 49/2014 il cui allegato III tra le categorie di AEE oggetto di applicazione della normativa sui RAEE individua espressamente le **lampade**.

Ancora, poi, nell'Allegato IV per quanto di interesse, vengono espressamente specificate le tipologie di lampade rientranti nella disciplina della Direttiva e segnatamente:

- **tubi fluorescenti;**
- **lampade fluorescenti compatte;**
- **lampade fluorescenti;**
- ...omissis...
- ...omissis ...

Da ciò, dunque, appare evidente come si sia avvertita la necessità di un cambio di prospettiva in relazione alla classificazione dei rifiuti in disamina, ovvero non più come rifiuti 20.01.21\* ma come rifiuti RAEE secondo le coordinate indicate nel decreto.

Nel merito, i RAEE all'allegato D<sup>18</sup> della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 secondo il criterio<sup>19</sup> dettato per l'identificazione dei rifiuti possono essere indicati così:

- **16** quali tipologia di *Rifiuti non specificati altrimenti in elenco;*
- **16 02** quali famiglia di sottogruppo *Rifiuti provenienti da apparecchiature elettriche ed elettroniche.*

Si è trattato, dunque, per il caso di specie dei Neon di identificare la terza coppia del codice CER tra quelle indicate sotto le menzionate coppie.

Ebbene, alle lampade e ai tubi fluorescenti è stato attribuito il CER 16.02.13\* ovvero *“apparecchiature fuori uso, diverse da quelle di cui alle voci da 16.02.09<sup>20</sup> a 16.02.12<sup>21</sup>”*.

Tale codice CER appare, dunque, l'unica alternativa alla classificazione - rispetto al suddetto 20.01.21\* - delle lampade e dei tubi a neon.

Ed invero, a parere dello scrivente, la disciplina in materia di RAEE appare piuttosto chiara nella classificazione delle lampade di interesse come RAEE.

Da ciò ne consegue, pertanto, la loro riconducibilità all'interno della tipologia di apparecchiature e, precisamente come CER 16.02.13\*.

Nel merito, dunque, vista l'esistenza ai sensi di legge di un CER appropriato - quale quello relativo ai RAEE - a definire le lampade a neon quale rifiuto speciale, la scelta per quest'ultimo appare più opportuna.

Per tali ragioni, posto che sorgono in capo al *produttore del rifiuto* le responsabilità relative alla corretta individuazione del codice CER, si suggerisce quale

15 Direttiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

16 Decreto Legislativo 14 marzo 2014 n. 49 “Attuazione della Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

17 Art. 2 (ambito di applicazione) della Direttiva 2012/19/UE.

18 Allegato D della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 *“Elenco dei rifiuti istituito conformemente alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000”*.

19 Ed invero, ciascun codice è rappresentato da tre coppie di numeri e da una descrizione connessa:

- la prima coppia rappresenta gruppi di rifiuti di specifici settori di attività oppure di tipologie omogenee;
- la seconda famiglia individua sottogruppi;
- la terza coppia rappresenta un numero d'ordine.
- all'interno dei sottogruppi vengono individuati codici generici contraddistinti da 99 come terza coppia.

20 16.02.09 Trasformatori e condensatori contenenti pcb.

21 16.02.12 Apparecchiature fuori uso contenenti amianto in fibre libere.

di *Giulia Todini*

CLASSIFICAZIONE

scelta più prudente - alla luce dell'attuale normativa in vigore - l'attribuzione ai neon del CER 16.02.13\*.

\*\*\*

## 2. Sulla corretta gestione dei neon

Alla luce di quanto dedotto dalla normativa sui RAEE e dalla conseguente classificazione dei neon come tali appare utile ricordarne la specifica gestione ai sensi del D. Lgs. n. 49/2014<sup>22</sup>.

Ed invero, per individuare la disciplina applicabile ai neon in quanto RAEE appare opportuno compiere alcune considerazioni di ordine generale che muovono dalle definizioni contenute nello stesso decreto. Nel merito, infatti, l'art. 4 del D. Lgs. n. 49/2014 definisce i RAEE provenienti da nuclei domestici come *“i RAEE originati dai nuclei domestici e i RAEE di origine commerciale, industriale, istituzionale e di altro tipo analoghi per natura e quantità a quelli originati dai nuclei domestici. I rifiuti delle AEE che potrebbero essere usati sia dai nuclei domestici che da utilizzatori diversi dai nuclei domestici sono in ogni caso considerati RAEE provenienti dai nuclei domestici”*.

In base a tale definizione, dunque, i RAEE domestici sono individuati in base ad un criterio non di provenienza ma di tipologia (di AEE), ossia quelli che possono essere utilizzati sia nell'ambito domestico che al di fuori di esso devono intendersi sempre e comunque come domestici.

Proprio in tale tipologia di RAEE - c.d. RAEE *“dual use”* - devono, dunque, ricomprendersi le lampade a neon.

Infatti, tali materiali ben possono essere usati indistintamente sia nell'ambito domestico sia industriale, commerciale, ecc.

La suddetta definizione *“ha indotto qualche amministrazione comunale a ritenere sussistente una sorta di “assimilazione ex lege” dei RAEE professionali ai domestici o quantomeno un fondamento giuridico”*<sup>23</sup>.

Ebbene, configurati come sopra, i neon possono essere gestiti come RAEE domestici - ossia rientranti nella gestione pubblica - godendo di una disciplina *sui generis* che, di fatto, ne determina un identico trattamento e destino rispetto a quelli propriamente urbani.

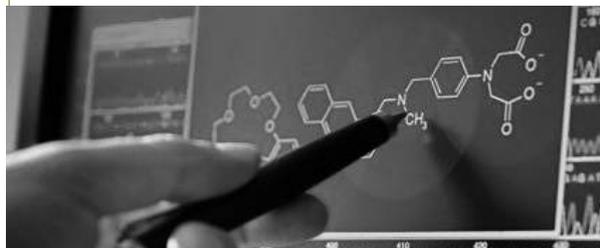
<sup>22</sup> Vedi nota n. 20.

<sup>23</sup> *“Nuova disciplina dei Raee e potere di assimilazione dei Comuni”* di Monica Taina in [www.tuttoambiente.it](http://www.tuttoambiente.it)

## DIVENTA UN VERO ESPERTO SISTEMA RIFIUTI CERTIFICATO (ESR)

Nasce così l'esclusivo MASTERplus per la CERTIFICAZIONE DELL'ESPERTO SISTEMA RIFIUTI (ESR) la nuova figura professionale definita dalla Prassi UNI/PdR 60:2019

La figura professionale dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), nell'attuale panorama normativo europeo ha un ruolo sempre più centrale ed indispensabile, operando nell'intera filiera della gestione dei rifiuti, dalla produzione fino alla destinazione finale, con competenze tecniche-logistiche e amministrative.



### Il Master si compone di 6 moduli

#### MILANO

dal 13 Febbraio al 6 Marzo 2020

#### BOLOGNA

dal 27 Febbraio al 20 Marzo 2020

#### PADOVA

dal 19 Marzo all' 8 Aprile 2020

#### ROMA

dal 23 Aprile al 15 Maggio 2020

**COSTO DEL CORSO:**  
**2400** euro (IVA ESCLUSA)

Sei un abbonato Ambiente Legale Digesta?  
Per TE uno sconto riservato del 10%

PER INFO CONTATTACI  
[formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)

I neon esitanti da attività di manutenzione: tra corretta classificazione e singolare gestione

# “Arredi e suppellettili derivanti da sgombro di immobili: sono rifiuti?”

## Nota alla sentenza del TAR Bologna, del 21 settembre 2019, n. 716

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Arredi e suppellettili derivanti da sgombro di immobili: sono rifiuti?

### ABSTRACT

L'illecito relativo all'abbandono di rifiuti è disciplinato dall'art. 192 del TUA il quale prevede il dovere-potere del Sindaco di emettere l'Ordinanza di rimozione dei rifiuti e di ripristino dei luoghi interessati nei confronti dei soggetti autori dell'illecito e degli obbligati in solido.

Ebbene, alla luce di tale disposizione, recentemente, il Sindaco di un comune Italiano, ha emesso la suddetta Ordinanza nei confronti di un soggetto privato che nel corso dello sgombro di un immobile, ha depositato su un terreno adiacente dei suppellettili, considerando tali oggetti come rifiuti.

Il destinatario dell'Ordinanza, tuttavia, ha presentato ricorso al TAR sostenendo l'insussistenza dell'illecito sulla base della natura di *non rifiuto* dei suppellettili.

Ma quali sono le condizioni per potersi parlare di “*abbandono dei rifiuti*”? e soprattutto, i suppellettili derivanti dallo sgombro di un immobile possono essere classificati come rifiuti?

Al TAR l'ardua Sentenza!

### IN SINTESI

- Il TAR Bologna nella sentenza n. 716 del 21 settembre 2019, è stato chiamato a pronunciarsi sull'illecito di abbandono dei rifiuti ex art. 192 del TUA;
- nel caso di specie il ricorrente impugnava l'ordinanza di rimozione e di ripristino emessa dal Sindaco ai sensi della suddetta norma sostenendo l'insussistenza dell'ipotesi illecita di abbandono dei rifiuti alla luce dell'errata qualificazione degli arredi e dei suppellettili in questione come rifiuti;
- il giudice amministrativo al fine di risolvere la questione e pronunciarsi sulla sussistenza o meno dell'illecito di abbandono di rifiuti ha fondato la propria decisione sulla definizione di rifiuto offerta dall'art. 183 del TUA e sul concetto che ne deriva;
- la Sentenza in commento offre lo spunto per approfondire sia il concetto di “*abbandono dei rifiuti*” sia il concetto di “*definizione di rifiuti*”.

di Greta Catini

ABBANDONO

## 1. Il fatto

La Giurisprudenza Amministrativa, come anticipato nelle premesse, è stata chiamata a pronunciarsi<sup>1</sup> sulla fattispecie illecita di **abbandono dei rifiuti** vietata dall'art. 192 del D. Lgs. 152 del 2006 (TUA o Testo Unico Ambientale) e, conseguentemente, sulla **definizione di rifiuto**.

Nella controversia in esame, infatti, un soggetto privato, già destinatario di una procedura esecutiva relativa alla propria abitazione, depositava in un terreno adiacente a questa ultima, gli arredi ed i suppellettili derivanti dallo sgombrò di tale immobile.

Tale comportamento, tuttavia, veniva percepito dall'amministrazione comunale come abbandono di rifiuti, spingendo il Sindaco ad emettere nei confronti del suddetto soggetto l'Ordinanza di rimozione e di ripristino dei luoghi ai sensi dell'art. 192 del TUA.

Il privato destinatario dell'Ordinanza Comunale, impugnava tale provvedimento di fronte al TAR, da un lato premettendo che pur non avendo la proprietà del terreno sul quale erano stati depositati gli oggetti in questione, era in corso il procedimento giudiziario per dichiarare l'avvenuto usucapione dello stesso, dall'altro sostenendo che gli arredi ed i suppellettili depositati non potevano essere considerati come **rifiuti**, in virtù di un loro prossimo riutilizzo.

\*

Al fine di comprendere, quindi, la decisione del TAR rispetto ai motivi adottati dal ricorrente, si procederà dapprima alla disamina dei due concetti che sono sottesi a tale controversia ovvero:

- il concetto di abbandono di rifiuti ex art. 192 del TUA;
- la definizione di rifiuto ex art. 183 del TUA;
- per poi analizzare il relativo percorso di ragionamento seguito dal Giudice Amministrativo.

\*\*\*

## 2. Il concetto di abbandono di rifiuti ex art. 192 del TUA

La disamina della Sentenza del TAR in oggetto, offre lo spunto per effettuare un breve *excursus*, sul concetto di **abbandono dei rifiuti** e sulle caratteristiche che lo denotano.

L'abbandono di rifiuti nei centri delle città o nelle campagne e periferie delle stesse, ad oggi, rappresenta un fenomeno in continuo aumento che, oltre a danneggiare l'ambiente, comporta diversi problemi rispetto alla definizione giuridica dello stesso.

L'art. 192 del TUA in materia di divieto di abbandono di rifiuti, invero non si sofferma sulla descrizione e definizione delle caratteristiche di tale illecito limitandosi, esclusivamente, a disporre il divieto e le relative sanzioni.

Al fine, quindi, di interpretare la decisione del Giudice Amministrativo rispetto alla controversia in commento ed arrivare a comprendere come gli stessi abbiano risolto l'eccezione sollevata dal ricorrente circa la qualificazione del deposito di arredamenti e suppellettili come abbandono di rifiuti, appare opportuno prima delinearne il concetto e la distinzione da fattispecie connesse, ma ben più gravi, come la discarica abusiva.

\*

Come ampiamente anticipato sopra, il divieto di abbandono dei rifiuti è previsto espressamente dall'art. 192<sup>2</sup> del TUA il quale ai commi 1 e 2 dispone che: *“L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee”*. La norma poi continua disciplinando il regime previsto per l'imputazione delle responsabilità nel caso in cui tale divieto non venga rispettato affermando che: *“fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in*

Arredi e suppellettili derivanti da sgombrò di immobili: sono rifiuti?

1 Cfr. TAR Bologna del 21 settembre 2019, n. 716.

2 Art. 192 (*divieto di abbandono*) del D. Lgs. 152/2006: *“L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.*

*È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.*

*Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate. Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che*

## ABBANDONO

di Greta Catini

*solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate. [...]*"

Ma che cosa si intende per **abbandono di rifiuti**? Quali sono le condizioni richieste per la configurazione di tale fattispecie?

Nel silenzio della norma, è dovuta intervenire più volte la giurisprudenza che, di fronte ai numerosi ricorsi aventi per oggetto tale argomento, si è trovata nella necessità di dover fornire una delucidazione in tal senso, soprattutto allo scopo di differenziare tale illecito dalla ipotesi ben più grave di discarica abusiva.

Se da un lato, infatti, entrambe le fattispecie hanno per oggetto il rilascio non autorizzato di rifiuti nell'ambiente, dall'altro le stesse si manifestano con modalità differenti dalle quali si trae, per converso, il concetto di abbandono dei rifiuti.

Ebbene, a tal proposito, la Giurisprudenza di legittimità ha individuato come tratto caratterizzante dell'illecito di abbandono dei rifiuti, l'**occasionalità della condotta** con cui la stessa viene realizzata<sup>3</sup>.

Tale caratteristica, invero, si desume dalla presenza di elementi indicativi quali<sup>4</sup>:

- le modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento);
- la quantità di rifiuti abbandonata (che deve apparire modesta e, quindi, non eccessivamente impattante rispetto all'ambiente in cui si verifica l'abbandono);
- l'unicità della condotta di abbandono.

La fattispecie di abbandono di rifiuti, pertanto, si distingue per la sua natura episodica consistente nella volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti da parte del soggetto autore dell'illecito, senza che vi sia alcun interesse per questo ultimo, circa la gestione dei rifiuti abbandonati dopo la collocazione degli stessi in un determinato luogo<sup>5</sup>.

Al contrario, l'ipotesi di **discarica abusiva** "richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco"<sup>6</sup>.

L'illecito di discarica abusiva<sup>7</sup>, pertanto, si realizza quando l'abbandono di rifiuti è reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi, tanto da comportare il degrado dei luoghi interessati, **elemento che invece non è richiesto per la fattispecie di abbandono che si realizza allorquando non vi sono necessariamente conseguenze a livello ambientale per i luoghi ove avviene l'abbandono.**

Alla luce della suddetta descrizione, quindi, tornando al caso oggetto della sentenza in commento, appare evidente che la condotta posta in essere dal ricorrente, date le modalità con cui si è realizzata, sia stata classificata come **abbandono di rifiuti**.

Nel caso di specie, infatti, la condotta del privato si manifesta pacificamente in linea con i tratti caratteristici descritti sopra dell'abbandono di rifiuti di cui all'art. 192 del TUA, ovvero:

- occasionalità della condotta,
- quantità moderata di oggetti abbandonati,
- assenza di attività successive volte alla gestione degli stessi.

Tuttavia, per potersi parlare di abbandono, oltre alla verifica della presenza delle condizioni tipiche di tale illecito è necessario che gli oggetti abbandonati siano classificabili come **rifiuti**.

Ma gli arredi e più in generale i suppellettili depositati in una determinata area, sono classificabili come

Arredi e suppellettili derivanti da sgombrò di immobili: sono rifiuti?

*siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.*

3 Cass. Pen. Sez. III del 21 giugno 2019, n. 27692.

4 Cfr. Quesito discariche, **Abbandono di rifiuti o discarica abusiva? La pronuncia della Cassazione**, in Ambiente Legale Digesta Luglio-Agosto 2019.

5 Cass. Pen. Sez. III del 16 dicembre 2015, n. 49590

6 Cfr. nota n.4

7 Art. 256 comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006 in base al quale: "Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi."

di Greta Catini

ABBANDONO

rifiuti?

\*\*\*

### 3. Arredi e suppellettili esitanti dallo sgombrò di un immobile: sono rifiuti?

Nella controversia che ha trovato la propria instaurazione di fronte al TAR Bologna ed avente per oggetto l'impugnazione dell'Ordinanza sindacale di rimozione e di ripristino dei luoghi ex art. 192 del TUA, il ricorrente ha sostenuto l'insussistenza a suo carico dell'illecito di "*abbandono dei rifiuti*" in quanto, a suo dire, i materiali oggetto dell'ordinanza, ovvero gli arredi e suppellettili vari derivanti dallo sgombrò del suo immobile e depositati nell'area adiacente, non dovevano essere classificati come rifiuti.

A sostegno di tale teoria, invero, la stessa ha rappresentato che tali oggetti erano stati temporaneamente appoggiati nel territorio adiacente all'immobile soggetto alla procedura esecutiva, al fine di essere poi riutilizzati per la realizzazione di un pergolato, venendo a mancare in tal modo i requisiti richiesti dall'art. 183 del TUA in materia di definizione di rifiuto.

Ai sensi della suddetta norma, infatti, come ricorda il testo della sentenza, si definisce rifiuto "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*".

Tuttavia, bisogna tenere presente che il termine disfarsi, nella costruzione dell'art. 183 del TUA assume tre connotazioni diverse, ovvero<sup>8</sup>:

- "*si disfi*", per cui si intende una **condotta oggettiva volontaria**, in quanto il produttore/detentore si disfa materialmente della sostanza o dell'oggetto in quanto non ha alcun interesse al riutilizzo della stessa;
- "*abbia l'obbligo di disfarsi*", per cui si intende il dovere di disfarsi imposto da una fonte normativa e/o regolamentare o da un provvedimento della Pubblica Amministrazione, i quali impongono di **eliminare** quel residuo, con ciò coartando la libertà e l'autonomia del produttore nel riutilizzo del medesimo scarto, realizzandosi, quindi, in questa ipotesi caratteri **sostanzialmente oggettivi e predeterminati**;
- "*abbia l'intenzione di disfarsi*", che presuppone una indagine relativa all'**elemento**

**psicologico della condotta** per cui è compito dell'interprete (le autorità di controllo prima ed il giudice poi) valutare il comportamento del soggetto detentore rispetto al materiale in questione, ovvero valutare *se nella sua condotta sia riscontrabile, in atto o in potenza, il concetto di disfarsene in ragione del quale è legittimo attribuire a determinati beni la nozione di rifiuto*<sup>9</sup>.

Nel caso di specie appare evidente che l'accezione del termine **disfarsi** di cui all'art. 183 da prendere in considerazione e da valutare sia quella relativa all'intenzionalità.

Il ricorrente, invero, a sostegno della propria impugnazione, ha manifestato l'assenza dell'**intenzione di disfarsi** degli oggetti in questione alla luce di un futuro riutilizzo degli stessi per un determinato scopo, ovvero la prossima realizzazione di un pergolato.

Tuttavia, il Tribunale Amministrativo, non è stato convinto dai motivi adottati dal ricorrente.

Secondo il giudice amministrativo, infatti, proprio alla luce della definizione di rifiuto di cui all'art. 183 del TUA ed a seguito della indagine psicologica richiesta dallo stesso, si è rilevata, nella questione in commento, in capo al soggetto accusato di abbandono di rifiuti, l'**intenzionalità di disfarsi dei materiali oggetto di causa**.

Il TAR, infatti, ha desunto tale intenzione dalle modalità con cui è stata realizzata la condotta da parte del ricorrente le quali non supportano la tesi avanzata da questa ultima relativamente alla possibilità di riutilizzare effettivamente i materiali in questione. Posto infatti che si tratta di **residui** derivanti dallo sgombrò di un immobile, la presenza di elementi come:

- l'abbandono alla rinfusa degli stessi e
- l'inidoneità<sup>10</sup> di questi ultimi a realizzare lo scopo manifestato dal ricorrente, ovvero un pergolato,

ha rafforzato la convinzione dei giudici dell'esistenza in capo al ricorrente dell'originaria intenzione di disfarsi di tali materiali, realizzandosi in tal modo le condizioni richieste dall'art. 183 del TUA per la classificazione di rifiuto.

Arredi e suppellettili derivanti da sgombrò di immobili: sono rifiuti?

8 Per un approfondimento sul punto si veda G. Catini, "*La definizione di rifiuto dal DPR del 1982 all'attuale art.183 del TUA*" in Ambiente Legale Digesta Maggio-Giugno 2018.

9 TAR Piemonte Sez. II n. 1303 del 4 dicembre 2017.

10 Inidoneità che, come si legge dalla Sentenza, è stata interpretata sulla base degli elementi probatori presentati in giudizio (foto degli oggetti).

## ABBANDONO

di *Greta Catini*

In virtù di quanto sopra, pertanto, il TAR, ha rigetto il ricorso ed ha ordinato l'esecuzione dell'ordinanza sindacale *ex art.* 192 del TUA.

\* \* \*

## CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra espone, pertanto, si può affermare che l'abbandono di oggetti quali arredi o suppellettili vari può comportare l'illecito di abbandono di rifiuti in quanto se non viene dimostrata in giudizio l'effettiva possibilità di utilizzo

di questi ultimi gli stessi possono essere classificati come **rifiuti** ai sensi dell'art. 183 del TUA.

