

# ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

## AGGIORNAMENTO

→ 465

- 1.23. La nuova carta sulle bonifiche sostenibili: ipotesi ragionate
- 1.24. Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del “pacchetto economia circolare”
- 1.25. Appalti: il nuovo collegio consultivo tecnico
- 1.26. Mancato pagamento della TARI: può essere causa di esclusione da una gara pubblica?
- 1.27. D.L. semplificazioni: le principali novità per le procedure di affidamento di contratti pubblici?
- 1.28. Rifiuti organici: come trasformare un problema in opportunità

2

## FOCUS

→ 495

- 2.8. Il riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi
- 2.9. Pubblica amministrazione come casa di vetro: l'accesso in materia di appalti
- 2.10. L'impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 sulle AIA degli impianti che svolgono attività di incenerimento rifiuti in Emilia-Romagna

3

## GESTIONE

→ 517

- 3.16. Teloni agricoli in plastica: rifiuti o imballaggi?
- 3.17. Formulario di Identificazione dei Rifiuti e IV copia: tra invio via PEC e cartaceo
- 3.18. Operazioni di triturazione dei rifiuti urbani: si tratta di nuovo rifiuto?

4

## RUBRICHE

→ 529

- 4.1. Tribunale  
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo  
Veicoli lavacassonetti:  
è necessaria l'iscrizione all'Albo?
- 4.3. Quesiti  
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione  
Trasparenza: garanzia per i cittadini  
o pane per i giornalisti?

25

# 1.

## AGGIORNAMENTO

→ 465

- 1.23. **La nuova carta sulle bonifiche sostenibili: ipotesi ragionate**  
di *Daniele Carissimi* ..... 466
- 1.24. **Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del  
“pacchetto economia circolare”:** cosa è cambiato?  
di *Greta Catini* ..... 470
- 1.25. **Appalti: il nuovo collegio consultivo tecnico**  
di *Giacomo Betti* ..... 475
- 1.26. **Mancato pagamento della TARI: può essere causa  
di esclusione da una gara pubblica?**  
di *Letizia Zavatti* ..... 480
- 1.27. **D.L. semplificazioni: le principali novità per  
le procedure di affidamento di contratti pubblici?**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 484
- 1.28. **Rifiuti organici: come trasformare  
un problema in opportunità**  
di *Giulia Ursino* ..... 489

# 2.

## FOCUS

→ 495

- 2.8. **Il riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi:  
una meta meno improbabile**  
di *Giovanna Galassi* ..... 496
- 2.9. **Pubblica amministrazione come casa di vetro:  
l'accesso in materia di appalti**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 501
- 2.10. **L'impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010  
del 12 Novembre 2019 sulle AIA degli impianti che svolgono  
attività di incenerimento rifiuti in Emilia-Romagna**  
di *Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi* .... 507

# 3.

## GESTIONE

→ 517

- 3.16. **Teloni agricoli in plastica: rifiuti o imballaggi?**  
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CASSAZIONE DEL 15 GENNAIO 2020, N. 1429  
*di Letizia Zavatti* ..... 518
- 3.17. **Formulario di Identificazione dei Rifiuti e IV copia:  
tra invio via PEC e cartaceo**  
*di Giulia Todini* ..... 523
- 3.18. **Operazioni di triturazione dei rifiuti urbani:  
si tratta di nuovo rifiuto?**  
*di Valentina Bracchi* ..... 526

# 4.

## RUBRICHE

→ 529

- 4.1. **Tribunale**  
a cura di *Giovanna Galassi* ..... 529
  - 4.1.1. Penale ..... 532
  - 4.1.2. Amministrativo ..... 535
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 ..... 539
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea ..... 540
- 4.2. **Il punto sull'Albo**
  - 4.2.4. **Veicoli lavacassonetti: è necessaria l'iscrizione all'Albo?**  
*di Valentina Bracchi* ..... 544
- 4.3. **Quesiti**  
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* ..... 547
- 4.4. **D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
  - 4.4.4. **Trasparenza: garanzia per i cittadini  
o pane per i giornalisti?**  
*di Lucia Giulivi* ..... 570

# MASTER*plus* · II EDIZIONE

DI PREPARAZIONE ALLA CERTIFICAZIONE  
PER L'ESPERTO SISTEMA RIFIUTI (ESR)

QUOTA DI PARTECIPAZIONE

**1.200,00\*** (IVA esclusa)

DUE EDIZIONI:

- *INTENSIVA* dal 14 al 19 settembre
- *UNA VOLTA A SETTIMANA* il giovedì dal 1 ottobre al 5 novembre

Il *Masterplus* è organizzato in **6 moduli formativi**

per un totale di **24 ore** (orario 14:00 - 18:00)

La figura professionale dell'*Esperto Sistema Rifiuti* (ESR), nell'attuale panorama normativo europeo fondato sul concetto di "economia circolare e chimica verde", ha trovato la sua collocazione dal punto di vista tecnico.

Nasce così l'esclusivo *Masterplus* di preparazione all'esame per la certificazione dell'*Esperto Sistema Rifiuti* ESR, la nuova figura professionale definita dalla Prassi UNI/PdR 60:2019 con la collaborazione tra UNI ed EPTAS (Associazione degli Esperto della Prevenzione per la Tutela dell'Ambiente e della Salute).

La certificazione professionale del *Masterplus* garantisce alle aziende il rispetto degli obblighi formativi in materia di rifiuti e al contempo permette di gestire preventivamente eventuali criticità.

*\*Nella quota di partecipazione è compreso il materiale didattico e l'attestato di frequenza finale. Non è compreso l'esame per la certificazione.*



**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 2611-5