L'intenzionalità di disfarsi richiesta dalla norma ai fini della classificazione di un determinato materiale o oggetto quale rifiuto, invero, è rimessa alla valutazione del giudice sulla base degli elementi probatori presentati in giudizio che, se non sufficienti, possono indurre a ritenere sussistente tale elemento.

## NUOVI PACCHETTI ANCORA PIÙ CONVENIENTI

## TUTTO RINNOVATO

*All In One**• All In One MAXI*

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it) • [commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

Arredi e suppellettili derivanti  
da sgombrò di immobili: sono rifiuti?

# “ Confusione e incertezza tra Regolamenti UE e Decreti Ministeriali per l’End of Waste ”

di RICCARDO DI FALCO  
Avvocato

## ABSTRACT

Con la sentenza della Cassazione n. 47712 del 2018 si afferma che è ancora applicabile il D.M. 5 febbraio 1998 in relazioni ai rifiuti da rottami metallici, nonostante per gli stessi sia stato adottato il Regolamento UE n. 333/2011. Quindi i D.M. richiamati nel regime transitorio dell art. 184-ter non devono considerarsi totalmente abrogati per quanto attiene alle parti disciplinanti tipologie di rifiuto per cui è sussiste un Regolamento Europeo.

## IN SINTESI

- L’art. 184-ter prevede una gerarchia di fonti per la definizione dei criteri end of waste;
- al vertice vi sono i regolamenti europei, solo in loro assenza i criteri possono essere individuati con fonti degli stati membri;
- l’art. 184-ter prevede come fonte interna il decreto ministeriale;
- in assenza di fonti che individuino i criteri è previsto un “regime transitorio”, in cui si rinvia ad alcuni vecchi decreti;
- il Regolamento UE n. 333/2011 disciplina i criteri dei rottami metallici;
- nonostante la presenza di tale regolamento, la Cassazione ha affermato l’applicabilità di una regola contenuta nel D.M. 5 febbraio 1998, a cui rinvia il regime transitorio;
- il suddetto decreto sarebbe idoneo ad integrare la disciplina europea;
- si apre la possibilità di un concorso fra fonti estremamente diverse, determinando una grave incertezza nell’individuazione delle norme tecniche applicabili.

## END OF WASTE

di Riccardo Di Falco

Si è discusso e si discute ancora a lungo sulla determinazione dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto o *end of waste*. In molti si sono spesi in originali soluzioni interpretative, al fine di sopperire alle mancanze del nostro legislatore e del Ministero dell'Ambiente. Il presente contributo ha, invece, scopo differente. Il proposito che ci si pone è quello di analizzare il rapporto fra i decreti richiamati in sede di regime transitorio e le altre fonti legittimate ad individuare i criteri specifici nel regime ordinario. Le osservazioni a cui giungeremo avranno l'effetto di introdurre un ulteriore elemento di incertezza in un quadro di per sé instabile e confuso.

L'art. 6 della direttiva europea sui rifiuti (e quindi poi l'art. 184-ter) sembra disegnare un sistema di fonti chiaramente gerarchico, in cui il regolamento europeo prevale su tutte le altre fonti statali, le quali possono intervenire a disciplinare il fenomeno, solo in assenza della disciplina europea sovraordinata.

Questa rigida struttura sarebbe stata accolta come pacificamente valida anche nella celebre nota del Ministero dell'ambiente, prot. N. 10045 del 1° luglio 2016. Però, una rilevante sentenza incrina questo paradigma, introducendo maggiore flessibilità. La sentenza della Cassazione n. 47712 del 2018<sup>1</sup> ha affermato che per il recupero delle rotaie ferroviarie (rottami ferrosi) è vigente un obbligo previsto nella disciplina CECA e richiamato dal D.M. 5 febbraio 1998, assente, invece, nell'apposito Regolamento UE n. 333/2011 per i rottami metallici. In particolare, la disciplina CECA richiamata dal decreto del '98 richiede un'operazione di cesoiatura, tale da creare sezioni non più lunghe di 1,5 metri. Anche all'interno del citato regolamento europeo si trova l'obbligo di cesoiatura senza, però, alcun limite dimensionale. Ovviamente, la difesa dell'imputato aveva affermato in giudizio che la disciplina del decreto del 1998, richiamato al comma terzo dell'art. 184-ter, può applicarsi solo in assenza di disciplina di livello europeo. Quindi, mancando il requisito dell'assenza di tale disciplina, il decreto e la previsione da esso richiamata non poteva essere applicata. La Corte però giunge a conclusioni differenti:

«In particolare, si osserva innanzitutto che il Regolamento n. 333/2011 non può ritenersi abrogativo del decreto 5/2/1998, come si ricava distintamente dal comma 3 dell'art. 184-ter citato, che tale ultimo provvedimento richiama in modo espresso, ammettendone la perdurante vigenza (sia pur fino all'adozione di nuovi decreti ministeriali). Al contempo, peraltro, il medesimo provvedimento comunitario prevede - tra le caratte-

ristiche che i rottami di ferro debbono avere per perdere la qualità di rifiuto - l'avvenuta cesoiatura, senza specificazioni tecniche. Queste ultime, tuttavia, a giudizio del Collegio debbono essere comunque previste, e debbono essere normate, al fine di evitare, per un verso, che rifiuti con caratteristiche molto diverse possano essere sottoposti alla medesima, rilevante disciplina in tema di end of waste, e, per altro verso, che l'assenza di regole dettagliate - specie in una materia ad alto tecnicismo stravolga la ratio ed il significato delle disposizioni (comunitarie) medesime (ad esempio, come ben si legge nella prima sentenza, poter vendere come usate le rotaie solo in apparenza recuperate, ma in realtà caratterizzate da cesoiatura di ampia portata). Ecco, dunque, che la necessità di accompagnare una disciplina così tecnica con specifiche disposizioni esecutive comporta, in assenza di espressa previsione, che queste siano comunque ricavate dalla normativa vigente, da individuare nel caso in esame nelle specifiche CECA, alle quali il D.M. 5 febbraio 1998 fa diretto rinvio in punto di lunghezza massima delle parti "cesoiate" (lunghezza che, per emergenza pacifica, non è stata rispettata nella vicenda di cui trattasi). Si da ravvisarsi, tra i due testi, quella "totale sintonia quanto a strumenti e finalità" che la Corte di appello ha correttamente evidenziato.»

La corte giunge alla propria statuizione sulla base di tre elementi. Innanzitutto, il D.M. 5 febbraio 1998 non è in alcun modo abrogato. È possibile affermare ciò sia per il dato testuale dell'art. 184-ter comma terzo, sia perché il contrasto fra diritto dell'Unione Europea e il diritto interno non si risolve in termini di abrogazione, bensì di disapplicazione. Quindi, il decreto in questione sarebbe meramente disapplicato per quelle parti già disciplinate dal regolamento europeo. In secondo luogo, per quanto attiene alla regola in questione, si rileva che anche il regolamento europeo prevede l'obbligo di cesoiatura, però non individua una sua relativa specificazione tecnica, la quale, invece, sarebbe contenuta nel decreto ministeriale. Allora, appare necessario, secondo la Corte, completare la disciplina con alcune disposizioni tecniche maggiormente dettagliate, le quali si trovano, appunto, nel decreto ministeriale. Infine, ulteriore giustificazione di tale conclusione, risiederebbe nella «totale sintonia quanto a strumenti e finalità» fra i due atti: in assenza di un tale completamento della disciplina europea con una norma tecnica di dettaglio, si verrebbe a pregiudicare il perseguimento dello scopo di entrambi gli atti normativi.

1 Cassazione penale sez. III, 14/06/2018, (ud. 14/06/2018, dep. 19/10/2018), n.47712

di Riccardo Di Falco

END OF WASTE

Abbiamo già rilevato come la pronuncia in commento abbia la capacità di far cadere alcune certezze sulla struttura delineata dall'art. 6 della direttiva, infondendo una maggiore flessibilità nei rapporti fra fonti di diverso livello. Però, è certamente possibile muovere alcune obiezioni alla costruzione logica della decisione della Corte. Per quanto attiene alla relazione tra norma interna e norma europea, si potrebbe affermare l'applicazione della prima solo nel caso in cui si rilevasse la sussistenza di anomia o di una lacuna nella disciplina europea. Quindi, nel nostro caso dovremmo affermare che l'assenza di un'indicazione circa la dimensione massima della sezione risultante dalla cesoiatura costituisce una lacuna. Però, si può facilmente obiettare che la mancata previsione in tal senso potrebbe derivare da una cosciente decisione del legislatore europeo; infatti, bisogna anche ricordare che la regola era contenuta all'interno della disciplina CECA, richiamata dal decreto ministeriale: difficilmente si potrebbe sostenere l'ignoranza di quest'ultima da parte del legislatore europeo<sup>2</sup>. Inoltre, la Corte afferma la necessità di individuare un preciso standard tecnico che consenta l'esecutività della disciplina. Certamente è lo stesso legislatore europeo al primo paragrafo dell'art. 6 della direttiva a richiedere l'individuazione di standard tecnici, ma ciò non può essere considerato il fondamento per qualsiasi tipologia di disciplina tecnica. Quindi, sarebbe necessario valutare la finalità della previsione richiamata dalla disciplina CECA: un limite dimensionale alla sezione di rotaia ha veramente finalità di tutela dell'ambiente? È certamente un quesito sul quale è possibile esprimere più opinioni. Se viene meno la finalità di tutela dell'ambiente della previsione, è possibile rilevare un *vulnus* nell'argomentazione della Corte: non sarebbe necessaria l'individuazione della norma tecnica di dettaglio, né la sua assenza frustrerebbe la finalità di tutela dell'ambiente dei due atti in questione<sup>3</sup>. Infine, dal punto di vista sostanziale, una tale metodologia ermeneutica, atta ad intrecciare fonti nazionali con fonti europee, mina gravemente l'omogeneità della disciplina a livello europeo<sup>4</sup>, anch'esso fine del regolamento sui rottami metallici.

In conclusione, si rileva che se anche ove vige una disciplina omogenea a livello europeo è possibile *rievo-care* l'applicazione di norme di fonte nazionale, si determina una situazione di forte incertezza. In primo luogo, si riscontrerebbe una forte difficoltà nel reperire un quadro della normativa tecnica chiaro

ed esaustivo per la relativa attività imprenditoriale. In secondo luogo, la definizione della regola sarebbe incerta a priori, in quanto solo il giudice potrebbe definire quando si riscontri una lacuna o una volontà del legislatore europeo di non prevedere un ulteriore limite. Pertanto, solo con lo scioglimento di tale riserva, sarebbe possibile comprendere se sia da applicare solo il regolamento europeo o anche una qualche altra fonte interna. Tutto ciò costituisce un importante fattore di scoraggiamento all'iniziativa imprenditoriale in questo settore, in cui vi è un'alta esposizione al pericolo di incorrere in reati ambientali.

2 T. Ronchetti – M. Medugno, *Il regolamento comunitario non può ritenersi abrogativo del D.M. 5 febbraio 1998 (nota a Cass. Pen. N. 47712/2018)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2019, n. 1, p. 110.

3 Ibid.

4 Ibid.



ambiente legale  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

# TUTTO RINNOVATO!

## NUOVI PACCHETTI MULTI-SERVIZI

*ancora più convenienti*

### NUOVISSIMO ALL IN ONE MAXI

979 euro (+IVA)

- Abbonamento annuale web+cartaceo ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Collana *I Quaderni sui Rifiuti* formato web;
- Open access retroattivo web su tutti i numeri *Ambiente Legale Digesta*;
- TUTTE le **videolezioni** sulla Gestione dei Rifiuti;
- Open access a TUTTI i *Webinar*\*;
- Newsletter annuale a scelta tra le sei disponibili (*Digesta; Servizio Idrico; ODV; Appalti; Terzo Settore; Appalti, Terzo Settore, Rifiuti ed Economia Circolare*).

### NUOVISSIMO ALL IN ONE

579 euro (+IVA)

- Abbonamento annuale web ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Collana *I Quaderni sui Rifiuti* formato web;
- 10 **videolezioni** a scelta tra le disponibili;
- 10 accessi ai *Webinar* in programma\*;
- Newsletter annuale a scelta tra le sei disponibili (*Digesta; Servizio Idrico; ODV; Appalti; Terzo Settore; Appalti, Terzo Settore, Rifiuti ed Economia Circolare*).

### SPECIALE 10 TICKET

479 euro (+IVA)

- FREE ACCESS WEBINAR

Ambiente Legale offre la possibilità unica di acquistare 10 Ticket per partecipare\* gratuitamente ai webinar più adatti alle tue esigenze a scelta tra tutti i nuovi corsi.

\*La partecipazione è limitata ad una persona per ciascun corso.

# 4.

## SOMMARIO

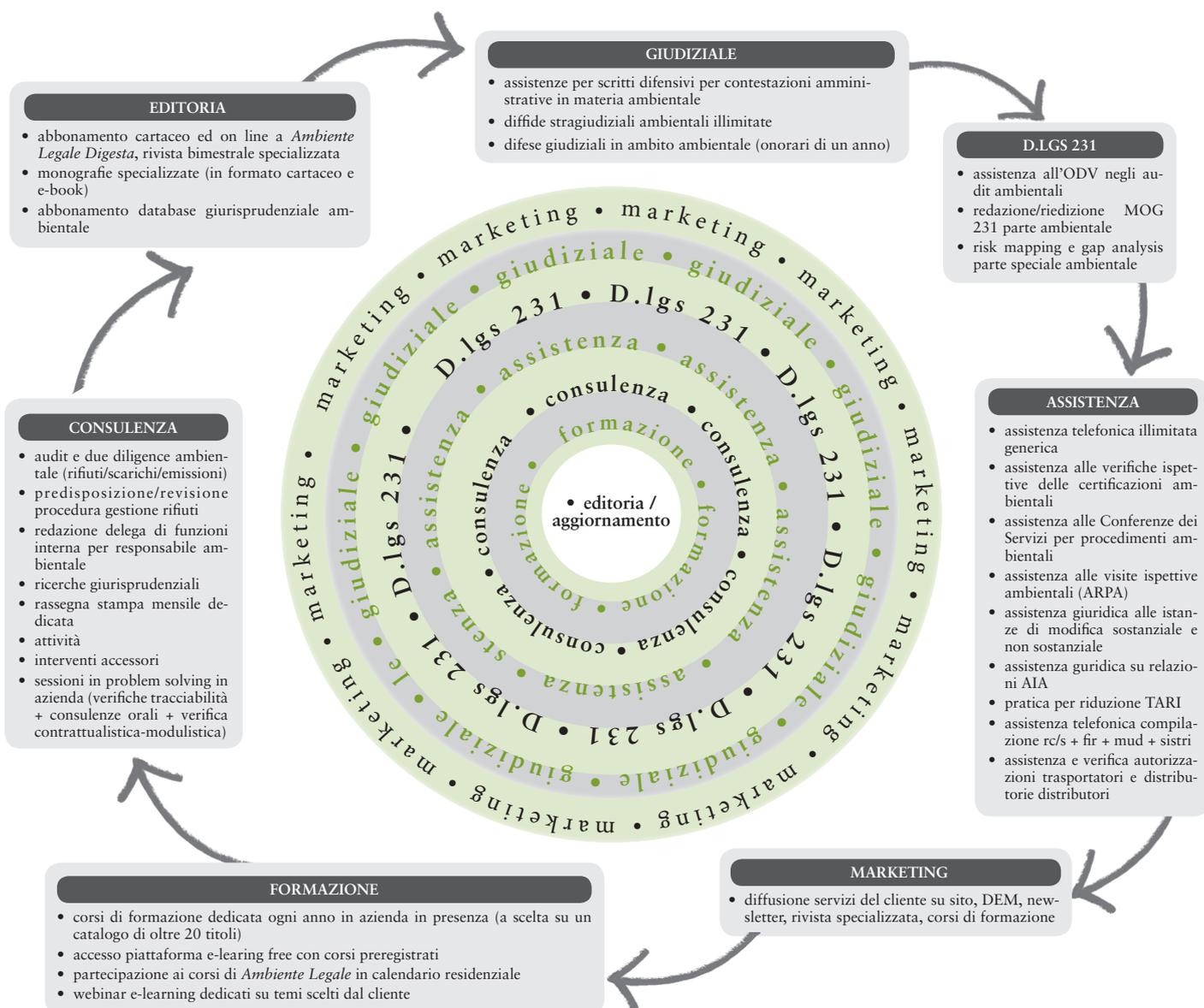
- **4.1. Tribunale**
  - a cura di *Giovanna Galassi* ..... 909
    - 4.1.1. Penale ..... 910
    - 4.1.2. Amministrativo ..... 913
    - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 ..... 916
    - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea ..... 917
- **4.2. Il punto sull'Albo**
  - 4.2.6. Attività di spazzamento manuale ed iscrizione ANGA  
di *Roberta Tomassetti* ..... 922
- **4.3. Quesiti**
  - a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* ..... 927
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
  - 4.4.6. White List: obbligo o facoltà  
di *Lucia Giulivi* ..... 950

# 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](http://www.ambientelegale.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

[www.studiolegalecarissimi.it](http://www.studiolegalecarissimi.it)  
[commerciale@studiolegalecarissimi.it](mailto:commerciale@studiolegalecarissimi.it)

[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

# 4.1.

## SOMMARIO

|   |     |
|---|-----|
| • <b>4.1.1. Penale</b> .....  | 910 |
| • 4.1.1.39. Cass. Pen., Sez. III, del 31 ottobre 2019, n. 44516 .....   | 910 |
| • 4.1.1.40. Cass. Pen., Sez. III, del 23 ottobre 2019, n. 43422 .....   | 910 |
| • 4.1.1.41. Cass. Pen., Sez. III, del 21 ottobre 2019, n. 43118 .....   | 911 |
| • 4.1.1.42. Cass. Pen., Sez. III, del 18 ottobre 2019, n. 42925 .....   | 911 |
| • 4.1.1.43. Cass. Pen., Sez. III, del 30 settembre 2019, n. 39952 .....   | 912 |
| • 4.1.1.44. Cass. Pen., Sez. III, del 4 ottobre 2019, n. 40778 .....  | 912 |
| • <b>4.1.2. Amministrativo</b> .....  | 913 |
| • 4.1.2.35. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, del 22 ottobre 2019, n. 10 .....                                   | 913 |
| • 4.1.2.36. Cass. Pen., Sez. III, del 21 ottobre 2019, n. 43118 .....   | 913 |
| • 4.1.2.37. Consiglio di Stato, Sez. II, del 15 ottobre 2019, n. 7033 .....   | 914 |
| • 4.1.2.38. Tar Piemonte, Sez. I, del 7 ottobre 2019, n. 1047 .....   | 914 |
| • 4.1.2.39. Tar Emilia Romagna, B0, Sez. I, del 21 settembre 2019, n. 716 .....                                       | 915 |
| • 4.1.2.40. Cons. di Stato, Sez. V, del 12 settembre 2019, n. 6156 .....  | 915 |
| • <b>4.1.3. D.Lgs. 231/01</b> .....   | 916 |
| • 4.1.3.15. Cass. Pen., Sez. IV, del 28 ottobre 2019 n. 43656 .....   | 916 |
| • 4.1.3.16. Cass. Pen., Sez. II, del 7 ottobre 2019 n. 41082 .....  | 916 |
| • <b>4.1.4. Corte Giustizia Europea</b> .....   | 917 |
| • 4.1.4.16. Corte di giustizia, Grande Sezione, del 12 novembre 2019, causa C-261/18 ....                             | 917 |
| • 4.1.4.17. Corte di giustizia Ue, Sez. I, del 7 novembre 2019, causa C-280/18 .....                                  | 917 |
| • 4.1.4.18. Corte di giustizia Ue, Sez. V, Sez. V, del 7 novembre 2019,<br>cause riunite da C-105/18 a C-113/18 ..... | 918 |
| • 4.1.4.19. Corte di giustizia Ue, Sez. V, Sez. V, del 7 novembre 2019,<br>cause riunite da C-80/18 a C-83/18 .....   | 918 |
| • 4.1.4.20. Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 24 ottobre 2019, causa C-212/18 .....                                 | 919 |
| • 4.1.4.21. Corte di giustizia, Sez. II, del 10 ottobre 2019, causa C-674/17 .....                                    | 919 |

4.1.1.39.

**SANZIONI****Reato di deposito incontrollato  
– Natura.**

Il reato di deposito incontrollato ha natura permanente se l'attività illecita è prodromica al successivo recupero o smaltimento delle cose abbandonate e, quindi, la condotta cessa soltanto con il compimento delle fasi ulteriori rispetto a quella del rilascio, mentre l'abbandono, propriamente detto, ha natura istantanea con effetti eventualmente permanenti se l'attività illecita si connota per una volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti, che, per la sua episodicità, esaurisce gli effetti della condotta fin dal momento dell'abbandono e non presuppone una successiva attività gestoria volta al recupero o allo smaltimento.

In altre occasioni si è invece ritenuta la natura di reato istantaneo, eventualmente con effetti permanenti.

**Cass. Pen., Sez. III,  
del 31 ottobre 2019, n. 44516**

4.1.1.40.

**DEPOSITO TEMPORANEO****Deposito temporaneo – Luogo  
di produzione.**

Si ha deposito temporaneo quando i rifiuti sono raggruppati, in via temporanea ed alle condizioni previste dalla legge, nel luogo della loro produzione. Si ha deposito preliminare o stoccaggio, che richiede l'autorizzazione o la comunicazione in procedura semplificata, quando non sono rispettate le condizioni previste per il deposito temporaneo di rifiuti. Si ha invece deposito incontrollato o abbandono di rifiuti, quando il raggruppamento di essi viene effettuato in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti, e fuori della sfera di controllo del produttore.

Con particolare riferimento al luogo di realizzazione del deposito va aggiunto che costituisce regola generale quella secondo cui lo stesso deve essere realizzato presso il luogo di produzione dei rifiuti, fatta eccezione per i rifiuti derivanti dalle attività di manutenzione alle infrastrutture per i quali detto luogo può coincidere con quello di concentrazione ove gli stessi vengono trasportati per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento.

**Cass. Pen., Sez. III,  
del 23 ottobre 2019, n. 43422**

La contravvenzione di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, prevista e punita dall'art. 256, comma 4, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è reato formale di pericolo, il quale si configura in caso di violazione delle prescrizioni imposte per l'attività autorizzata di gestione di rifiuti, non essendo richiesto che la condotta sia anche idonea a ledere in concreto il bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice.

Trattandosi di reato formale, la cui configurabilità è ipotizzabile sulla base della semplice effettuazione di una delle attività soggette a titolo abilitativo senza osservarne le prescrizioni.

Inoltre, la natura di reato di mera condotta fa sì che, per l'integrazione della fattispecie, non assuma rilievo l'idoneità della condotta medesima a recare concreto pregiudizio al bene finale, atteso che il bene protetto è anche quello strumentale del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione.

**SANZIONI**

4.1.1.41.

Inosservanza prescrizioni contenute nelle autorizzazioni - Art. 256, comma 4, d.l.gs. 3 aprile 2006, n. 152 - Natura del reato.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 21 ottobre 2019,  
n. 43118

L'utilizzazione agronomica di acque di vegetazione di frantoi effettuata in contrasto con le prescrizioni imposte dalle regioni, ivi comprese quelle per il controllo dell'attività integra il reato di cui all'art. 137 D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

Nel caso di specie si effettuava l'utilizzazione agronomica di acque di vegetazione prodotte dalle operazioni di molitura in vasche di accumulo installate presso il predetto frantoio, un mese prima e quindi in assenza della comunicazione preventiva al Sindaco.

**FERTIRRIGAZIONE**

4.1.1.42.

Utilizzazione agronomica di acque di vegetazione di frantoi in contrasto con le prescrizioni imposte dalle regioni.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 18 ottobre 2019,  
n. 42925

4.1.1.43.

**RESPONSABILITÀ****Responsabilità – Appalto – Smaltimento rifiuti.****Cass. Pen., Sez. III,  
del 30 settembre 2019,  
n. 39952**

A prescindere dagli accordi relativi agli oneri di smaltimento – che nella prassi spesso trasferiscono all'appaltatore mere attività operative e mantengono sull'appaltante, per ragioni di politica aziendale, gli oneri materiali ed economici dello smaltimento dei rifiuti – la responsabilità in ordine al complessivo iter di smaltimento, secondo quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 183, comma 1, lettera f), e 188, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, rimane congiuntamente in capo al produttore giuridico, al produttore materiale e al detentore dei rifiuti. In sintesi, il mancato trasferimento degli oneri di smaltimento nell'ambito del contratto di appalto non comporta il venir meno della responsabilità del produttore materiale dei rifiuti per le attività poste in essere dai soggetti deputati, a qualsiasi titolo, allo smaltimento medesimo". Quindi, lo smaltimento dei rifiuti comporta, indipendentemente dal mancato trasferimento degli oneri relativi allo smaltimento stesso, la responsabilità del produttore giuridico, ma anche del produttore materiale.

4.1.1.44.

**SANZIONE****Reato di deposito incontrollato rifiuti – Accumulo alla rinfusa.****Cass. Pen., Sez. III,  
del 4 ottobre 2019, n. 40778**

Ai fini della configurabilità del reato di deposito incontrollato di rifiuti, è sufficiente l'accumulo di rifiuti alla rinfusa, per effetto di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto in deposito, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato.

Integra il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) l'attività di stoccaggio e smaltimento di materiali eterogenei ammassati alla rinfusa, senza alcuna autorizzazione, su un'area rientrante nella disponibilità dell'imputato.

La bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento.

La tesi contraria alla successione consentirebbe una facile elusione degli obblighi maturati nel corso della gestione di una società (nel caso di specie l'effetto della successione negli obblighi della società incorporata non è impedito dal fatto che l'accertamento dell'illecito ambientale possa eventualmente essere successivo all'operazione straordinaria di fusione. Né osta il fatto che lo stabilimento industriale non sia mai stato acquistato dalla società, ma che invece sia stato in epoca precedente alla fusione per incorporazione della società responsabile dell'inquinamento fatta oggetto di cessione di ramo d'azienda a terzi. Infatti, la cessione d'azienda non libera il cedente dei debiti dallo stesso contratti, tra cui quelli da fatto illecito civile).

**BONIFICHE**

4.1.2.35.

**Bonifica – Società subentrata per effetto di fusione per incorporazione.**

**Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, del 22 ottobre 2019, n. 10**

La contravvenzione di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, prevista e punita dall'art. 256, comma 4, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è reato formale di pericolo, il quale si configura in caso di violazione delle prescrizioni imposte per l'attività autorizzata di gestione di rifiuti, non essendo richiesto che la condotta sia anche idonea a ledere in concreto il bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice.

La natura di reato di mera condotta fa sì che, per l'integrazione della fattispecie, non assuma rilievo l'idoneità della condotta medesima a recare concreto pregiudizio al bene finale, atteso che il bene protetto è anche quello strumentale del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione. Lo scopo del legislatore è quello di apprestare una difesa anticipata del bene giuridico protetto, facendo sì che alcune condotte eminentemente formali e non collegate alla tutela di un interesse esplicitamente indicato e neppure immediatamente percepibile siano scrupolosamente osservate, con la conseguenza che la loro violazione viene punita indipendentemente da qualsiasi accertamento di una qualsiasi lesione concreta e da qualsiasi concreto interesse.

**AUTORIZZAZIONI**

4.1.2.36.

**Prescrizioni contenute nell'autorizzazione – art. 256, c. 4 – Reato formale di pericolo.**

**Cass. Pen., Sez. III, del 21 ottobre 2019, n. 43118**

4.1.2.37.

**RESPONSABILITÀ**

Riparazione ambientale – Necessario l'accertamento del nesso di causalità.

Consiglio di Stato, Sez. II,  
del 15 ottobre 2019, n. 7033

In relazione alla responsabilità cd. ambientale, in materia di misure di riparazione ambientale è necessario almeno l'accertamento, anche per presunzioni, della esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di cui trattasi (Corte giustizia Unione Europea, 9 marzo 2010, n. 378/08; sull'accertamento del nesso causale cfr. altresì, Corte giustizia Unione Europea Sez. III, 4 marzo 2015, n. 534/13).

Al di là dell'evoluzione subita dal sistema di responsabilità civile in direzione del progressivo abbandono dei criteri di imputazione fondati sulla sola colpa, poiché nel sistema di responsabilità civile rimane centrale, pure nei casi che prescindono dall'elemento soggettivo, la necessità di accertare comunque il rapporto di causalità tra la condotta e il danno, non potendo rispondere a titolo di illecito civile colui al quale non sia imputabile l'evento lesivo neppure sotto il profilo oggettivo.

4.1.2.38.

**AUA**

Aua – Autoresponsabilità – Standard di diligenza.

Tar Piemonte, Sez. I,  
del 7 ottobre 2019, n. 1047

In ossequio al principio di autoresponsabilità, il richiedente che intende ottenere l'autorizzazione unica deve porre in essere tutte le attività necessarie secondo lo standard di diligenza ritagliato sulla categoria professionale dell'operatore nel settore energetico e deve pertanto attivarsi tempestivamente per ottenere il rilascio della documentazione richiesta a pena di improcedibilità della domanda. Infatti, la disciplina regolamentare, per controbilanciare le esigenze di semplificazione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, impone in via esclusiva in capo al richiedente un onere minimo di produzione documentale entro il termine perentorio coincidente con il momento di presentazione dell'istanza, a pena di improcedibilità della stessa.

Ai sensi dell'art. 183 si considera come rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi. I materiali di scarto all'esito dello sgombero di un immobile, costituiti da suppellettili e arredi vari, costituiscono il residuo di ciò che è stato oggetto di sgombero in esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile all'esito della procedura esecutiva.

Se si lasciano i materiali alla rinfusa su un terreno per poter ritenere che non si tratti di un'ipotesi di abbandono di rifiuti ex art. 192 D.Lgs. 152/2006, bisognerebbe dimostrare che quegli oggetti si trovano sul terreno per assolvere una qualche funzione e non siano stati meramente depositati.

**DEFINIZIONE**

4.1.2.39.

**Materiali di scarto all'esito dello sgombero di un immobile - Definizione di rifiuto – Abbandono.**

**Tar Emilia Romagna, B0,  
Sez. I, del 21 settembre  
2019, n. 716**

L'art. 14 del codice della strada non esclude tout court l'applicazione dell'art. 192 d.Lgs. n. 152/06 in ordine alle responsabilità e agli obblighi in relazione ad ipotesi di abbandono di rifiuti, ma vale a individuare alcuni specifici compiti (e correlati obblighi) dell'Anas in funzione della sicurezza delle strade.

L'art. 14 del codice della strada impone direttamente al concessionario la pulizia delle strade e delle loro pertinenze (al fine di garantire la sicurezza, oltre che la fluidità della circolazione) mentre l'art. 192 può anche trovare applicazione nei confronti dell'Anas, con riferimento alle strade dalla stessa gestite, tenendo conto degli obblighi specifici che su di essa gravano, purché la condotta dell'abbandono le sia imputabile a titolo di dolo o di colpa (cfr. Cons. Stato, IV, 13 gennaio 2010, n. 84).

**ORDINANZE**

4.1.2.40.

**Art. 14 codice della strada – art. 192 TUA – Concorso di norme.**

**Cons. di Stato, Sez. V, del 12  
settembre 2019, n. 6156**

4.1.3.15.

**RESPONSABILITÀ**

Responsabilità amministrativa degli enti derivante dal reato di lesioni personali aggravate dalla violazione della disciplina antinfortunistica.

Cass. Pen., Sez. IV,  
del 28 ottobre 2019 n. 43656

In tema di responsabilità amministrativa degli enti derivante dal reato di lesioni personali aggravate dalla violazione della disciplina antinfortunistica, sussiste l'interesse dell'ente nel caso in cui l'omessa predisposizione dei sistemi di sicurezza determini un risparmio di spesa, mentre si configura il requisito del vantaggio qualora la mancata osservanza della normativa cautelare consenta un aumento della produttività.

In tema di responsabilità degli enti derivante da reati colposi di evento in violazione della normativa antinfortunistica, il "risparmio" in favore dell'impresa, nel quale si concretizzano i criteri di imputazione oggettiva rappresentati dall'interesse e dal vantaggio, può consistere anche nella sola riduzione dei tempi di lavorazione. Fonti di risparmio di spesa che possono costituire il presupposto per l'applicazione del Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 5 sono anche il risparmio sui costi di consulenza, sugli interventi strumentali, sulle attività di formazione e di informazione del personale ovvero la velocizzazione degli interventi di manutenzione ed il risparmio sul materiale di scarto.

4.1.3.16.

**RESPONSABILITÀ**

Decreto 231/01 – Cancellazione società.

Cass. Pen., Sez. II,  
del 7 ottobre 2019 n. 41082

Il Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 35 estende all'ente le disposizioni relative all'imputato.

Pertantosi verificati l'estinzione fisiologica e non fraudolenta dell'ente, correlata alla chiusura della procedura fallimentare, si verte in un caso assimilabile a quello della morte dell'imputato, dato che si è verificato un evento che inibisce la progressione del processo ad iniziativa pubblica previsto per l'accertamento della responsabilità da reato di un ente ormai estinto, ovvero di una persona giuridica non più esistente.

Tale scelta interpretativa risulta confermata dal fatto che il testo legislativo regola le vicende inerenti la trasformazione dell'ente, ovvero la fusione o la scissione (Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 70), ma non la sua estinzione, che dunque non può che essere trattata applicando le regole del processo penale (Decreto Legislativo n. 231 del 2001, articolo 35).

Si ritiene dunque non importabile nel processo a carico dell'ente per l'accertamento della responsabilità da reato il principio espresso dalla giurisprudenza civile secondo cui la cancellazione di una società di capitali dal registro delle imprese determina un fenomeno successorio in forza del quale i rapporti obbligatori facenti capo all'ente non si estinguono ma si trasferiscono ai soci che, a seconda del regime giuridico dei debiti sociali cui sono soggetti "pendente societate", ne rispondono nei limiti di quanto riscosso a seguito della liquidazione ovvero illimitatamente.

La valutazione dell'impatto ambientale, quale prevista dalla direttiva 85/337, è uno dei meccanismi fondamentali di tutela dell'ambiente in quanto consente di evitare fin dall'inizio inquinamenti e altre perturbazioni piuttosto che combatterne successivamente gli effetti.

In caso di violazione dell'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale, il diritto dell'Unione impone agli Stati membri di eliminare almeno le conseguenze illecite che ne derivano (v., in tal senso, sentenza del 26 luglio 2017, Comune di Corridonia e a., C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, punto 35).

**AUTORIZZAZIONI**

4.1.4.16.

**Autorizzazione e costruzione di una centrale eolica – Progetto per il quale si prevede un notevole impatto ambientale.**

**Corte di giustizia, Grande Sezione, del 12 novembre 2019, causa C-261/18.**

L'articolo 6 della direttiva 2011/92/UE deve essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro conduca le operazioni di partecipazione del pubblico al processo decisionale relative a un progetto a livello della sede dell'autorità amministrativa regionale competente, e non al livello dell'unità municipale da cui dipende il luogo di ubicazione di tale progetto, qualora le modalità concrete seguite non garantiscano il rispetto effettivo dei diritti del pubblico interessato, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

Gli articoli 9 e 11 della direttiva 2011/92 devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa che comporta che a taluni membri del pubblico interessato sia opposto un termine per presentare un ricorso che inizia a decorrere dall'annuncio di un'autorizzazione di un progetto su Internet, qualora tali membri del pubblico interessato non abbiano avuto previamente la possibilità adeguata di informarsi sulla procedura di autorizzazione conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, di tale direttiva.

**VIA**

4.1.4.17.

**Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti – Partecipazione del pubblico al processo decisionale e accesso alla giustizia – Dies a quo dei termini di ricorso.**

**Corte di giustizia Ue, Sez. I, del 7 novembre 2019, causa C-280/18**

## 4.1.4.18.

## GESTIONE INTEGRATA

Direttiva 2000/60/CE – Articolo 9, paragrafo 1 – Recupero dei costi relativi ai servizi idrici.

Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 7 novembre 2019, cause riunite da C-105/18 a C-113/18

L'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, e l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, vanno interpretati nel senso che non ostano a un canone per l'utilizzo delle acque interne ai fini della produzione di energia elettrica, come quello oggetto dei procedimenti principali, che non incita a un utilizzo efficace dell'acqua, non stabilisce meccanismi per la conservazione e la tutela del demanio idrico, la cui aliquota non ha un rapporto con l'attitudine a causare un danno a detto demanio idrico, e che è unicamente ed esclusivamente in funzione della capacità dei produttori di energia idroelettrica di generare entrate.

Il principio di non discriminazione, quale previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, dev'essere interpretato nel senso che non osta a un canone, quale il canone per l'utilizzo delle acque interne ai fini della produzione di energia elettrica oggetto dei procedimenti principali, al quale sono assoggettati solo i produttori di energia idroelettrica operanti nell'ambito di bacini idrografici che si estendono sul territorio di più di una comunità autonoma.

L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE dev'essere interpretato nel senso che il fatto che il canone per l'utilizzo delle acque interne ai fini della produzione di energia elettrica oggetto dei procedimenti principali non sia dovuto, da una parte, dai produttori di energia idroelettrica che operano su bacini idrografici situati sul territorio di una sola comunità autonoma e, dall'altra, dai produttori di energia elettrica proveniente da fonti diverse da quella idrica, non costituisce, ai sensi di detta disposizione, un aiuto di Stato a favore di tali produttori, dal momento che questi ultimi non si trovano, alla luce dell'ambito di riferimento pertinente nonché dell'obiettivo perseguito da detto canone, in una situazione comparabile a quella dei produttori di energia idroelettrica che operano su bacini idrografici che si estendono sul territorio di più di una comunità autonoma assoggettati a detto canone, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

## 4.1.4.19.

## ALTRO

Principio "*chi inquina paga*" – Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica – Direttiva 2009/72/CE.

Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 7 novembre 2019, cause riunite da C-80/18 a C-83/18

Il principio di non discriminazione, quale previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, va interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale che istituisce imposte sulla produzione e lo stoccaggio di combustibile e di rifiuti nucleari, quali le imposte oggetto dei procedimenti principali, alle quali sono assoggettate solo le imprese di produzione di elettricità che utilizzano l'energia nucleare e il cui obiettivo principale consiste non nella tutela dell'ambiente, bensì nell'aumento del volume dei proventi del sistema finanziario dell'elettricità.

L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2009/72 va interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale, come quella oggetto dei procedimenti principali, quando l'obiettivo ambientale e le caratteristiche delle imposte ambientali che essa prevede non si concretizzano nella parte vincolante di questa normativa.

L'articolo 6, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2008/98/CE e l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in combinato disposto, devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale in forza della quale un'istanza di autorizzazione a sostituire il metano – quale fonte di alimentazione di un impianto di produzione di energia elettrica che genera emissioni in atmosfera – con una sostanza ottenuta dal trattamento chimico di oli vegetali esausti deve essere respinta per la ragione che tale sostanza non è iscritta nell'elenco delle categorie di combustibili ottenuti dalla biomassa autorizzati a tal fine e che detto elenco può essere modificato solo con decreto ministeriale la cui procedura di adozione non è coordinata con la procedura amministrativa di autorizzazione dell'utilizzo di tale sostanza come combustibile, se lo Stato membro ha potuto ritenere, senza incorrere in un errore manifesto di valutazione, che non sia stato dimostrato che l'utilizzo di tale olio vegetale, in simili circostanze, soddisfa le condizioni previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 e, in particolare, è privo di qualsiasi possibile effetto nocivo sull'ambiente e sulla salute umana. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale ipotesi ricorra nel procedimento principale.

## END OF WASTE

4.1.4.20.

Direttiva 2008/98/CE – Rifiuti – Oli vegetali esausti sottoposti a trattamento chimico – Articolo 6, paragrafi 1 e 4 – Cessazione della qualifica di rifiuto – Direttiva 2009/28/CE – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 24 ottobre 2019, causa C-212/18

L'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 92/43/CEE dev'essere interpretato nel senso che esso osta all'adozione di decisioni che concedono deroghe al divieto di uccisione deliberata del lupo, sancito all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), in combinato disposto con l'allegato IV, lettera a), di tale direttiva, a titolo di caccia di gestione, il cui obiettivo è la lotta al bracconaggio, se:

- l'obiettivo perseguito da tali deroghe non è comprovato in modo chiaro e preciso e se, alla luce di dati scientifici rigorosi, l'autorità nazionale non riesce a dimostrare che siffatte deroghe sono idonee a raggiungere tale obiettivo;
- non è debitamente dimostrato che l'obiettivo da esse perseguito non possa essere raggiunto mediante un'altra soluzione valida, posto che la mera esistenza di un'attività illecita o le difficoltà incontrate nell'effettuazione del controllo di quest'ultima non possono costituire un elemento sufficiente a tal riguardo;
- non è garantito che le deroghe non pregiudicheranno il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella loro area di ripartizione naturale;
- le deroghe non sono state oggetto di una valutazione dello stato di conservazione delle popolazioni della specie interessata nonché dell'impatto che la deroga prevista può avere su quest'ultimo, a livello del territorio di tale Stato membro o, eventualmente, a livello della regione biogeografica interessata qualora le frontiere di tale Stato membro coprano più regioni biogeografiche o, ancora, se l'area di ripartizione naturale della specie lo richiede, e, nella misura del possibile, sul piano transfrontaliero, e
- non sono soddisfatte tutte le condizioni relative alla base selettiva e alla misura limitata delle catture di un numero limitato e specificato di taluni esemplari delle specie indicate nell'allegato IV della suddetta direttiva in condizioni rigorosamente controllate, il cui rispetto deve essere accertato con riferimento, segnatamente, al livello della popolazione, del suo stato di conservazione e delle sue caratteristiche biologiche.

## ALTRO

4.1.4.21.

Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Direttiva 92/43/CEE – Articolo 12, paragrafo 1 – Regime di rigorosa tutela delle specie animali.

Corte di giustizia, Sez. II, del 10 ottobre 2019, causa C-674/17

# PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO 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)



**RICIEDI un preventivo gratuito**

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it) • [commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

# 4.2.

## SOMMARIO

- **4.2.6. Attività di spazzamento manuale ed iscrizione ANGA**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 922

# “Attività di spazzamento manuale ed iscrizione ANGA”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Tra le attività di gestione dei rifiuti urbani si ha tipicamente l'attività di *spazzamento manuale*.

Detta ipotesi di gestione non trova una definizione espressa nella disciplina di legge in materia ambientale e, nondimeno, è di consueto oggetto di affidamento nell'ambito del *servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*.

In tale quadro, occorre chiarire che tipo di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali fornisca titolo per un lecito svolgimento di questa prestazione.

Più nello specifico, bisogna valutare se, oltre all'iscrizione in *ordinaria*, ai fini autorizzatori sia bastevole anche l'autorizzazione per l'attività di *spazzamento meccanizzato* ovvero altra *sottocategoria*.

L'articolo ripercorre quindi le singole attività e sottocategorie della categoria 1 ordinaria relativa alla *raccolta ed al trasporto dei rifiuti urbani*, al fine di chiarire se, con le stesse, si possa ritenere implicitamente autorizzato anche lo *spazzamento manuale*.

## IN SINTESI

- Lo *spazzamento manuale* consiste nella rimozione dei rifiuti urbani da parte di personale incaricato come servizio di pulizia puntuale del territorio;
- in mancanza di una normativa o di un provvedimento ANGA sul punto, risulta necessario chiarire in via *interpretativa* quali siano le iscrizioni ANGA che ne concedano la lecita realizzazione;
- lo *spazzamento manuale* è certamente autorizzato dall'*iscrizione in categoria 1 ordinaria*, stante la natura generale della stessa;
- nondimeno, esso può ragionevolmente essere abilitato anche con iscrizione per attività di *spazzamento meccanizzato* o nelle *sottocategorie D6, D4, D3 e D7*;
- invero, la funzione dello spazzamento manuale è quella di completamento alle operazioni svolte con i mezzi speciali delle sottocategorie;
- resta in ogni caso ferma la necessità che l'iscrizione comprenda il trasporto del CER 20.03.01 conferente con il tipo di rifiuto esistente da spazzamento.

## 1. Premessa

Tra le attività di gestione dei rifiuti urbani si ha tipicamente lo *spazzamento manuale*.

Detta ipotesi non trova una definizione puntuale nella disciplina di legge in materia ambientale, né è espressamente richiamata nelle *sottocategorie* della *categoria 1* dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali. In tale quadro, risulta necessario chiarire quali siano le iscrizioni ANGA che ne concedano una lecita realizzazione.

Più nello specifico si procede a valutare se lo spazzamento manuale debba considerarsi autorizzato solo nell'ambito della *categoria ordinaria* ovvero se, come è ragionevole credere, possa considerarsi ricompreso anche nell'attività di *spazzamento meccanizzato* ovvero in alcune *sottocategorie*.

In merito si osserva si d'ora che non si ha una normativa di riferimento specifica o un chiarimento puntuale da parte dell'Albo Nazionale di modo che, le soluzioni proposte, sono di natura eminentemente interpretativa.

\*\*\*

## 2. La categoria 1 ordinaria e le singole sottocategorie

La disciplina in materia di *iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali* trova normazione nel D.M. del 3 giugno 2014, n. 120, il cui art. 8 "Attività di gestione dei rifiuti per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo" prevede diverse *categorie* di iscrizione<sup>1</sup>, suddivise in base all'attività abilitata, tra cui la *categoria 1* "Raccolta e trasporto rifiuti Urbani".

Ulteriormente, l'art. 9, comma 2, D.M. 120/2014 rubricato "Categorie e classi delle attività per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo" dispone che la

categoria 1 è suddivisa nelle seguenti *classi*, a seconda della **popolazione complessivamente servita**:

- **classe A:** superiore o uguale a 500.000 abitanti;
- **classe B:** inferiore a 500.000 abitanti e superiore o uguale a 100.000 abitanti;
- **classe C:** inferiore a 100.000 abitanti e superiore o uguale a 50.000 abitanti;
- **classe D:** inferiore a 50.000 abitanti e superiore o uguale a 20.000 abitanti;
- **classe E:** inferiore a 20.000 abitanti e superiore o uguale a 5.000 abitanti;
- **classe F:** inferiore a 5.000 abitanti.

Ciascuna delle *classi* abilita quindi allo svolgimento dell'*attività di raccolta e trasporto* con riferimento ad una determinata popolazione.

Ciò posto, il Comitato Nazionale<sup>2</sup> ha suddiviso la categoria 1 in 7 *sottocategorie* volte a consentire l'esercizio di **specifiche attività di gestione** e segnalemente:

- **D1** Sottocategoria raccolta differenziata, rifiuti ingombranti e raccolta multimateriale
  - Frazione organica;
  - Carta e cartone;
  - Vetro;
  - Multimateriale (Vetro/plastica/metalli);
  - Ingombranti;
  - Altro.
- **D2** Sottocategoria attività esclusiva di raccolta differenziata e trasporto di una o più delle seguenti tipologie di rifiuti urbani: Abbigliamento e prodotti tessili (20 01 10, 20 01 11); batterie e accumulatori (20 01 33\* e 20 01 34); farmaci

1 E più nello specifico: *Categoria 1*: raccolta e trasporto di rifiuti urbani;

- *categoria 2-bis*: produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- *categoria 3-bis*: distributori e installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), trasportatori di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche in nome dei distributori, installatori e gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65;
- *categoria 4*: raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi;
- *categoria 5*: raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi;
- *categoria 6*: imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti di cui all'articolo 194, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- *categoria 7*: operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione, gli scali merci e i porti ai quali, nell'ambito del trasporto intermodale, sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto;
- *categoria 8*: intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi;
- *categoria 9*: bonifica di siti;
- *categoria 10*: bonifica di beni contenenti amianto.

2 Art. 9, comma 6, D.M. 120/2014.

## ALBO

(20 01 31\* e 20 01 32); cartucce toner esaurite (20 03 99) e toner per stampa esauriti (08 03 18 e 16 02 16) (p. 4.2 all.1 DM 8-4-2008, mod. D.M. 13 maggio 2009; oli e grassi commestibili (20 01 25);

- D3 Sottocategoria raccolta e trasporto di rifiuti urbani nelle aree portuali;
- D4 Sottocategoria raccolta e trasporto di rifiuti vegetali provenienti da aree verdi e rifiuti provenienti da aree e attività cimiteriali;
- D5 Sottocategoria attività esclusiva di trasporto di rifiuti urbani da impianti di stoccaggio/centri di raccolta a impianti di recupero o smaltimento;
- D6 Sottocategoria raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle strade urbane, extraurbane e autostrade di cui all'articolo 184, comma 2, lettera d), D.lgs. 152/06;
- D7 Sottocategoria raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua.

Pertanto, le imprese che intendono iscriversi nella categoria 1 per svolgere esclusivamente singoli e specifici servizi devono disporre solo delle dotazioni minime di veicoli e di personale individuate per le sottocategorie riguardanti i servizi medesimi.

Infine, l'Albo prevede una ulteriore tipologia di iscrizione in categoria 1 per attività di *spazzamento meccanizzato* ovvero di *gestione dei centri di raccolta*.

Queste attività, avendo *requisiti speciali di iscrizione* in termini di *mezzi* ovvero di *qualifica del personale*, non possono essere autorizzate in categoria 1 ordinaria.

\*\*\*

### 3. L'autorizzazione dello spazzamento manuale

Ciò posto sotto il profilo della strutturazione dell'Albo in categoria 1, si procede ad inquadrare l'attività di *spazzamento manuale*.

Lo *spazzamento manuale* consiste nella rimozione dei rifiuti urbani da parte di personale incaricato e corrisponde ad un servizio di pulizia puntuale del territorio, tipicamente erogato nelle aree dove *non è possibile o non è richiesto* l'utilizzo della spazzatrice o di mezzi con particolari caratteristiche.

In tale quadro, l'attività di *spazzamento manuale* trova certamente titolo nel possesso dell'iscrizione in categoria 1 ordinaria "*raccolta e trasporto di rifiuti urbani*".

Invero, come osservato anche dal Comitato Nazionale nella Delibera del 3 novembre 2016, n. 3 recante "*Criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5*" tale categoria *abilita in via generale alla raccolta e*

*trasporto dei rifiuti urbani*. Ovviamente, il titolare dovrà anche essere abilitato per il trasporto del particolare CER cui può essere rimandato il rifiuto da spazzamento, tipicamente riconducibile al codice 20.03.01. "*Rifiuti Urbani non differenziati*".

Ulteriormente, è possibile ritenere che lo *spazzamento manuale* risulti autorizzato anche laddove il titolare di *iscrizione in categoria 1* sia abilitato a svolgere "*attività di spazzamento meccanizzato*".

Ed invero lo *spazzamento meccanizzato* altro non è che un'attività di *raccolta realizzata con particolari macchine spazzatrici*, di cui deve essere attestato il possesso ai fini dell'iscrizione.

In tale quadro, poiché il meno è contenuto nel più, pare ragionevole ritenere che, l'operatore economico possa svolgere attività di *spazzamento manuale ad integrazione dell'attività svolta tramite i veicoli meccanizzati adibiti alla raccolta e al trasporto dei rifiuti da spazzamento*.

Posto quanto sopra, è possibile valutare se, oltre alla categoria 1 generale e all'attività di *spazzamento meccanizzato*, vi siano delle *sottocategorie della categoria 1* che possano abilitare lo spazzamento manuale.

Ed invero, è plausibile ritenere che lo *spazzamento manuale* risulti autorizzato anche laddove l'operatore economico sia abilitato a svolgere tutte quelle *attività di raccolta* previste dalle sottocategorie della categoria 1, nella misura in cui queste possano essere svolte in via *integrativa con detta modalità di spazzamento*.

Tra queste assume rilievo, in primo luogo, la sottocategoria D6 relativa allo *svolgimento dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti giacenti sulle strade extraurbane e sulle autostrade*.

Ebbene, l'attività di *spazzamento manuale* non sembra presentare alcuna caratteristica distintiva rispetto allo specifico *servizio di raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle strade extraurbane e sulle autostrade* previsto dalla categoria D6, costituendo anzi una delle *modalità di svolgimento* di tale attività, ponendosi a *completamento ed integrazione dell'opera svolta tramite i mezzi richiesti per l'iscrizione all'Albo*.

Peraltro, come risulta dall'allegato B, alla Deliberazione del 12 settembre 2017, n. 8 recante "*Modifiche ed integrazioni alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016*" detta sottocategoria presenta una peculiarità nei *requisiti di iscrizione* che possono essere soddisfatti in *via alternativa con due dotazioni minime di veicoli*.

Infatti, lo svolgimento di tale servizio da parte di un operatore economico può prevedere la raccolta del rifiuto giacente sulla strada e il successivo trasporto

oppure può prevedere il solo trasporto (senza l'attività di raccolta).

In base al tipo di servizio che si intende svolgere e alla dotazione strumentale dell'operatore economico, verrà soddisfatta la dotazione minima con *macchine operatrici/veicoli ad uso speciale*, di cui alla riga A1 della tabella in D6 oppure con *autocarri e motocarri* di cui alla riga A2 della stessa tabella, ai quali sono equiparati gli *autoveicoli per trasporto specifico*<sup>3</sup>.

In tale quadro, le specificità dei mezzi richiesti per l'iscrizione in sottocategoria non sembrano idonee ad escludere le modalità di raccolta più semplici come lo *spazzamento manuale*, la cui funzione è quella di completamento della pulizia stradale.

È appena il caso di precisare che, anche in caso abilitazione in sottocategoria D6, l'iscrizione dovrà ricomprendere in ogni caso il trasporto del CER 20.03.01 conferente con il tipo di rifiuto esitante da spazzamento.

Analogo ragionamento potrebbe essere sostenuto con riferimento alla sottocategoria D4, relativa alla *raccolta e al trasporto di rifiuti vegetali provenienti da aree verdi e rifiuti provenienti da aree e attività cimiteriali*.

L'attività di manutenzione delle c.d. *aree verdi* e l'*attività cimiteriale* consistono generalmente, l'una nella cura del verde in tutte le sue sfaccettature e l'altra nella gestione dei rifiuti cimiteriali.

Anche la sottocategoria D4 prevede quale presupposto la disponibilità di specifici mezzi adeguati al tipo di raccolta effettuata. Ciò tuttavia non esclude la possibilità di integrare tale servizio per il tramite di un'attività **manuale nelle aree dove non è possibile l'utilizzo dei mezzi**, ferma restando la soddisfazione dei requisiti della portata utile complessiva dei veicoli in disponibilità e il requisito del personale addetto.

Le medesime argomentazioni potrebbero infine essere sostenute con riferimento alla sottocategoria D3 "*raccolta e trasporto di rifiuti urbani nelle aree portuali*" ed alla sottocategoria D7 "*raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua*".

Analogamente a quanto osservato con riferimento alle sottocategorie D6 e D4, invero, se si riconosce allo *spazzamento manuale* la natura di **operazione integrativa** e di **completamento** a quella di *raccolta* svolta per il tramite dei mezzi di volta in volta richiesti dall'Albo, non vi sarebbe ragione per non

ritenerla compresa anche in tali attività di cui può costituire una delle modalità di raccolta.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Alla luce delle premesse svolte e della mancanza di ulteriori indicazioni normative è possibile giungere alle seguenti conclusioni.

L'attività di *spazzamento manuale* è certamente autorizzata dall'*iscrizione in categoria 1 ordinaria per raccolta e trasporto rifiuti urbani*, stante la natura generale della stessa.

Nondimeno, essa può ragionevolmente essere abilitata con iscrizione in quelle attività come lo *spazzamento meccanizzato* o sottocategorie, come la D6, D4, D3 e D7.

Invero, le operazioni svolte con dette autorizzazioni ben possono essere integrate da modalità più semplici, come lo *spazzamento manuale*, la cui funzione è quella di **completamento alle operazioni** svolte con i mezzi di volta in volta richiesti dall'Albo.

Sul punto, resta in ogni caso ferma la necessità che l'iscrizione comprenda il trasporto del CER 20.03.01 conferente con il tipo di rifiuto esitante da spazzamento.

3 Circolare Albo del 7 dicembre 2018 Prot. N. 153 "*Applicazioni disposizioni previste dalla delibera 8/ALBO/CN del 12.09.2017, riguardante il calcolo dei requisiti minimi per l'iscrizione nella categoria 1, sottocategoria di cui alla Tab. D6*".

# Pillole di rifiuti

La gestione dei rifiuti nei nostri *video tutorial*



*Brevi Video pensati per approfondire le tematiche che più ti interessano, realizzati dal nostro team di avvocati specializzati*

I nostri video sono un approfondimento pensato per gestori, produttori, professionisti, per affrontare con consapevolezza le principali tematiche nel campo dei rifiuti.

Acquista i video tutorial di *Ambiente Legale*  
al prezzo di **99,00 euro (+ IVA)**

**GRATIS** con l'offerta *All In One*

Albo Nazionale  
Gestori Ambientali

Le autorizzazioni  
alla gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti  
derivanti da attività di  
manutenzione

La classificazione  
dei rifiuti

La pulizia manutentiva  
delle reti fognarie

Il Sottoprodotto

End of waste

Le responsabilità  
nella gestione dei rifiuti

La delega  
di funzioni

Le sanzioni

La tracciabilità  
dei rifiuti

Il nuovo Sistri

Il registro di carico  
e scarico

Il formulario di identifi-  
cazione dei rifiuti

Trasbordo

Reati di ricettazione e  
riciclaggio

Reati societari

Reati contro la p.a.

Delitti di criminalità  
organizzata

Reati contro la  
personalità individuale

Reati informatici  
e trattamento illecito  
dei dati

I reati in materia di  
salute e sicurezza sul  
lavoro

Reati in materia di  
induzione a non ren-  
dere dichiarazioni o a  
rendere dichiarazioni  
mendaci



**ambiente legale**  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Terni 0744 400738  
Milano 02 87366838  
Bologna 051 0353030  
Roma 06 94443170

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

# 4.3.

## SOMMARIO

|   |     |
|---|-----|
| • 4.3.1. - <i>Definizioni</i> .....             | 929 |
| • 4.3.2. - <i>Classificazione</i> .....         | 930 |
| • 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i> .....             | 931 |
| • 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i> .....     | 932 |
| • 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i> .....            | 933 |
| • 4.3.6. - <i>Responsabilità</i> .....          | 934 |
| • 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i> .....           | 935 |
| • 4.3.8. - <i>Trasporto</i> .....               | 936 |
| • 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i> .....          | 937 |
| • 4.3.10. - <i>Albo</i> .....                   | 938 |
| • 4.3.11. - <i>Sanzioni</i> .....               | 939 |
| • 4.3.12. - <i>Bonifiche</i> .....              | 940 |
| • 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i> .....         | 941 |
| • 4.3.14. - <i>Scarichi</i> .....               | 942 |
| • 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i> ..... | 943 |
| • 4.3.16. - <i>Discariche</i> .....             | 944 |
| • 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i> .....        | 945 |
| • 4.3.18. - <i>Competenze</i> .....             | 946 |
| • 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i> .....     | 947 |
| • 4.3.20. - <i>Altro</i> .....                  | 948 |



## 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](mailto: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 e come devono essere individuati i c.d. RAEE “dual use”?**

Come noto quando si parla genericamente di RAEE si intendono i rifiuti provenienti da apparecchiature elettriche ed elettroniche che sono attualmente normati dalla Direttiva 2012/19/UE del 4 luglio 2012 conosciuta come Direttiva RAEE<sup>1</sup> recepita in Italia con il D. Lgs. n. 49/2014<sup>2</sup>.

Ebbene, la Direttiva nel dettare i criteri di distinzione dei “RAEE provenienti da nuclei domestici” e quelli, invece, *professionali*, cui evidentemente vengono ricondotte diverse discipline di gestione e smaltimento, individua, di fatto, una diversa tipologia di RAEE i c.d. “dual use”.

Ed invero, ai sensi dell’art. 4<sup>3</sup> del D. Lgs. n. 49/2014 sono RAEE provenienti da nuclei domestici:

- “i RAEE originati dai nuclei domestici;
- i RAEE di origine commerciale, industriale, istituzionale e di altro tipo, analoghi, per natura e quantità, a quelli originati dai nuclei domestici;
- i rifiuti delle AEE che potrebbero essere usate sia dai nuclei domestici che da utilizzatori diversi dai nuclei domestici sono in ogni caso considerati RAEE provenienti dai nuclei domestici”.

Da tale definizione emerge che oltre a quelli strettamente domestici sono classificati come RAEE *provenienti da nuclei domestici* anche quelli equiparati ad essi per natura e quantità oltre, in ogni caso, quelli che possono essere usati sia in ambito domestico che non.

Tale ultima tipologia di RAEE identifica i c.d. RAEE “dual use” ossia quei AEE che possono essere indistintamente utilizzati sia in ambienti domestici che al di fuori di essi ovvero in ambito professionale e/o commerciale. Si pensi ad un computer, un televisore, delle lampade a neon, ecc.

In base a tale definizione, dunque, i RAEE domestici sono individuati in base ad un criterio non di provenienza ma di tipologia (di AEE), ossia quelli che possono essere utilizzati sia nell’ambito domestico che al di fuori di esso devono intendersi sempre e comunque come domestici.

Nel merito, dunque, la disposizione richiamata dispone che tali tipologie di rifiuti di apparecchiature devono essere sempre considerati come RAEE *provenienti da nuclei domestici*.

Ciò ovviamente ne determina una gestione particolare.

Ed invero, nel caso in cui ci si occupa di tale tipologia di rifiuti è necessario conoscere l’applicazione della relativa disciplina.

Infatti se da un lato i rifiuti AEE non sono di provenienza domestica devono, tuttavia, essere gestiti come tali andando, di fatto, a costituire un panorama diverso rispetto ai RAEE strettamente domestici e quelli invece professionali.

La suddetta definizione secondo dottrina “*ha indotto qualche amministrazione comunale a ritenere sussistente una sorta di “assimilazione ex lege” dei RAEE professionali ai domestici o quantomeno un fondamento giuridico*”<sup>4</sup>.

Ebbene, configurati come sopra, tali tipologie di rifiuti possono essere gestiti come RAEE domestici - ossia rientranti nella gestione pubblica - godendo di una disciplina *sui generis* che, di fatto, ne determina un identico trattamento e destino rispetto a quelli propriamente urbani.



**In conclusione, i RAEE c.d. “dual use” identificati come quelle apparecchiature elettriche ed elettroniche che possono trovare collocazione indifferentemente sia in ambito domestico che professionale sono sempre classificate come RAEE di provenienza domestica e, dunque, pur non appartenendo propriamente alla categoria dei rifiuti domestici devono essere come tali gestiti.**

1 Direttiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

2 Decreto Legislativo 14 marzo 2014 n. 49 “Attuazione della Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

3 Art. 4 (definizioni) del D. Lgs. n. 49/2014.

4 “Nuova disciplina dei Raee e potere di assimilazione dei Comuni” di Monica Taina in [www.tuttoambiente.it](http://www.tuttoambiente.it)

## 4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.6.

**Codici a specchio: quale è la posizione della Cassazione?**

I rifiuti riconducibili alle voci a specchio devono essere oggetto di analisi di laboratorio, onde stabilirne la pericolosità o escluderla. Il nodo problematico risiede nella ricognizione del criterio in base al quale devono essere condotte le analisi: si deve spingere l'indagine fino all'estremo, indagando tutte le possibili sostanze pericolose e il loro grado di concentrazione?

L'allegato alla Decisione della Commissione Ue 2014/955/Ue all'art. 2, obiettivamente con poca precisione, espone la procedura per la classificazione di un rifiuto come pericoloso. Ad ogni modo la lettura (fuorviante) delle fonti europee provocava una problematica di raccordo e congruità del nostro diritto, ove il decreto legge del 24 giugno 2014, n. 91, coordinato con la legge di conversione dell'11 agosto 2014, n. 116, all'art. 13 comma 5 b-bis), stabiliva in una Premessa delle regole rigide per la classificazione, imponendo analisi esaustive e presunzione di pericolosità in caso di impossibilità di procedere. Si giunge, quindi, alla legge del 3 agosto 2017, n. 123, che sopprime l'intera premessa all'allegato D, indicando quale riferimento la normativa europea.

Le fonti europee però non sono puntuali e non dettano una procedura da seguire facile da desumere<sup>1</sup>.

Quando alla Corte di Cassazione<sup>2</sup> è spettato il confronto con l'incandescente materia e la scelta della corretta interpretazione, la stessa indicava la posizione prudente (già sostenuta in dottrina) della adeguata caratterizzazione del rifiuto, scongiurando una utopica ricerca indiscriminata di tutte le sostanze che esso potrebbe astrattamente contenere.

Tuttavia, trattandosi di leggere le fonti europee, si rimetteva alla Corte di Giustizia di vagliarne la correttezza.

Si ricorda che la **Corte di giustizia nella pronuncia dello scorso 28 marzo 2019**, cause riunite da C-487/17 a C-489/17 ha letto la normativa europea nel senso che il detentore di un rifiuto che può essere classificato con codici speculari, ma la cui composizione non è immediatamente nota, deve, ai fini di

tale classificazione, determinare detta composizione e ricercare le sostanze pericolose che possano ragionevolmente trovarvisi, onde stabilire se tale rifiuto presenti caratteristiche di pericolo, e a tal fine può utilizzare campionamenti, analisi chimiche e prove previsti dal regolamento n. 440/2008 o qualsiasi altro campionamento, analisi chimica e prova riconosciuti a livello internazionale.

Sulla scia la **Cassazione Sez. III n. 42788 del 21 novembre 2019** rifiuta apertamente entrambi le tesi della certezza e della probabilità sorte in relazione al criterio di analisi delle voci speculari poiché la Corte di giustizia ha letto le fonti nel senso della ragionevolezza che orienta l'indagine.

Il produttore o detentore deve procedere, quindi, ad un **ragionevole accertamento** della composizione dei rifiuti e verificare successivamente l'eventuale pericolosità delle sostanze individuate.



**In conclusione sono da rifiutare – argomenta la Cassazione – sia la certezza assoluta che si concreti in analisi chimiche esaustive del rifiuto volte ad escludere il superamento delle concentrazioni limite di riferimento attraverso l'individuazione analitica del 99,9% delle componenti del rifiuto autorizzato ma anche l'indagine limitata alle sostanze che in base al processo produttivo è possibile possano conferire al rifiuto stesso. In breve “entrambe le soluzioni interpretative adottate siano palesemente in contrasto con le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia”.**

**Se la composizione del rifiuto non è immediatamente nota ( in tal caso addirittura non sussiste la necessità di condurre analisi) il detentore deve raccogliere informazioni, tali da consentirgli una “sufficiente” conoscenza di tale composizione e l'attribuzione al rifiuto del codice appropriato.**

1 “Un intervento incomprensibile del governo complica la normativa ambientale per la classificazione dei rifiuti” di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio cit.

2 Cassazione ordinanza del 27 luglio 2017 n. 37460. Parallelamente anche le ordinanze n. 37461 sempre del 27 luglio 2017 (che propone la medesima argomentazione e la stessa richiesta alla Corte di Giustizia Ue) e l'ordinanza e la n. 37462 dello stesso 27 luglio (stessa argomentazione e richiesta alla Corte di Giustizia).



**Il valore economico di un materiale esclude automaticamente la sua natura di rifiuto?**

Con la recentissima sentenza del 18 novembre 2019, n. 46586 la Corte di Cassazione si è pronunciata sulla possibilità di classificare la c.d. “marmettola” ovvero la polvere esitante dalla attività di estrazione e/o lavorazione del marmo, come rifiuto o sottoprodotto.

In particolare nella Sentenza in commento, gli imputati ritenuti colpevoli in secondo grado per il reato di cui all’art. 256 comma 1 lett.a) del TUA per aver concorso in attività non autorizzata di smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi, hanno proposto ricorso alla corte di legittimità sostenendo la violazione dell’art. 184-bis del D. Lgs. 152/2006 per non aver considerato i materiali in questione **sottoprodotti**.

Nello specifico, infatti, gli imputati, fra gli altri motivi di ricorso presentati, hanno sostenuto che il suddetto materiale, essendo stato rivenduto ad una Società terza al fine di utilizzarlo nella propria attività avente per oggetto la realizzazione di reinterri, riempimenti e simili, soddisfaceva i requisiti di cui all’art. 184-bis del TUA e che, pertanto, si sarebbe potuto classificare come **sottoprodotto** e non come **rifiuto**, in virtù del riutilizzo in un **successivo processo di produzione**.

La Corte di Cassazione, tuttavia, dopo aver vagliato i motivi di ricorso adottati dai ricorrenti, ha ritenuto i ricorsi presentati, separatamente dai condannati, ma dal medesimo contenuto, infondati.

Gli Ermellini, invero, oltre a non aver ritenuto sufficienti le prove date dai ricorrenti circa l’effettivo riutilizzo da parte della società terza nella propria attività, elemento che la difesa avrebbe sostenuto solo in virtù di quello che è l’oggetto sociale di tale impresa, hanno negato la possibilità di classificare tali materiali come **sottoprodotti**, anche in virtù dell’ulteriore elemento rappresentato dalla difesa, ovvero il valore economico di tale materiale venduto alla ditta terza.

A tal proposito, infatti, la Suprema Corte ha ricordato che laddove vi sono gli elementi positivi per poter parlare di “rifiuto” e quindi il concetto di oggetto di cui il detentore si disfa, ha l’obbligo o l’intenzione di disfarsi e non vi sono le condizioni, di cui all’art. 184-bis del TUA, ovvero:

*“a) la sostanza o l’oggetto è originato da un proces-*

*so 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”; è irrilevante il valore economico del materiale in questione derivante dal fatto che lo stesso sia stato ceduto a terzi a titolo oneroso.*

Secondo il ragionamento seguito dalla Corte, infatti: *“si deve evitare di porsi nella sola ottica del cessionario del prodotto, e della valenza economica che allo stesso egli attribuisce (sì da esser disposto a pagare per ottenerlo), occorrendo, per contro, verificare “a monte” il rapporto tra il prodotto medesimo ed il suo produttore e, soprattutto, la volontà/necessità di questi di disfarsi del bene”*

*Opinare in termini diversi, [...]comporterebbe dunque la facile creazione di pericolose aree di impunità, nelle quali numerose condotte oggettivamente integranti una fattispecie di reato ben potrebbero esser dissimulate da accordi - dolosamente preordinati - volti a privare il bene di una particolare qualità, ex se rilevante sotto il profilo penale, invero già “a monte” acquisita ed insuscettibile di esser cancellata”.*



**In conclusione, quindi, gli Ermellini hanno ribadito l’orientamento già espresso in precedenza dalla giurisprudenza di legittimità (ex multis Cass. Pen. n. 5442 del 2016) per cui la natura di rifiuto di un materiale o di una sostanza - una volta acquisita in forza di elementi positivi (oggetto di cui il detentore si disfi, abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi, quale residuo di produzione) e negativi (assenza dei requisiti di sottoprodotto, ai sensi dell’art. 184-bis T.U.A.) - non viene meno in ragione del valore economico dello stesso derivante dalla cessione a terzi a titolo oneroso di questo ultimo.**

## 4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.6.



Quali sono le sanzioni del deposito temporaneo irregolare?

Qualora vi sia l'inosservanza delle prescrizioni previste dall'art. 183 co. 1 lett. bb) del D.Lgs. 152/2006, si viene a costituire un cd. **deposito temporaneo irregolare** che comporta l'applicabilità delle sanzioni previste dall'art. 256 del D.Lgs. 152/2006.

La norma al comma 1 prevede che: *“chiunque effettua 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 è punito:*

- con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;*
- con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi”.*

Al secondo comma si specifica inoltre che *“Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti [...]”.*

Si rende necessario capire se l'effettuazione del deposito temporaneo irregolare rientri:

- nella fattispecie di deposito incontrollato (art. 256 co. II);
- in quella di gestione illegale dei rifiuti (art. 256 co. I).

La giurisprudenza più recente<sup>1</sup> ha affermato che *“integra il reato di cui all'articolo 256, comma primo, D.Lgs. n. 152 del 2006 lo stoccaggio senza autorizzazione di rifiuti effettuato in mancanza delle condizioni di qualità, di tempo, di quantità, di organizzazione tipologica e di rispetto delle norme tecniche richieste per la configurabilità di un deposito temporaneo ai sensi dell'art. 183, comma primo, lett. m) (ora lett. bb), del medesimo decreto”.*

Si evidenzia, inoltre, che tale recente indirizzo giurisprudenziale<sup>2</sup> si è spinto oltre, individuando per ogni specifica violazione delle prescrizioni di cui all'art. 183 co. 1 lett. bb) la pertinente sanzione. In particolare, infatti, è stato affermato che *“in difetto di anche uno dei menzionati requisiti [ndr., quelli pre-*

visti dall'art. 183 co. 1 lett. bb)], *il deposito non può ritenersi temporaneo, ma deve essere considerato:*

- *deposito preliminare, se il collocamento di rifiuti è prodromico ad una operazione di smaltimento che, in assenza di autorizzazione o comunicazione, è sanzionata penalmente dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1);*
- *messa in riserva, se il materiale è in attesa di una operazione di recupero che, essendo una forma di gestione, richiede il titolo autorizzativo la cui carenza integra gli estremi del reato previsto dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1);*
- *deposito incontrollato o abbandono quando i rifiuti non sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero. Tale condotta è sanzionata come illecito amministrativo se posta in essere da un privato [ndr, art. 255 co. 1] e come reato contravvenzionale [ndr, art. 256 co. 2] se tenuta da un responsabile di enti o titolare di impresa.*

*Quando l'abbandono dei rifiuti è reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi, il fenomeno può essere qualificato come discarica abusiva (Sez. 3<sup>a</sup>, n. 49911 del 10/11/2009, Manni, Rv. 245865).”*



Pertanto, sulla scorta della giurisprudenza più recente può affermarsi che il deposito temporaneo irregolare integra:

- la fattispecie della gestione illegale dei rifiuti - sanzionata dall' art. 256 co. 1 - qualora il collocamento dei rifiuti risulti essere prodromico ad una operazione di smaltimento;
- la fattispecie della gestione illegale dei rifiuti - sanzionata dall' art. 256 co. 1 - qualora il collocamento dei rifiuti sia prodromico ad una operazione di recupero;
- la fattispecie del deposito incontrollato di rifiuti - punita dall'art. 256 co. 2 - nel caso in cui i rifiuti non siano destinati ad operazioni di smaltimento o recupero nonché,
- la ben più grave fattispecie della discarica non autorizzata - punita dall'art. 256 co. 3 - qualora il deposito temporaneo dei rifiuti si protragga oltre l'anno.

1 Cass. Pen. Sez. III, Sent., n. 47991 del 03.12.2015.

2 Cfr., *ex multis*, Cass. Pen. Sez. III, Sent., n. 38676 del 23.09.2014; Cass. Pen. Sez. III, Sent., n. 49911 del 30.12.2009; Cass. Pen. Sez. feriale, n. 33791 del 21.08.2007.



**Rifiuti da attività di manutenzione delle infrastrutture: la sede del deposito temporaneo in deroga può essere scelta arbitrariamente?**

Ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. bb), del D.Lgs. 152/2006, il deposito temporaneo è definito come *“il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci”*, il quale deve essere effettuato a determinate condizioni stabilite dalla legge.

La Cass. Pen., Sez. III, del 23 ottobre 2019, n. 43422 ricorda che la regola generale impone la realizzazione presso il luogo di produzione dei rifiuti, fatta eccezione per i rifiuti derivanti dalle attività di manutenzione alle infrastrutture per i quali detto luogo può coincidere con quello di concentrazione ove gli stessi vengono trasportati per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento.

L'art. 230, comma 1, del TUA, statuisce infatti che *“Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione ovvero con il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento”*.

La norma prevede, per l'attività manutentiva, una deroga alle regole generali previste in tema di deposito temporaneo, introducendo una *fictionis iuris* in merito al luogo di produzione del rifiuto, il quale può alternativamente coincidere con:

- la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva. In questo caso la norma non stabilisce deroghe alle regole ordinarie, atteso che i rifiuti vengono gestiti e tracciati nel/dal luogo effettivo in cui vengono prodotti.
- la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione. Tale seconda ipotesi costituisce invece un'eccezione. Il Legislatore introduce, infatti, una c.d. *fictionis iuris*, permettendo di considerare giuridicamente quale luogo di produzione dei rifiuti non tanto quello naturale (il cantiere) bensì quello della sede locale del gestore (luogo diverso e spazialmente distante dall'effettivo luogo di produzione) nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione.



Per concludere, si specifica che la sede ove effettuare il deposito temporaneo in deroga, non può essere scelta arbitrariamente, bensì deve essere ubicata in prossimità/nelle vicinanze del luogo di produzione, affinché non venga violata la ratio ispiratrice della norma derogatoria in concreto applicabile. Deve potersi dimostrare una progettazione (intesa come individuazione della *unità/sede locale*) ispirata alla minima movimentazione del rifiuto tra il punto di effettiva produzione e il luogo di raggruppamento, che deve necessariamente essere prioritaria rispetto ad interessi di natura diversa (ad es. la limitazione/ottimizzazione dei costi per l'imprenditore)<sup>1</sup>.

1 Invero, si ritiene che la *ratio* di semplificazione della norma, considerata la peculiarità dell'attività in esame, possa consentire il trasferimento del rifiuto solo nei limiti di brevi spostamenti su percorsi territoriali logici con la diffusione della rete infrastrutturale di cui al singolo appalto e circoscritti al tragitto cantiere-sede locale più prossima (intesa come luogo di riordino-smistamento fungente da base operativa per maestranze e mezzi baricentrica all'infrastruttura gestita) e giustificabili dal voler evitare il rischio di un'applicazione cieca e gigantesca di regole di tracciabilità troppo stringenti, senza poter tuttavia regalare una zona franca a tali fattispecie.



**Per una non corretta compilazione del registro di carico e scarico, può essere contestata la falsità in registri e notificazioni?**

L'art. 484 c.p. si colloca all'interno del codice penale tra i delitti contro la fede pubblica<sup>1</sup> e precisamente si riferisce a *“Chiunque, essendo per legge obbligato a fare registrazioni soggette all'ispezione all'Autorità di pubblica sicurezza, o a fare notificazioni all'Autorità stessa circa le proprie operazioni industriali commerciali o professionali, scrive o lascia scrivere false indicazioni è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a euro 309”*.

Tale reato è c.d. *proprio*, in quanto il soggetto attivo può essere solo chi, per legge, sia obbligato a fare registrazioni in relazione ad una propria attività, ovvero a comunicare fatti inerenti ad una delle attività indicate dalla norma. L'oggetto del reato devono essere le registrazioni - *rectius* documentazioni - sottoposte all'ispezione dell'Autorità di pubblica sicurezza, e non di autorità diverse, oppure le notificazioni della medesima Autorità.

La norma è particolarmente ampia in quanto idonea a ricomprendere molteplici condotte, attive e passive, tuttavia, in merito alla tracciabilità dei rifiuti sussistono delle specifiche sanzioni nel Testo Unico Ambientale le quali devono essere valutate e ricollegate con la fattispecie incriminatrice contestata.

Nello specifico,

- L'art. 258, comma 2, punisce con la sola sanzione amministrativa le irregolarità sul registro di carico e scarico prevedendo che: *“Chiunque omette di tenere ovvero tiene in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui all'articolo 190, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria [...]”*.
- L'art. 258, 4 comma del D. Lgs. n. 152/2006 sanziona invece le irregolarità sul FIR prevedendo che: *“Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa [...]. Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pe-*

*ricolosi. Tale ultima pena si applica anche a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto”*.

Potrebbe affermarsi la prevalenza della normativa ambientale su quella penale in base al c.d. *principio di specialità*, in virtù del quale in caso di antinomia tra due norme giuridiche prevale quella più specifica.

Tuttavia, quest'ultima non cessa di produrre i suoi effetti ma vede il suo ambito di applicazione ristretto ai casi in cui non trova applicazione la norma speciale che si pone con essa in un rapporto di regola ed eccezione.

Ed invero, in relazione al rapporto delle due norme – art. 258 del D. Lgs. n. 152/2006 e 484 c.p. - la giurisprudenza<sup>2</sup> si è pronunciata ritenendo pienamente applicabile anche in materia di rifiuti l'art. 484 c.p.



In particolare, affermano i giudici della Suprema Corte che *“l'art. 484 c.p. completa in modo organico la previsione normativa in materia di rifiuti rendendo il sistema sufficientemente completo in modo d'assicurare una più ampia tutela repressiva proprio nel momento fondamentale della formazione dei registri che hanno grande importanza nell'ambito dei controlli da parte degli organi addetti. Inserire perciò “false indicazioni” nei registri di carico e scarico integra il reato di cui all'art. 484 c.p.”*.

1 *“La fede pubblica si identifica con la fiducia della collettività in determinati oggetti, segni o simboli, sulla cui genuinità o veridicità deve potersi fare affidamento affinché venga garantita la certezza, la speditezza e la sicurezza del traffico economico e/o giuridico”*. Cfr. Relazione al progetto definitivo del codice penale, in I lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale, vol. V, II, Roma, 1929, 242

2 Cass. Pen. Sez. II n. 10753 del 13 febbraio 2004.

**Il trasporto di campioni di rifiuti necessita del Formulario di Identificazione Rifiuti?**

Come noto, il produttore del rifiuto è sempre responsabile della sua corretta caratterizzazione e relativa attribuzione del corretto codice EER. Tale regola deriva dall'assunto per cui, tale soggetto, per l'appunto in qualità di produttore di rifiuto, è l'unico che, conoscendo il processo produttivo dello stesso, è in grado di definirne le caratteristiche necessarie ad una corretta qualificazione.

Se tale operazione risulta particolarmente agevole nei casi di c.d. rifiuti pericolosi assoluti ovvero rifiuti non pericolosi assoluti, non si può dire lo stesso per i c.d. rifiuti a specchio ovvero quei rifiuti per cui la pericolosità o meno degli stessi non può essere definita a priori in quanto l'esito del processo produttivo può essere costituito da miscele diverse con caratteristiche di pericolosità differenti.

In tali casi, pertanto, la legge prevede espressamente che ai fini dello svolgimento di un corretto recupero ovvero smaltimento del rifiuto, il produttore svolga su di esso apposite analisi di caratterizzazione avvalendosi di laboratori specializzati.

Ebbene, risulta pertanto chiaro che, ai fini di tale operazione di analisi, il produttore dovrà prelevare un campione del proprio rifiuto e consegnarlo materialmente al laboratorio di analisi. Tale operazione, prevede pertanto che il rifiuto, nello spostamento dal sito di produzione al laboratorio, sia materialmente trasportato da un luogo ad un altro. Per tali casi è dunque necessaria la predisposizione di un Formulario di Identificazione Rifiuti?

Premesso che, la legislazione attualmente vigente in materia di tracciabilità non prevede espressamente tale ipotesi, l'interpretazione comune ritiene che, in tali ipotesi, non concretizzandosi la volontà del produttore di disfarsi (almeno momentaneamente) del rifiuto il trasporto dello stesso non necessiti della predisposizione di un Formulario. Come noto, infatti, la definizione del rifiuto (art. 183, comma 1 lett. a) del D.lgs. 152/2006) "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi".

In tal caso, pertanto, poiché il trasporto del rifiuto non è precedente ad una operazione di disfacimento dello stesso non si configurerebbero i relativi obblighi di tracciabilità riguardo il trasporto.

Ciò non toglie, tuttavia, che in tal caso il rifiuto dovrà essere comunque accompagnato da un Documento di Trasporto (DDT) comunque necessario a giustificare il trasferimento del materiale.



In conclusione pertanto è possibile affermare che esclusivamente ai fini del trasporto del rifiuto per campionamento e, dunque, dal sito di produzione al laboratorio di analisi, il campione del rifiuto non necessita di essere accompagnato da Formulario di Identificazione Rifiuti ma esclusivamente da Documento di Trasporto.

COLLANA:

*"I Quaderni sui rifiuti"**"Produttori di rifiuti e sottoprodotti"*

Autore:

Avv. D. Carissimi




**ambiente legale**  
CONSULENZA I SERVIZI PER L'AMBIENTE

## 4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.6.



**Quale procedura si applica al trasporto transfrontaliero di rifiuti nei paesi non OCSE?**

La disciplina in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti è connotata da particolare complessità in quanto presuppone l'intrecciarsi di diverse normative ed il corretto coordinamento tra le fonti è invero indispensabile al fine di giungere ad una sintesi delle disposizioni applicabili in relazione a ciascun singolo caso.

La normativa nazionale in materia di rifiuti (Parte IV del D.Lgs. 152/2006), si integra<sup>1</sup> pertanto con la normativa europea e con la normativa interna del paese di destinazione.

Invero, l'Unione europea, con l'approvazione del Regolamento (CE) 1013/2006<sup>2</sup> si è dotata di un sistema di controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno dei suoi confini ed in relazione ai Paesi dell'*Associazione europea di libero scambio* (EFTA), dell'*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico* (OCSE<sup>3</sup>) e ai Paesi terzi che hanno firmato la Convenzione di Basilea.

I paesi che non hanno sottoscritto alcuno dei suddetti accordi internazionali in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti - ai fini dell'applicazione del Regolamento europeo in oggetto - sono qualificati come "Paesi non OCSE".

Per le esportazioni verso paesi non OCSE, di rifiuti destinati al recupero<sup>4</sup> ed elencati negli allegati III e IIIA del regolamento medesimo, la Commissione Europea ha richiesto a ciascun paese di indicare tipologia dei rifiuti esportabili verso il loro territorio ed eventuali procedure di controllo.

All'esito delle comunicazioni ricevute, la Commissione ha emanato il Regolamento (CE) n. 1418/2007<sup>5</sup>, aggiornato dal Regolamento del 23 luglio n. 674/2012, ove è previsto (art. 1-bis), che per le spedizioni verso i paesi non OCSE che non vietano determinate spedizioni di rifiuti, né applichi ad esse la procedura di notifica e autorizzazione preventive

scritte di cui all'articolo 35 dello stesso regolamento, a tali spedizioni si applichi l'art. 18 di detto Regolamento.

Tale disposizione prevede che:

- il soggetto che organizza la spedizione sia posto sotto la giurisdizione del Paese di spedizione;
- tale soggetto organizzatore della spedizione sia tenuto alla predisposizione della comunicazione di cui all'Allegato VII del Regolamento, che dovrà essere dal medesimo debitamente sottoscritta prima dell'inizio della spedizione;
- il contratto posto in essere fra il soggetto organizzatore della spedizione ed il destinatario della spedizione incaricato del recupero dei rifiuti importati inizia ad avere efficacia al momento dell'inizio della spedizione e deve contenere obbligatoriamente specifiche statuizioni in ordine all'obbligo.



**Il mancato rispetto delle condizioni di cui all'art. 18 comporta l'illiceità della spedizione, con conseguente, integrazione dei delitti di cui agli artt. 258, 259 D. Lgs. 152/2006 e art. 452-*quaterdecies* c.p. .**

1 Cfr. art. 194-ter Dlgs 152/2006

2 Regolamento (Ce) N. 1013/2006 del Parlamento Europeo del Consiglio del 14 Giugno 2006 relativo alle Spedizioni di Rifiuti.

3 *Decision of the Council C(2001)107/Final concerning the control of transboundary movements of wastes Destined for recovery operations, as amended by C(2004)20*. Cfr. <http://www.oecd.org/env/waste/30654501.pdf>

4 I rifiuti destinati allo smaltimento non possono essere esportati così come previsto dall'art. 34 Reg. 1013/2006.

5 *Regolamento relativo all'esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero, elencati nell'allegato III o III A del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, verso alcuni paesi ai quali non si applica la decisione dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti.*



Per poter svolgere attività di raccolta della c.d. piccola differenziata, in assenza di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in categoria 1 ordinaria, è sufficiente l'iscrizione in categoria 1 sottocategoria D1 ovvero è necessario conseguire la specifica sottocategoria D2?

Come noto, in ottemperanza a quanto sancito dal D.M. del 3 giugno 2014, n. 120, l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in **categoria 1 ordinaria** abilita all'esercizio delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti urbani.

Nondimeno, sono state introdotte una serie di c.d. **sottocategorie**, volte a consentire l'esercizio di talune specifiche attività di raccolta e trasporto di urbani tra cui:

- La sottocategoria D1 “*Raccolta differenziata, rifiuti ingombranti e raccolta multimateriale: Frazione organica; Carta e cartone; Vetro; Multimateriale (Vetro/plastica/metalli); Ingombranti; Altro*”.
- La sottocategoria D2 “*Attività esclusiva di raccolta differenziata e trasporto di una o più delle seguenti tipologie di rifiuti urbani: Abbigliamento e prodotti tessili (20 01 10, 20 01 11); batterie e accumulatori (20 01 33\* e 20 01 34); farmaci (20 01 31\* e 20 01 32); cartucce toner esaurite (20 03 99) e toner per stampa esauriti (08 03 18 e 16 02 16) (p. 4.2 all.1 DM 8-4-2008, mod. D.M. 13 maggio 2009; oli e grassi commestibili (20 01 25))*”.

In tale quadro, per rispondere al quesito posto occorre sinteticamente richiamare i passaggi di cui alla Delibera dell'Albo Nazionale del 3 novembre 2016, n. 5 la quale ha sancito che:

“4. Le imprese che intendono iscriversi nella categoria 1 per svolgere esclusivamente singoli e specifici servizi devono disporre solo delle dotazioni minime di veicoli e di personale individuate nelle sottocategorie di cui all'allegato “D” riguardanti i servizi medesimi.

5. Ai fini dell'iscrizione in più sottocategorie l'impresa deve disporre della somma delle dotazioni minime di veicoli e di personale previste per ciascuna di esse.

6. L'iscrizione nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani di cui al comma 1, in una determinata classe, ricomprende anche le attività di cui alla stessa classe o

*classe inferiore delle sottocategorie individuate all'allegato “D”, fermo restando l'obbligo, per le imprese che intendono svolgere l'attività di cui al medesimo allegato, Tab. D6 e D7, di disporre delle macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciale previsti.”*

Detta disposizione afferma quindi che l'iscrizione in categoria 1 ordinaria abilita allo svolgimento di tutte le attività di gestione contemplate nelle sottocategorie.

Viceversa, la Delibera pare implicitamente ritenere che tra le varie sottocategorie non vi sia un rapporto tale per cui l'una possa contenere l'altra, posto che per l'iscrizione in più sottocategorie occorre disporre dei requisiti previsti per ciascuna.

Pertanto, una lettura sistemica della disposizione richiamata, porterebbe ad escludere che l'iscrizione in sottocategoria D1 per la raccolta differenziata abiliti anche all'esercizio delle attività di cui alla sottocategoria D2 relativa alla piccola raccolta.

Nondimeno, la questione è stata oggetto di una specifica Circolare di chiarimento dell'Albo Nazionale del 24 febbraio 2017, n. 229 ove il Comitato ha espressamente disposto che:

“5. Le iscrizioni nella sottocategoria “raccolta differenziata, rifiuti ingombranti, raccolta multimateriale” (Allegato D, Tab. D1), ricomprendono anche le attività identificate nella sottocategoria relativa all'attività di raccolta differenziata di una o più tipologie di rifiuti urbani individuati nell'Allegato “D” Tab. D2”.



Alla luce di tale chiarimento è quindi possibile dare una risposta positiva al quesito, confermando che l'iscrizione in categoria 1 sottocategoria D1 abilita anche all'esercizio delle attività di gestione di cui alla sottocategoria D2.

## 4.3.10. ALBO

## 4.3.10.6.

**Macchine operatrici: quando possono essere iscritte all'Albo Nazionale Gestori Ambientali?**

Ai sensi dell'art. 58 del Codice della Strada per Macchine Operatrici si intendono quelle “[...] macchine semoventi o trainate, a ruote o a cingoli, destinate ad operare su strada o nei cantieri, equipaggiate, eventualmente, con speciali attrezzature. In quanto veicoli possono circolare su strada per il proprio trasferimento e per lo spostamento di cose connesse con il ciclo operativo della macchina stessa o del cantiere, nei limiti e con le modalità stabilite dal regolamento di esecuzione.

2. Ai fini della circolazione su strada le macchine operatrici si distinguono in:

a) macchine impiegate per la costruzione e la manutenzione di opere civili o delle infrastrutture stradali o per il ripristino del traffico;

b) macchine sgombraneve, spartineve o ausiliarie quali spanditrici di sabbia e simili;

c) carrelli: veicoli destinati alla movimentazione di cose. [...]”

Tale tipologia di mezzi, pertanto, si distinguono dalle altre categorie in funzione delle specifiche tecniche di cui sono dotate. Le stesse, infatti, sono utilizzate per particolari operazioni quali, per l'appunto, costruzione e manutenzione di opere civili, infrastrutture stradali o ripristino del traffico, sgombraneve o spargi sale ovvero come carrelli, dunque per la movimentazione di cose.

Ebbene, in virtù di tali specifiche tecniche, le stesse possono rientrare nella tipologia di mezzi utili allo svolgimento di attività per le quali è prevista l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, quali nello specifico?

A tale quesito, posto dalle Sezioni regionali dell'Albo, risponde la recente Circolare del Comitato Nazionale n. 11 del 17 dicembre 2019. Ed invero, mediante tale documento il Comitato, specifica che le macchine operatrici possono essere iscritte:

1. nella categoria 2bis (produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) qualora i rifiuti che si intendono trasportare si configurino come “cose connesse al

ciclo operativo della macchina stessa o del cantiere.”;

2. nella categoria 1 (raccolta e trasporto di rifiuti urbani) per lo svolgimento dell'attività di “spazzamento meccanico” di cui all'Allegato C alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016, così come modificata dalla delibera n. 8 del 12 settembre 2017, relativamente alle macchine operatrici identificate come “spazzatrici” e limitatamente alle tipologie di rifiuti classificate con i codici dell'EER 200302 (rifiuti dei mercati) e 200303 (residui della pulizia stradale);
3. nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di “raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane, extraurbane e autostrade di cui all'art. 184, comma 2, lett. d) del D.Lgs. 152/2006” e “raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua” di cui all'allegato D, Tab. D6 e D7, alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016, come modificata dalla delibera n. 8 del 12 settembre 2017. In tal caso è specificato che non vi sono limiti circa le categorie dei rifiuti.

Oltre tale chiarimento è altresì specificato che le Sezioni, nei provvedimenti d'iscrizione, sono tenute a riportare, per ogni macchina operatrice iscritta, il numero di targa o in mancanza il numero di identificazione riportato sulla targhetta apposta dal costruttore.



**In conclusione, dunque, le macchine operatrici così come definite dall'art. 58 del Codice della Strada possono essere iscritte all'Albo Nazionale Gestori Ambientali esclusivamente nelle seguenti categorie:**

1. categoria 2b qualora i rifiuti che si intendono trasportare si configurino come “cose connesse al ciclo operativo della macchina stessa o del cantiere”;
2. categoria 1 per le attività di spazzamento meccanico esclusivamente per i codici EER 200302 e 200303;
3. categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di “raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane, extraurbane e autostrade di cui all'art. 184, comma 2, lett. d) del D.Lgs. 152/2006” e “raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua”.



**Se in data 20 ottobre 2019 ho ricevuto una contestazione dal nucleo di polizia economico finanziaria per violazione dell'art. 2 del D.Lgs. 74/2000 che sanzioni 231 mi saranno comminate?**

In data 20 ottobre un ente veniva raggiunto da notifica del verbale del nucleo di polizia economico finanziaria in merito ad accertamenti fiscali occorsi in data 2 settembre sull'imposta sul valore aggiunto, sull'imposta sui redditi e sugli altri tributi.

Dalla verifica compiuta gli agenti accertatori, tra le altre, hanno contestato le violazioni di cui all'art. 2 e 10-*quater*<sup>1</sup> del D.Lgs. 74/2000.

Quanto all'articolo 10-*quater* questo prevede, al suo comma 1, una sanzione nel caso di compensazione di crediti non spettanti, mentre il successivo comma 2 prevede una sanzione più elevata nel caso in cui siano stati portati in compensazione crediti inesistenti.

Relativamente all'art. 2<sup>2</sup> del decreto legislativo 74 del 2000 questo sanziona la condotta di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti.

Ebbene l'applicazione del D.Lgs. 231/2001 per reati tributari è argomento molto recente in quanto oggetto sia della Direttiva PIF dell'Unione Europea n.1371/2017 "relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale", che anche per quanto riguarda il decreto fiscale.

Pertanto, se fino ad ora, l'introduzione di reati tributari all'interno del decreto 231 è sempre stata scongiurata con gli interventi normativi di cui in narrativa gli stessi sembrano diretti effettivamente ad ampliare il decalogo 231.

Ciò posto, con riguardo alla Direttiva PIF ad oggi non risulta ancora recepita nel nostro ordinamento mentre il decreto fiscale (con il quale è intervenuta la costituzione dell'art. 25-*quinquiesdecies* nel decreto 231) entrato in vigore lo scorso 27 ottobre 2019 a seguito di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale ed in attesa di conversione in Legge ha già cominciato a dispiegare i suoi effetti.

In ogni caso, sebbene l'art. 2 del D.Lgs. 74/2000 sia stato inserito a far data dal 27 ottobre scorso tra i reati presupposto 231, per il principio di legalità (così come previsto altresì all'interno dell'art. 2 del D.Lgs. 231/2001), non potrà essere elevata alcuna contestazione 231 nei confronti dell'ente per fatti antecedenti l'entrata in vigore di tali reati presupposto.



L'art. 10-*quater* del D.Lgs. 74/2000 non è ancora entrato nel decalogo dei reati presupposto di cui al Decreto 231, mentre l'art. 2 del D.Lgs. 74/2000 essendo entrato in vigore successivamente rispetto ai fatti contestati all'ente non potrà comunque comportare l'elevazione di alcuna sanzione 231.

Laddove invece l'accertamento fosse avvenuto successivamente rispetto all'entrata in vigore dell'art. 25-*quinquiesdecies* del D.Lgs. 231/2001 la sanzione pecuniaria corrispondente sarebbe stata per un massimo di 500 quote e pertanto non superiore ad Euro settecentosettantaquattromilacinquecento e non inferiore a venticinquemilaottocento.

1 D. Lgs. 74/2000 art. 10-*quater* (Indebita compensazione) "1. È punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa le somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, crediti non spettanti, per un importo annuo superiore a cinquantamila euro.

2. è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni chiunque non versa le somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, crediti inesistenti per un importo annuo superiore ai cinquantamila euro".

2 D.Lgs. 74/2000 art. 2. (Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti) "1. È punito con la reclusione da quattro a otto anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, indica in una delle dichiarazioni relative a dette imposte elementi passivi fittizi.

2. Il fatto si considera commesso avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti quando tali fatture o documenti sono registrati nelle scritture contabili obbligatorie, o sono detenuti a fine di prova nei confronti dell'amministrazione finanziaria.

2-bis. Se l'ammontare degli elementi passivi fittizi è inferiore a euro centomila, si applica la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni".

## 4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.6.



**Nell'indagine sull'inquinamento ambientale si può fare a meno della dimostrazione del nesso di causalità?**

Il dogma “*chi inquina paga*” impone che la riparazione del danno ambientale della direttiva 2004/35/CE1 ricada sul soggetto la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di quest'ultimo, che sarà considerato per ciò finanziariamente responsabile.

Il diritto europeo, tuttavia, non definisce le modalità di accertamento del nesso di causalità e gli Stati membri dispongono a riguardo di un ampio potere discrezionale, al fine di prevedere discipline nazionali.

L'importanza del requisito di causalità tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale non viene mai messa in discussione in ambito europeo, anche quando la Corte di Giustizia si spinge fino ad una lettura che identifica quali responsabili non solo gli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, ma anche un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, cioè i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato.<sup>1</sup>

Sul fronte nazionale la giurisprudenza in un corposo filone<sup>2</sup>, che troverà anche un riconoscimento ufficiale da parte del Ministero dell'Ambiente ammette il ricorso ad indizi plausibili nell'accertamento del nesso causale, a fronte di un inquinamento diffuso o storico.

Ci si può avvalere, quindi, anche di presunzioni semplici ex art. 2727 c.c., prendendo in considerazione elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi, precisi e concordanti: sulla base di tali indizi deve risultare verosimile che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori. Per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo ad uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%).

Ma non si può andare oltre.

Il Consiglio di Stato Sez. II n. 7033 del 15 ottobre 2019 afferma che la responsabilità civile presuppone in ogni caso il nesso di causalità tra la condotta e l'evento. Si rende, quindi, necessaria l'indagine sul nesso che può fondarsi anche su presunzioni cioè indizi inequivocabili e alla stregua della regola del “più probabile che non”. Si può rinunciare alla certezza assoluta, al rigore, ma non ci si può spingere oltre.



**In definitiva nel sistema di responsabilità civile rimane centrale, pure nei casi che prescindono dall'elemento soggettivo, la necessità di accertare comunque il rapporto di causalità tra la condotta e il danno, non potendo rispondere a titolo di illecito civile colui al quale non sia imputabile l'evento lesivo neppure sotto il profilo oggettivo.**

**NUOVI PACCHETTI  
ANCORA PIÙ CONVENIENTI**

**TUTTO RINNOVATO**



*All In One*

*All In One MAXI*

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

- 1 Corte di giustizia europea, Sez. II, del 13 luglio 2017, causa C-129/16. Si giustifica la discrezionalità dello Stato (Ungheria nel caso di specie) di addossare una responsabilità solidale ai proprietari dei fondi sganciata dall'accertamento del nesso di causalità alla stregua dell'art. 16 della direttiva 2004/35, che prevede la facoltà per gli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Quindi, si renderebbe possibile l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione e l'individuazione di altri soggetti responsabili.
- 2 Cons. Stato, sez. V, del 16 giugno 2009, n. 3885; Cons. stato, Sez. V, del 22 maggio 2015, n. 2569.

**Esiste nella normativa italiana una definizione di rifiuto tessile?**

4.3.13.6.

Non è rintracciabile nella normativa italiana una specifica definizione di “*rifiuto tessile*”.

L'Allegato D alla Parte Quarta del TUA, recante l'“*Elenco dei rifiuti istituito Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000*”, così come appianato dalla Decisione 2014/955 del 18 dicembre 2014, indica diverse tipologie di rifiuto riconducibile ai materiali tessili tra i quali:

- *i rifiuti da materiali compositi (fibre impregnate, elastomeri, plastomeri)* [Codice CER 040209];
- *i rifiuti da fibre tessili grezze* [Codice CER 040221];
- *i rifiuti da fibre tessili lavorate* [Codice CER 040222];
- *gli imballaggi in materia tessile* [Codice CER 150109];
- *i prodotti tessili* [Codice CER 191208];
- *l'abbigliamento* [Codice CER 200110];
- *i prodotti tessili* [Codice CER 200111].

Ebbene, oltre agli indumenti usati, agli accessori di abbigliamento, ai prodotti tessili domestici per cucina, bagno e letto, ai tessili per l'arredo, ecc. (che costituiscono i prodotti a fine vita), nella categoria in parola sono ricompresi parte dei rifiuti esitanti dai processi produttivi del settore industria tessile<sup>1</sup>.

Conseguentemente, sul piano sostanziale si possono distinguere due macro categorie di rifiuti tessili, ovvero:

- i materiali che provengono dalla produzione di filati e tessuti, dai processi di confezionamento dei capi di abbigliamento e dal *retail*. Si tratta, di rifiuti post-industriali, ossia, i *ccdd. scarti “pre-consumo”*.

All'interno di questa categoria è possibile tracciare un elenco schematico distinguendo, dal punto di vista dei rifiuti post-industriali, gli scarti primari e secondari<sup>2</sup>.

- Gli scarti tessili provenienti prevalentemente

dall'utilizzo domestico - che rappresentano i *ccdd. scarti “post consumo”*.

Invero, la vita media di un capo di abbigliamento si aggira attorno ai tre anni, dopo i quali viene dismesso. In tali situazioni è piuttosto agevole ricondurre la dismissione con il concetto di rifiuto in quanto il detentore “*se ne disfa*” terminando il loro ciclo di vita negli impianti di recupero tessile o in discarica.

Qualora, invece, gli abiti vengano immessi nei circuiti della beneficenza (vendite organizzate, raccolte delle parrocchie, donazioni) oppure vengano ceduti ai mercatini dell'usato, non sussiste la medesima volontà di dismetterli, ma al contrario vi è l'intenzione di reimmetterli in un diverso ciclo di consumo, con la conseguenza che non si può parlare di rifiuti - e neanche di *sottoprodotti* - ma di vere e proprie merci, con un valore economico per chi le vende e per chi le acquista.

Nel d.lgs n. 152/06 non è presente una definizione specifica di “*rifiuto tessile*”, ma vi sono soltanto due riferimenti ai rifiuti tessili negli Allegati al Codice. Oltretutto un solo riferimento è esplicito nell'Allegato D alla Parte Quarta del TUA (recante l'Elenco dei rifiuti istituito conformemente alla Decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000), mentre l'altro riferimento è all'industria tessile e si ritrova nell'Allegato III “*Emissioni di composti organici volati*” alla *Parte Quinta del Codice nella “Parte II - Attività e soglie di consumo di solvente”*.



**In conclusione il TUA non contiene alcuna definizione di “*rifiuto tessile*”, né specifiche norme ad esso dedicate, tuttavia ai rifiuti c.d. tessili si applicano le norme della Parte Quarta del Codice dell'Ambiente così come per tutti i rifiuti non avendo una regolamentazione specifica indicata.**

1 *Studio di settore sul fine vita dei prodotti tessili*, Assosistema Servizi s.r.l., marzo 2015.

2 Secondo la distinzione operata dal Dipartimento per lo sviluppo del Tessile del Fashion Institute of Technology nell'ambito del programma “*Industrial Waste Recycling and Prevention (INWRAP)*” patrocinato nel 2001 dall'EPA, l'Agenzia di Protezione Ambientale degli Stati Uniti.

## 4.3.14. SCARICHI

4.3.14.6.



**Il rilascio dell'autorizzazione allo scarico è un mero adempimento burocratico ed è quindi possibile una sua sanatoria postuma?**

Una società esercente attività di concia, tintura e finitura di pelli, giustificava la sua condotta di scarico in assenza della prescritta autorizzazione (con conseguente contestazione del reato di cui all'art. 137 comma 2), sostenendo il carattere meramente burocratico dell'autorizzazione, l'occasionalità della condotta di scarico e l'ottenimento, postumo, di detta autorizzazione.

Ci si interroga dunque sulla efficacia sanante dell'autorizzazione postuma.

Il Testo Unico Ambientale (D.Lgs 152/2006) sul punto ci dice che l'autorizzazione allo scarico, presuppone – tra l'altro - il compimento di una serie di adempimenti. Si pensi ad esempio:

all'indicazione delle caratteristiche, anche tecniche, dello scarico (art. 125, comma 1);

- all'indicazione della sua destinazione finale (art. 125, comma 1);
- alla possibilità di stabilire prescrizioni e limiti per particolari tipologie di scarico in presenza di determinate condizioni (art. 124, comma 8);
- alla possibilità di stabilire prescrizioni e limiti in relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell'ambiente interessato (art. 124, comma 10);
- al necessario versamento di una somma di denaro per l'effettuazione dei controlli e delle verifiche necessarie per l'istruttoria della domanda di autorizzazione (art. 124, comma 11).

Da detti adempimenti la giurisprudenza – anche più recente – ha tratto la conclusione che lo scopo dell'autorizzazione allo scarico è quello di consentire una preventiva verifica della rispondenza di un'attività, potenzialmente pericolosa, ai dettami ambientali. E ciò è tanto vero che la suddetta preventiva verifica deve comprendere non solo quelle situazioni di pericolo reale per la salute e per l'ambiente, ma anche per qualsivoglia alterazione capace di incidere negativamente sui beni naturali o anche semplicemente sull'uso che di essi se ne fa (Cfr. Cass. Pen. Sez. III, Sent., 15 marzo 2019, n. 11518).

Ne discende a sua volta che – proprio in ragione di detta finalità – deve escludersi che il rilascio di un'au-

torizzazione postuma possa avere efficacia sanante della violazione.

In altre parole, nel settore ambientale, l'autorizzazione svolge non solo una funzione abilitativa, cioè di rimozione di un ostacolo all'esercizio di alcune facoltà, ma assume anche un ruolo di controllo del rispetto della normativa e dei correlati *standard* e consente il cosiddetto monitoraggio ecologico, sicché la mancanza di detto provvedimento incide su alcuni interessi protetti dal precetto penale.

Pertanto l'omessa valutazione della P.A. impedisce quella conoscenza ed informazione ambientale e quel controllo sull'attività cui sono deputati il procedimento autorizzatorio e le relative sanzioni non possono essere evitate con l'ottenimento di un'autorizzazione postuma (Conforme Cass. Pen Sez. III, n. 56281 del 24 ottobre 2017).

Allo stesso modo, secondo i sopra citati orientamenti giurisprudenziali, non assumono alcuna validità taciti assensi o illegittime prassi eventualmente applicate dalle amministrazioni competenti.

D'altronde a dimostrazione del particolare rilievo attribuito alle esigenze di salvaguardia dell'ambiente e l'interesse del legislatore ad un accurato controllo degli scarichi si pone non soltanto dalla complessità del procedimento amministrativo finalizzato al rilascio del titolo abilitativo, ma anche dalla previsione di una efficacia temporale dello stesso e di un periodico rinnovo.



**In conclusione si può affermare che la finalità dell'autorizzazione non è soltanto quella di permettere l'apertura e l'effettuazione dello scarico, ma anche di porre l'amministrazione competente nelle condizioni di verificare la sussistenza delle condizioni di legge per il rilascio del titolo abilitativo ed effettuare ogni necessaria attività di controllo e prevenzione, con la conseguenza che l'ottenimento di una autorizzazione postuma, non elimina l'offensività della condotta di scarico in assenza dell'autorizzazione e quindi non può considerarsi come condotta riparatoria.**

**La gestione delle terre e rocce cambia in base ai volumi di scavo?**

Una società che produce modesti volumi di scavo è tenuta agli stessi adempimenti di chi produce rilevanti quantità di terre e rocce?

Domanda da non sottovalutare, perché a seconda della sua risposta cambiano – e di molto – gli adempimenti che gravano sulle imprese, soprattutto per quelle che producono modeste quantità di terre e rocce.

Il DPR 13 giugno 2017 n. 120 – ossia il regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo – ci dice che esistono **tre diverse fattispecie riferite ai quantitativi dei volumi di scavo prodotti**.

In particolare, detta tripartizione si basa prendendo come riferimento la **grandezza dei cantieri e le procedure autorizzative cui sono soggetti**. Cioè, più grande è il cantiere, più (si presume) terre e rocce produce.

La cosa che qui interessa è che la **maggiore o minore grandezza del cantiere (rectius dei volumi prodotti), nonché l'assoggettabilità o meno alle procedure di VIA/AIA, determina l'applicazione di disposizioni differenti e quindi di adempimenti diversi**.

Fondamentale è dunque capire prima di tutto, in quale “tipo” di cantiere può essere ricompresa la mia attività.

A dircelo è lo stesso DPR, secondo il quale sono:

- **cantieri di grandi dimensioni** quelli costituiti da progetti di opere che prevedono produzione di terre e rocce eccedenti i 6.000 metri cubi di materiale escavato - volumi calcolati sulle sezioni di progetto - e assoggettate alle procedure di VIA/AIA (art. 2 comma 1 lettera u);
- **cantieri di grandi dimensioni non soggetti a VIA/AIA** quelli costituiti da progetti di opere che prevedono analogamente al punto precedente la produzione di terre e rocce eccedenti i 6.000 metri cubi di materiale escavato (volumi calcolati sulle sezioni di progetto), ma che a differenza degli altri non sono assoggettati alle procedure di valutazione di impatto ambientale o di autorizzazione integrata ambientale;
- **cantieri di piccole dimensioni**, quelli in cui i progetti di opere prevedono quantità di terre e/o rocce escavate inferiori a 6.000 metri cubi calcolati sulla sezione di progetto, indipenden-

temente che detti progetti ricadano o meno tra quelli assoggettati a VIA/AIA.

Capito in quale tra le su esposte definizioni rientra la propria attività occorrerà seguirne la relativa disciplina.

In particolare, per i **cantieri di grandi dimensioni di cui al punto i), si applicheranno le previsioni di cui agli artt. 8-19 del DPR**, tra cui la necessaria redazione del **Piano di utilizzo**.

Rientrare nella definizione di cui al **punto ii) comporta invece l'applicazione dell'art. 22 del DPR**, che prevede tra le altre cose una sorta di equiparazione *ex lege* alla disciplina prevista per i cantieri di piccole dimensioni.

I **cantieri di piccole dimensioni di cui al punto iii)**, infine, sono soggetti alle previsioni di cui agli articoli 20 e 21 del DPR, tra cui la necessaria redazione di una **dichiarazione di utilizzo**.



**In conclusione, la gestione delle terre e rocce da scavo varia a seconda dei volumi di scavo prodotti. Per comprendere all'interno di quale disciplina occorre muoversi bisogna in primo luogo capire in quale fattispecie rientra la propria attività, ossia se è riconducibile a quella dei cantieri di grandi dimensioni; dei cantieri di grandi dimensioni non soggetti a VIA/AIA o dei cantieri di piccole dimensioni. Nel primo caso si seguiranno regole più stringenti tra cui la necessaria redazione del Piano di utilizzo, negli altri due casi si applicherà una disciplina più snella che prevede la redazione della differente dichiarazione di utilizzo.**

4.3.15.6.

## 4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.6.



**Discarica abusiva in sito demaniale: che valore hanno le autorizzazioni del soggetto privato?**

La discarica non autorizzata è sanzionata all'art. 256, comma 3<sup>1</sup> del d.lgs n. 152/06 e la condotta illecita è stata così profilata dalla giurisprudenza<sup>2</sup>: *“si ha discarica abusiva tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato. Inoltre, il reato di discarica abusiva è configurabile anche in caso di accumulo di rifiuti che, per le loro caratteristiche, non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell'area su cui insistono, anche se collocata all'interno dello stabilimento produttivo”*.

Ci si chiede se le cose cambino qualora i soggetti che hanno commesso il fatto siano dotati di proprie autorizzazioni alla raccolta o al trasporto di rifiuti e quindi se sussista una rilevanza delle autorizzazioni dei privati o piuttosto si configuri l'illecito pur in costanza delle autorizzazioni menzionate.

In una recentissima pronuncia la Suprema Corte si è espressa risolvendo le perplessità. La questione sorge da una vicenda processuale che, dalla data in cui ha avuto origine (fatto avvenuto nel 2016) ha trovato soluzione solo recentemente a seguito di pronuncia della Corte di Cassazione, con sentenza n. 44847 del 5 novembre 2019.

Nello specifico, due soggetti privati, erano stati condannati in primo grado, fra gli altri illeciti, per il reato di cui all'art. 256.

La Condanna per il reato di cui sopra, inoltre, è confermata in secondo grado per entrambi i soggetti privati. Questi ultimi, pertanto, hanno presentato ricorso in Cassazione sostenendo, fra gli altri motivi, la violazione di legge e vizio di motivazione in rela-

zione all'art. 256 comma 3 del TUA.

In particolare, la tesi difensiva sosteneva un *“macroscopico errore”* nella valutazione degli elementi acquisiti in quanto, i giudici, sia in primo che in secondo grado, non avrebbero tenuto in considerazione delle **autorizzazioni di cui entrambi gli imputati erano titolari** che, a dire della difesa, avrebbero dovuto esimere i soggetti imputati da una eventuale responsabilità penale in materia di discarica non autorizzata.

Tuttavia, gli Ermellini, non si sono mostrati in accordo con la teoria avanzata dalla difesa.

Secondo la Corte di Cassazione, invero, *“la circostanza che i materiali siano stati scaricati in maniera indiscriminata su di un'area demaniale, il greto di un torrente, che non era oggetto di autorizzazione, rende del tutto irrilevante la circostanza che l'imputato avesse l'autorizzazione di raccogliere ovvero trasportare rifiuti in un sito privato o, comunque, in altri siti a ciò deputati”*.

Le autorizzazioni dei soggetti privati alla raccolta o al trasporto di rifiuti in un'area privata o comunque, in altre aree a ciò dedicate, non assumono alcuna rilevanza rispetto al fatto in questione in quanto tali autorizzazioni non attenevano all'area interessata dall'ipotesi di discarica abusiva.



**In conclusione, quindi, lo scarico di rifiuti in un'area demaniale non oggetto di apposita autorizzazione, in presenza delle altre condizioni richieste, configura la fattispecie di discarica abusiva di cui all'art. 256 comma 3 del TUA anche se i soggetti che hanno commesso il fatto sono dotati di proprie autorizzazioni alla raccolta o al trasporto di rifiuti in siti privati o altri siti a ciò dedicati.**

1 Art. 256, comma 3 del d.lgs n. 152/06: *“Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordecies, comma 1, chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro 5.200 a euro 52.000 se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi”*.

2 Cfr. Cass. Pen, Sez III, del 23 ottobre 2015, n. 42719.

**Come deve avvenire l'utilizzazione agronomica delle acque di un frantoio?**

L'utilizzazione delle acque di un frantoio non è libera. Se pur vero che si tratta di materia non pericolosa è però innegabile che vi siano contenuti svariati composti organici (tipo polifenoli, lipidi, sostanze azotate, minerali...) che conferiscono una bassa biodegradabilità.

Per poter utilizzare agronomicamente le acque di vegetazione è necessario seguire le disposizioni regionali in materia. Configura, infatti, reato e non illecito amministrativo la violazione delle disposizioni regionali in materia.

La **Cassazione Penale, Sez. III, del 18 ottobre 2019, n. 42925** ricorda che l'utilizzazione agronomica di acque di vegetazione di frantoi effettuata in contrasto con le prescrizioni imposte dalle regioni, ivi comprese quelle per il controllo dell'attività integra reato. L'utilizzazione di acque di frantoio in difformità alle disposizioni regionali in materia costituisce reato e non illecito amministrativo. Pertanto, integra il reato di cui all'art. 137 D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 l'utilizzazione agronomica di acque di vegetazione di frantoi effettuata in contrasto con le prescrizioni imposte dalle regioni,

La Cassazione Penale<sup>1</sup> sui reflui oleari, ribadisce il confine tra utilizzazione agronomica e abbandono incontrollato vietato delle acque del frantoio.

Integra il reato previsto dall'art. 256, comma 2, del d.lgs n. 152/06 lo smaltimento, lo spandimento o l'abbandono incontrollati delle acque provenienti da un frantoio oleoso, potendosi applicare la disciplina prevista dalla legge 11 novembre 1996, n. 574 ai soli casi in cui i reflui oleari abbiano una loro utilità ai fini agricoli.

L'art.112<sup>2</sup> del d.lgs n. 152/06 consente l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e si può applicare la disciplina prevista dalla legge 11 novembre 1996, n. 574 ai soli casi in cui i reflui oleari abbiano, quindi, una loro utilità ai fini agricoli.<sup>2</sup>

Presupposto imprescindibile per l'effettuazione della pratica della fertirrigazione è, pertanto, l'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze, la quale implica che l'attività sia di una qualche utilità per l'attività agricola svolta nonché un'indagine sullo

stato, le condizioni e le modalità di utilizzazione delle sostanze compatibili con tale pratica. In altre parole, deve trattarsi di un'attività la cui finalità sia effettivamente il recupero delle sostanze nutritive ed ammendanti contenute negli effluenti e non può risolversi nel mero smaltimento delle deiezioni animali. Da ciò consegue la necessità che, in primo luogo, vi sia l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, la quantità e qualità degli effluenti sia adeguata al tipo di coltivazione, i tempi e le modalità di distribuzione siano compatibili ai fabbisogni delle colture e, in secondo luogo, che siano assenti dati fattuali sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione<sup>3</sup>.



**In conclusione l'utilizzazione dei reflui oleari deve avvenire nel rispetto delle condizioni suesposte.**

<sup>1</sup> Cass. Pen., del 21 novembre 2018, n. 52422.

<sup>2</sup> Cass. Pen., Sez. III, del 17 giugno 2014, n. 40533; Cass. Pen., sez. III, del 10 giugno 2016, n. 24361.

<sup>3</sup> In tal senso Cass. Pen., Sez. III, del 10 giugno 2016, n.24361..

## 4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.6.



**Il responsabile dell'ufficio tecnico comunale può adottare nei confronti dell'A.N.A.S. una ingiunzione per la rimozione dei rifiuti abbandonati?**

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 14 marzo 2019 n. 1684<sup>1</sup>, ha ritenuto che il Responsabile dell'ufficio tecnico comunale sia competente ad adottare, nei confronti di A.N.A.S., un'ingiunzione alla rimozione dei rifiuti abbandonati, non potendo tuttavia lo stesso adottare invece un ordine di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico del sito, potere attribuito all'organo sindacale. La vicenda trae origine dall'appello depositato innanzi al Consiglio di Stato da parte dell'Ente Nazionale delle strade (A.N.A.S.) avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale che a sua volta aveva rigettato il ricorso dell'ente avverso una ordinanza del responsabile del Settore Urbanistica e Assetto del Territorio comunale ingiungente la rimozione dei rifiuti abbandonati e l'adozione di interventi di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico dei siti interessati. Ed infatti l'Ente nazionale, in virtù della qualifica di concessionario del servizio di gestione e manutenzione delle strade statali, era stato individuato dall'amministrazione resistente quale responsabile dell'abbandono di rifiuti sull'estremo margine di una strada statale e quindi destinataria dell'ordinanza richiamata. L'A.N.A.S., quindi, deduceva l'erroneità dell'ordinanza nell'assunto che il responsabile del settore Urbanistica e Assetto del Territorio esorbitasse dal proprio potere di sindacato, rinvenendo, in più, a fondamento dell'ordinanza stessa l'art. 14 del D.lgs. n. 285/1992<sup>2</sup> (c.d. Codice della strada) finalizzato a garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione stradale (anche nel caso di rifiuti abbandonati) e non l'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006<sup>3</sup> come indicato nel provvedimento.

Ebbene, secondo il Consiglio di Stato, la natura del potere esercitato e l'interpretazione complessiva del responsabile del settore Urbanistica e Assetto del Territorio del Comune consentono di ritenere che

correttamente sia stata individuata la norma fondamentale di riferimento nell'art. 14 del D.lgs. n. 285 del 1992, ravvisatone il rapporto di specialità rispetto all'art. 192 del D.lgs. n. 152 del 2006, con riferimento alla pulizia delle strade e delle loro pertinenze.

In particolare, l'art. 14, comma 1, lett. a), del nuovo codice della strada pone a carico degli enti proprietari delle strade la *"manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi"* ed il successivo comma 3 precisa che *"per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito"*; mentre l'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152 del 2006 dispone che chiunque viola il divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo è tenuto *"a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario o con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo"*.

Consegue da quanto esposto che, il provvedimento impugnato dell'ufficio tecnico dell'ente del Comune, stante la sua natura di ente locale con fini generali, non può essere inficiato da incompetenza, con riguardo al solo ordine di rimozione dei rifiuti, funzionale alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade e pertinenze, che ha onerato di tale adempimento l'A.N.A.S., vista la mancata attivazione del gestore stradale.



**Tuttavia, lo stesso ufficio non avrebbe potuto emanare una ingiunzione volta alla bonifica, decontaminazione e risanamento igienico del sito essendo espressione di un rimedio sanzionatorio per la violazione del divieto di abbandono di rifiuti che rientra tra quelli attribuiti alla competenza del Sindaco.**

1 Consiglio di Stato, sez. V, 14 marzo 2019, n. 1684.

2 D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada". Art. 14 "Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade", comma 1: "Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono: a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi; b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze; c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta [...]".

3 D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 192 "Divieto di abbandono" "1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. 3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate [...]".



### Quali principi regolano la gestione del servizio idrico integrato?

Il servizio idrico integrato cui il Testo unico ambientale - D. Lgs. n. 152/2006 - dedica la Parte III sezione III viene così definito dall'art. 141<sup>1</sup>, comma 2: *“il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità”*.

Da ciò emerge come il legislatore abbia voluto inserire già nella fase descrittiva del servizio i criteri a cui lo stesso deve essere improntato, affidando a quest'ultimi un ruolo di primo piano.

D'altra parte è lo stesso legislatore all'art. 178<sup>2</sup> del D. Lgs. n. 152/2006 a prevedere tra i principi uniformanti la gestione dei rifiuti in generale i criteri di efficienza, efficacia, trasparenza, fattibilità e rispetto delle norme.

Con ciò a dire che tale gestione pur necessitando di capacità costante di rendimento in linea alle proprie funzioni o ai propri fini deve comunque rispettare la convenienza economica.

Ebbene, il servizio idrico integrato e la sua gestione con i principi regolatori sono al centro di una recentissima pronuncia del TAR Lombardia Sez. II n. 2452 del 20 novembre 2019.

Con tale pronuncia i giudici hanno ribadito che se si osserva la normativa primaria si profila una gestione (del servizio idrico integrato) improntata ad efficienza, efficacia ed economicità, non tollerando, per converso, il riconoscimento sul piano tariffario di costi indebiti derivanti da gestioni non improntate a tali principi.

Per tale ragione non possono ritenersi riconosciuti i costi *“a piè di lista”* sostenuti dal soggetto affidatario del servizio qualora siano frutto di una inefficiente attività economica destinata ad incidere a discapito dell'utente finale.

Per di più l'art. 3<sup>3</sup> del D.P.C.M. del 20 luglio 2012 impone all'Autorità di predisporre e rivedere *“periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato”* sulla base dei *“costi efficienti di investimento e di esercizio so-*

stenuti dai gestori”

Su tale punto la giurisprudenza amministrativa appare costante nel riconoscere che *“le tariffe devono essere tali da coprire i costi sostenuti per l'erogazione del servizio”* con la ulteriore precisazione che l'Autorità *“non fa riferimento in realtà ai costi effettivamente sostenuti ma ai costi efficienti e cioè a quelli che un operatore efficiente sosterebbe per erogare la sua prestazione”*<sup>4</sup>.

Da ciò emerge una attenzione – *rectius* interesse – a che i costi eccessivi dovuti ad una gestione non oculata della gestione del servizio idrico integrato ricadano sugli utenti finali.

Del resto, le previsioni normative in materia di servizi di pubblica utilità – art. 1 della L. n. 481 del 1995<sup>5</sup> - appaiono decisamente concordi con quanto sopra espresso sancendo che *“Le disposizioni della presente legge hanno la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati «servizi» nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse”*.



**In conclusione, nell'ambito della gestione del servizio idrico integrato emerge la duplice funzione di:**

- precludere l'ingresso in tariffa di costi non coerenti ai principi di efficacia, efficienza ed economicità soddisfacendo l'interesse della generalità degli utenti a non essere incisi per costi eccessivi derivanti da una gestione non oculata;
- incentivo agli operatori del settore di promuovere la propria efficienza.

1 Art. 141 (Ambito di applicazione) del D. Lgs. n. 152/2006.

2 Art. 178 (Principi) del D. Lgs. n. 152/2006.

3 Art. 3 (Individuazione delle funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all' Autorità per l'energia elettrica ed il gas) D.P.C.M. del 20 luglio 2012.

4 TAR Lombardia, Sez. II, 5 agosto 2015 n. 1886

5 LEGGE 14 novembre 1995, n. 481. *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*.

**Qual è il rapporto esistente tra rating d'impresa e rating di legalità?**

Il *Rating di legalità* viene rilasciato dall'AGCM concordemente con l'ANAC così come previsto dall'art. 213 (Autorità Nazionale Anticorruzione) del D.Lgs. 50/2016 che al comma 7 prevede che: “l'Autorità [ANAC] collabora con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato [AGCM] per la rilevazione di comportamenti aziendali meritevoli di valutazione al fine dell'attribuzione del “Rating di legalità” delle imprese di cui all'articolo 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Il rating di legalità concorre anche alla determinazione del rating di impresa di cui all'articolo 83, comma 10”.

Detto *Rating di legalità* concorre alla determinazione del *Rating d'impresa* che rappresenta l'istituto a mezzo del quale l'ANAC individua i requisiti di premialità riconosciuti agli operatori economici per l'affidamento di un appalto di servizi o di lavori.

Tale premialità è disciplinata all'interno dell'art. 83 del D.Lgs. 50 del 2016 che prevede, al suo comma 10<sup>1</sup>, l'istituzione del *Rating d'impresa* quale sistema premiale, ovvero di penalizzazione, dettagliato da apposite Linee Guida emesse dall'ANAC e da applicarsi proprio ai fini della qualificazione delle imprese nell'ambito della selezione degli offerenti nei procedimenti ad evidenza pubblica.

Nello specifico il *Rating d'impresa*, così come descritto nelle Linee Guida dell'ANAC<sup>2</sup>, viene calcolato tramite un algoritmo basato su diversi elementi tra i quali è incluso il possesso del Rating di legalità.

Volendo entrare maggiormente nel dettaglio degli elementi valutati dall'ANAC nel calcolo dei *requisiti reputazionali* del Rating di impresa occorre richiamare il paragrafo IV delle citate Linee Guida il

quale, a titolo esemplificativo, indica quali dati di calcolo i seguenti elementi:

- i. “*indici espressivi della capacità strutturale dell'impresa;*
- ii. *il rispetto dei tempi e dei costi previsti per l'esecuzione;*
- iii. *l'incidenza del contenzioso sia in sede di partecipazione alle gare che di esecuzione dei contratti;*
- iv. *il Rating di Legalità rilevato dall'ANAC in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;*
- v. *la regolarità contributiva, compresi i versamenti alle casse edili, valutata con riferimento ai tre anni precedenti;*
- vi. *la presenza di misure sanzionatorie amministrative per i casi di omessa o tardiva denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di contratti pubblici, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi”<sup>3</sup>.*



Il rating di legalità rappresenta uno degli indici a mezzo dei quali viene calcolato il rating d'impresa che mediante un algoritmo che tiene conto di alcuni elementi puntualmente individuati, genera un livello di “affidabilità” dell'impresa offerente. Tra questi parametri di affidabilità è incluso anche il rating di legalità che a sua volta è generato dalla valutazione dell'organizzazione societaria dell'operatore economico, con particolare riguardo agli strumenti organizzativi presenti in azienda nonché (a titolo esemplificativo) la presenza o meno di condanne penali in capo ai membri dell'organo di governo della società. L'acquisizione del rating di legalità non è obbligatoria sebbene il possesso di tale attestato costituisce elemento premiale in fase di aggiudicazione di un appalto pubblico.

1 Art. 83 comma 10 del D.Lgs. 50 del 2016: “10. È istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione, il sistema del *rating di impresa* e delle relative premialità, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione agli operatori economici, su richiesta. Il suddetto sistema è connesso a *requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono l'affidabilità dell'impresa*. L'ANAC definisce i requisiti reputazionali e i criteri di valutazione degli stessi, nonché le modalità di rilascio della relativa certificazione, mediante linee guida adottate entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Le linee guida di cui al precedente periodo istituiscono altresì un sistema amministrativo, regolato sotto la direzione dell'ANAC, di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di appalti pubblici, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi, prevedendo altresì uno specifico regime sanzionatorio nei casi di omessa o tardiva denuncia. I requisiti reputazionali alla base del rating di impresa di cui al presente comma tengono conto, in particolare, dei precedenti comportamenti dell'impresa, con riferimento al mancato utilizzo del soccorso istruttorio, all'applicazione delle disposizioni sulla denuncia obbligatoria di richieste estorsive e corruttive, nonché al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e dell'incidenza e degli esiti del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara sia in fase di esecuzione del contratto. [...]”.

2 <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ConsultazioniOnline/Documento%20di%20consultazione.pdf>

3 Cfr. pag 4 delle *Linee Guida attuative del nuovo Codice degli Appalti* di cui alla nota 2.

# 4.4.

## SOMMARIO

- 4.4.6. White List: obbligo o facoltà  
di *Lucia Giulivi* .....950

# “White List: obbligo o facoltà”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Nell'ambito della partecipazione a gara d'appalto sono sempre di più gli elementi di premialità richiesti agli operatori offerenti.

Gli strumenti di premialità afferiscono principalmente a quei presidi di legalità normativamente riconosciuti che a tratti si accavallano e che fanno perdere l'orientamento a coloro i quali intendono proporre la propria offerta in un appalto pubblico.

Se da un lato, infatti, l'adozione di strumenti organizzativi risulta essere utile ad aiutare la società offerente in ogni caso a mettere ordine tra le proprie fila, dall'altro i medesimi operatori rischiano di perdere il confine tra *premiabile* ed *obbligatorio*.

Ciò accade ad esempio con riguardo all'iscrizione nella white list per quei soggetti esercenti una delle attività ritenute *maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa* di cui all'art. 53 della suddetta L 190 del 2012 per i quali sebbene l'iscrizione nel suddetto elenco sia volontaria, sembra sussistere al contrario un vero e proprio obbligo di iscrizione.

## IN SINTESI

- L'istituto della *white list* permette alle Stazioni Appaltanti di verificare l'assenza di infiltrazioni mafiose presso un operatore economico;
- medesimo risultato può ottenersi dalla consultazione della Banca Dati Nazionale Antimafia che raccoglie tutte le *comunicazioni ed informative antimafia*;
- tali informazioni vengono recepite dalla S.A. tramite consultazione della white list presente presso la Prefettura;
- detta iscrizione in white list è volontaria e costituisce un elemento ulteriore dal quale poter trarre informazioni sugli operatori economici da parte della stazione appaltante;
- Tuttavia detta volontarietà è stata scardinata dal D.L. 90 del 2014 (convertito in L. 114 del 2014) che ha sancito l'obbligatorietà per le stazioni appaltanti dell'acquisizione di informazioni antimafia tramite *white list*;
- Detta disposizione di fatto ha sancito l'obbligo d'iscrizione in white list sebbene detto istituto resti, formalmente, volontario.

### 1. Procedura di iscrizione in white list

Uno degli strumenti più usati per ottenere punteggio nelle procedure di selezione del contraente relative agli enti pubblici è la white list.

Ai fini dell'iscrizione in white list, il legale rappresentante della società (o il *titolare*, laddove si tratti di *impresa individuale*) dovrà presentare apposita domanda alla Prefettura territorialmente competente (ossia a quella nella cui circoscrizione la società ha la propria *sede legale*), indicando gli elementi essenziali idonei ad individuare univocamente l'Azienda e segnatamente:

- generalità del legale rappresentante;
- ragione sociale della società;
- sede legale (ed eventuale sede secondaria stabile in Italia, per le imprese estere);
- C.F./P.IVA;
- settore o settori di attività per cui è richiesta l'iscrizione;
- data e firma del legale rappresentante.

La domanda di cui sopra dovrà essere corredata:

- dalla Dichiarazione sostitutiva del certificato di iscrizione alla Camera di Commercio competente per territorio;
- *Dichiarazione sostitutiva di certificazione dei familiari conviventi di maggiore età.*

La seguente *dichiarazione* deve essere presentata<sup>1</sup> da tutti i familiari conviventi di maggiore età dei seguenti soggetti:

- *Legale rappresentante;*
- Eventuali altri componenti *dell'organo di amministrazione;*
- *Socio di maggioranza;*
- Membri del *collegio sindacale* e dei soggetti che svolgono *compiti di vigilanza.*

La *domanda di iscrizione* – corredata dai relativi *allegati* – potrà essere presentata fisicamente, ovvero anche per via telematica, ossia:

- a mezzo PEC;
- nel rispetto delle modalità di cui all'art. 65 D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82<sup>2</sup> (c.d. Codice dell'Amministrazione digitale).

Presentata quindi la *domanda di iscrizione alla White List* nei termini sopra esposti, la **Prefettura** è competente ad effettuare le **verifiche** volte ad accertare l'assenza delle *situazioni ostative* di cui all'art. 67 del Codice Antimafia ovvero le *infiltrazioni mafiose*, ai sensi degli artt. 84, comma 4 e 91, comma 6 del medesimo Codice mediante:

- la consultazione della *Banca Dati Nazionale Unica della Documentazione Antimafia*, se il richiedente è un soggetto ivi censito;
- ovvero anche attraverso l'ausilio del Gruppo Interforze, se il richiedente non è censito nella BDNA o se – anche se censito – emerge che gli accertamenti antimafia sono stati effettuati in data anteriore ai dodici mesi.

Effettuate le necessarie *verifiche*, la Prefettura competente provvede poi:

- **a disporre l'iscrizione**, contestualmente comunicando il relativo provvedimento favorevole all'interessato ed aggiornando l'elenco pubblicato<sup>3</sup> nel proprio sito istituzionale;
- **a rigettare la domanda** – laddove emergano le situazioni ostative sopra descritte – dandone comunicazione all'interessato, nel rispetto del procedimento relativo al *preavviso di rigetto* di cui all'art. 10-bis della L. 241/1990<sup>4</sup>.

La prefettura competente conclude il relativo pro-

1 Cfr. art. 85, comma 3, D.Lgs 159/2011.

2 Art. 65, comma 1, D.Lgs 7 marzo 2005 n. 82: “1. Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:

- se sottoscritte mediante una delle forme di cui all'articolo 20 [firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata];
- ovvero, quando l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché attraverso uno degli altri strumenti di cui all'articolo 64, comma 2-novies [carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi], nei limiti ivi previsti;
- ovvero sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- c-bis) ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con Linee guida, e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato. In tal caso, la trasmissione costituisce elezione di domicilio speciale ai sensi dell'articolo 47 del Codice civile. Sono fatte salve le disposizioni normative che prevedono l'uso di specifici sistemi di trasmissione telematica nel settore tributario”.

3 Quanto all'obbligo di pubblicazione si veda art. 8 DPCM 18 aprile 2018.

4 Art. 10-bis L. 7 agosto 1990 n. 241: “1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o

cedimento nel termine di 90 giorni decorrenti dalla data di ricevimento della domanda di iscrizione. A tal proposito, si segnala che il relativo termine deve ritenersi ordinatorio e non perentorio. Come sostenuto da autorevole giurisprudenza invero: “I termini del procedimento amministrativo devono essere considerati ordinatori, qualora non siano dichiarati espressamente perentori dalla legge”<sup>5</sup>. Ne consegue che all’eventuale decorso di tale termine – e quindi la sua inosservanza – non vengono connesse particolari conseguenze e quindi non determina la nascita di situazioni *processualmente forti* suscettibili di immediata tutela dinanzi alle competenti autorità.

\*\*\*

## 2. White list e B.D.N.A.

L’istituto della *white list* permette alle Stazioni Appaltanti di consultare i nominativi delle società per le quali è stata compiuta dalla prefettura una valutazione preventiva di legalità, esonerando le stesse ad acquisire la documentazione antimafia richiesta dal D.Lgs. 159/2011<sup>6</sup> (c.d. *Codice Antimafia*).

A ben vedere, dunque, l’iscrizione in *white list* appare equipollente ed alternativa rispetto all’acquisizione della documentazione antimafia con la sostanziale distinzione che:

- l’iscrizione in *white list* è un’attività svolta **volontariamente su impulso della società** che intenda concludere un contratto con un ente pubblico o più semplicemente voglia acquisire l’attestazione di assenza di connessioni con associazioni mafiose;
- la **documentazione antimafia**, invece, costituita da *informativa* (richiesta per appalti, concessioni contributi ed elargizioni) e *comunicazione* (richiesta per il rilascio delle autorizzazioni), deve essere richiesta da parte dei soggetti di cui all’art. 83 del D. Lgs. 159/2011 ovvero dai soggetti pubblici con cui il pri-

vato intende contrarre ovvero a cui richiede contributi e concessioni.

Tale documentazione è raccolta all’interno della *Banca Dati Nazionale Unica dell’Antimafia (B.D.N.A.)*.

Quanto alla possibilità che le informazioni raccolte per l’ottenimento della *comunicazione* o per l’*informativa antimafia* possano essere utilizzate anche per altre finalità, come già espresso in precedenza su questa rivista<sup>7</sup>, questo è stato ampiamente confermato dalla giurisprudenza: Nello specifico tale raccolta di informazioni condivise è consentita per il tramite della BDNA che “è lo strumento utilizzato per l’acquisizione delle informazioni societarie rilevanti ai sensi della normativa antimafia” che convoglia in sé tutte le notizie di interesse nell’ambito in oggetto.

Pertanto, in entrambi i casi, viene compiuta una valutazione sugli operatori economici, volta a verificare l’insussistenza di motivi ostativi alla contrattazione con la pubblica amministrazione nonché l’assenza di *tentativi di infiltrazione mafiosa* da cui dipende l’iscrizione dell’impresa in *white list* ovvero il rilascio della *documentazione antimafia* da parte della Prefettura.

Posta l’equipollenza sostanziale delle informazioni presenti in entrambi questi strumenti di verifica (*white list* e BDNA) non può tacersi la differenza sostanziale già rilevata rispetto agli stessi che insiste sul soggetto insignito dell’onere istruttorio rispetto al rilascio della *white list* piuttosto che dell’inserimento di informazioni in BDNA.

Ed invero per la *white list* l’intera istruttoria grava sull’operatore economico mentre per il rilascio della *comunicazione* ovvero della *informativa antimafia*, documenti che alimentano la BDNA, l’onere grava sulle stazioni appaltanti o comunque sul soggetto pubblico richiedente.

*l’autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all’accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che inizia nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell’eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali. Non possono essere adottati tra i motivi che ostano all’accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all’amministrazione”.*

5 Cons. Stato Sez. IV, 13 novembre 2017, n. 5190.

6 D. Lgs. 159/2011 rubricato *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.*

7 Sia consentito il rimando ad Ambiente Legale Digesta n. 4 “*L’interdittiva antimafia e gestione dei rifiuti*” pag. 725 ss. e n. 21 del 4 gennaio 2018 “*la caduta del muro tra l’informativa antimafia e l’Albo: TAR Lombardia*” pag. 562

di Lucia Giulivi

SANZIONI

Non può tacersi dunque l'effetto defaticante della Pubblica Amministrazione nella predilezione dell'iscrizione in white list rispetto alla presenza in BDNA.

Sul punto sebbene l'iscrizione in white list deve intendersi volontaria, nella prassi, soprattutto in determinati casi ciò non è confermato dai fatti, potendosi parlare di *obbligatorietà indiretta o di fatto*.

\*\*\*

### 3. Sull'obbligatorietà (indiretta) o facoltà dell'iscrizione nella white list

Ferma restando l'equiparazione delle informazioni fornite dall'iscrizione in *white list* con i dati acquisiti per il tramite della *documentazione antimafia* da parte delle Stazioni Appaltanti, la normativa sembra essersi orientata per una **sostanziale obbligatorietà** dell'istituto, è bene ribadirlo, a base, tuttavia, volontaria, delle *white list*.

Ed invero il D.L. 90 del 2014 (convertito in L. 114 del 2014) ha sancito l'obbligatorietà per le stazioni appaltanti dell'acquisizione di informazioni antimafia per il tramite della consultazione delle *white list* intervenendo, con il suo art. 29, sul testo dell'art. 1 comma 52 della L. 190/2012<sup>8</sup>.

Nello specifico l'art. 1 comma 52 della citata L. 190 ha previsto che per determinate attività imprenditoriali, specificate al successivo comma 53, “[...] **la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è obbligatoriamente acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura. L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Si applica l'articolo 92, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. La prefettura effettua**

*verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco”*.

In merito all'elenco cui si fa riferimento, occorre precisare che lo stesso è rappresentato proprio dalle *white list* la cui tenuta ed aggiornamento è appannaggio delle Prefetture.

Nello specifico, quanto alle attività imprenditoriali di cui all'art 1 comma 53 della L. 190/2012, queste sono:

- “a) *trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;*
- b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;*
- c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;*
- d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;*
- e) noli a freddo di macchinari;*
- f) fornitura di ferro lavorato;*
- g) noli a caldo;*
- h) autotrasporto per conto di terzi;*
- i) guardiania dei cantieri”<sup>9</sup>.*

Conseguenza di tale disposto normativo è che, pur non essendovi una espressa previsione normativa che renda obbligatoria l'iscrizione in *white list* per gli operatori economici, la stessa risulta essere tale (e cioè obbligatoria) nella misura in cui vi è un obbligo per le Stazioni Appaltanti – per determinate materie – di verificare la presenza nelle predette liste degli operatori economici.

Tale obbligatorietà “*invertita*” o “*indiretta*” sussisterebbe dunque solo in relazione alle attività maggiormente a rischio infiltrazione elencate sopra e che soggiacciono quindi al predetto adempimento.

A conferma di quanto esposto si rammenta altresì che in attuazione del D.L. n. 90 del 2014 e a parziale modifica del D.P.C.M. 18 aprile 2013<sup>10</sup>, è poi intervenuto il D.P.C.M. 24 novembre 2016 il quale, all'art.1<sup>11</sup>, ha ribadito che per i soggetti di cui all'art.

ss.

8 L. 6 novembre 2012 n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*).

9 L'istituzione e l'aggiornamento dell'elenco in questione nonché le modalità per le correlate attività di verifica, sono disciplinate dal D.P.C.M. 18 aprile 2013, entrato in vigore il 14 agosto 2013.

10 Il D.P.C.M. 18 aprile 2013, entrato in vigore il 14 agosto 2013 che aggiunge un nuovo tassello alla disciplina antimafia, come si ricava dallo stesso art. 1, comma 52 della Legge 190/2012.

Tale Decreto prevedeva a chiare lettere, all'art. 2 comma 2, la **volontarietà dell'iscrizione nelle white list**.

11 Art. 2 comma 2 DPCM 18 aprile 2013 modificato tramite l'art. 1 comma 1 lett. a) del DPCM 24 novembre 2016 “2. *Nei casi di cui all'art. 1, comma 52, della legge, la stipula, l'approvazione o l'autorizzazione di contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, sono subordinati, ai fini della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria, all'iscrizione dell'impresa nell'elenco.*

83, commi 1 e 2<sup>12</sup>, del Codice Antimafia, che devono stipulare contratti di fornitura/appalto nei settori economici “*a rischio*”, di cui al succitato art. 1 comma 53 della L. 190/2012, sussiste l’obbligo di controllare preventivamente se la società aggiudicataria del contratto risulti iscritta nella *white list* della relativa Prefettura.

In virtù di quanto esposto risulterebbe possibile concludere, per un obbligo -quanto meno indiretto di iscrizione nelle *white list* dovuto non tanto dall’obbligatorietà di iscrizione posta in capo agli operatori economici, ma quanto all’obbligatorietà per le Stazioni Appaltanti di consultazione dell’elenco per determinate materie.

In senso opposto, tale norma risulta priva di ogni raccordo con le altre norme di settore.

Esiste infatti un mancato raccordo con altre disposizioni normative contenute nel summenzionato D.P.C.M. 18 aprile 2013 ss.mm.ii. come l’art. 7 (*equipollenza dell’iscrizione nell’elenco*) il quale può dare luogo ad interpretazioni difformi, e segnatamente “*ai sensi dell’art. 1, commi 52 e 52-bis<sup>13</sup>, della legge l’iscrizione nell’elenco tiene luogo della documentazione antimafia:*

- *per l’esercizio delle attività per cui l’impresa ha conseguito l’iscrizione;*
- *ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali l’impresa ha conseguito l’iscrizione nell’elenco”.*

Ebbene dalla lettura dell’art. 7 sembrerebbe ravvisabile una non obbligatorietà dell’iscrizione in *white list* totalmente equiparata alla documentazione antimafia che dunque sortisce il medesimo effetto “*dichiarativo*” della *lista bianca*.

Ciò dovrebbe comportare un divieto di esclusione *a priori*, dalla contrattazione pubblica, una società non iscritta in *white list*, in quanto laddove non

presente nel suddetto elenco, la stazione appaltante (e più in generale uno dei soggetti di cui all’art. 83 commi 1 e 2 del D.Lgs. 159/2011) dovrebbe acquisire le medesime informazioni antimafia richiedendo la relativa documentazione alla Prefettura territorialmente competente.

\*\*\*

Al fine di dirimere la questione sull’obbligatorietà dell’iscrizione in *white list*, è intervenuta la *Circolare del Ministero dell’Interno* n. 11001/119/20(8)-A del 22 marzo 2018.

Tale *Circolare* pur avendo per argomento la sospensione della documentazione antimafia nel caso di controllo giudiziario dell’ente (disposto ai sensi dell’art. 34-bis comma 7 del D.Lgs. 159/2011), questione non afferente il quesito in esame, precisa per quel che interessa quanto segue: “*Come è noto, per effetto del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, poi convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114, la suddetta iscrizione [ndr in white list], pur conservando formalmente la primigenia natura volontaria, è divenuta di fatto adempimento necessitato attraverso il quale viene accertata, nei confronti dei soggetti che operano nei settori “sensibili”, l’assenza di motivi ostativi ai fini antimafia. Inoltre, l’iscrizione nell’elenco “tiene luogo della comunicazione e dell’informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta” (art. 1, comma 52-bis, legge n. 190/2012)”.*

Ed ancora

“*Se, infatti, la consultazione dell’elenco è la modalità obbligatoria attraverso la quale deve essere acquisita la documentazione antimafia per le attività a rischio, un eventuale rifiuto dell’iscrizione finirebbe con il vanificare la sospensione disposta dal Giudice, la cui finalità è proprio quella di incentivare*

*L’iscrizione nell’elenco è soggetta alle seguenti condizioni:*

- *l’assenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all’art. 67 del Codice antimafia;*
- *l’assenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell’impresa, di cui all’art. 84, comma 3, del Codice antimafia”.*

12 D.Lgs. 159/11 art. 83 (*Ambito di applicazione della documentazione antimafia*) commi 1 e 2: “*Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici, devono acquisire la documentazione antimafia di cui all’articolo 84 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell’articolo 67.*

*La disposizione di cui al comma 1 si applica ai contraenti generali di cui all’articolo 176 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, di seguito denominati «contraente generale»”.*

13 Cfr. art. 1, comma 52-bis. L. 190/2012: “*52-bis. L’iscrizione nell’elenco di cui al comma 52 tiene luogo della comunicazione e dell’informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta”.*

di Lucia Giulivi

SANZIONI

*l'adesione spontanea dell'impresa a questo nuovo strumento di autodepurazione dalle infiltrazioni criminali consentendole di continuare ad operare nei rapporti con la pubblica amministrazione".*

In altre parole il Ministero dell'Interno sottolinea che:

- l'iscrizione in white list è **volontaria** solo nella forma;
- di fatto la presenza in detto elenco da parte degli operatori economici è **necessaria** in quanto attraverso tale istituto le stazioni appaltanti verificano l'assenza di infiltrazioni mafiose;
- pertanto l'equiparazione con la documentazione antimafia deve intendersi a senso unico laddove le Stazioni Appaltanti dovranno prediligere o meglio pretendere l'iscrizione in white list all'autonoma acquisizione delle informazioni antimafia mediante la richiesta della relativa documentazione.

Ad ulteriore conferma l'ANAC nella Deliberazione n. 1071 del 14 novembre 2018 ha precisato che *"ai sensi dell'art. 1, comma 52, della legge 190/2012 e secondo quanto indicato dalla circolare del Ministero dell'Interno prot. 25954 del 23 marzo 2016 e dal DPCM 18 aprile 2013, come aggiornato dal DPCM 24 novembre 2016, l'iscrizione alla white list è un requisito obbligatorio per la partecipazione alle gare e l'affidamento di appalti pubblici nei settori individuati come a maggior rischio di infiltrazione mafiosa"*.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

In virtù di quanto esposto si può concludere quanto segue:

- L'istituto delle *white list* è un sistema di acquisizione delle informazioni antimafia alimentato dagli operatori economici.
- tale istituto è equiparato alla documentazione antimafia la cui acquisizione è invece riservata alle stazioni appaltanti.
- L'equiparazione tra le due banche dati è sancita da varie norme contenute sia nella L. 190/2012 che anche nel D.Lgs. 159/2011.
- Tuttavia la modifica intervenuta sull'art. 1 comma 52 della L. 190/2012 per il tramite del D.L. 90 del 2014 ha disposto l'obbligo per le stazioni appaltanti di acquisire le informazioni antimafia mediante la consultazione delle *white list* in alcune attività ritenute maggiormente a rischio

- Ciò ha comportato una sostanziale obbligatorietà dell'iscrizione in white list per gli operatori economici esercenti le attività di cui all'art. 1 comma 53 della L. 190/2012 come confermato dall'art. 1 comma 1 lett. a) del D.P.C.M. del 24 novembre 2016 nonché dal Ministero dell'Interno e dall'ANAC.
- Risulta pertanto obbligatoria l'iscrizione in white list per le attività maggiormente a rischio di cui all'art. 1 comma 53 della L. 190/2012.
- Le attività maggiormente a rischio si ricavano dalla lettura combinata dei commi 52 e 53 della L. 190/2012 nonché dalla obbligatorietà indiretta ricavata dalla lettura dell'art. 2 comma 2 DPCM 18 aprile 2013 modificato dall'art. 1 comma 1 lett. a) del DPCM 24 novembre 2016.

## Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.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.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it))

Ambiente Legale Srl

Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197 Roma

Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni

[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it)

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti**

da spedire via e-mail a: [commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it) oppure collegarsi al sito [www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.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](http://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*



ambiente legale  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE



Milano 02.87366838  
Bologna 051.0353030  
Roma 06.94443170  
Terni 0744.400738

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)

[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it)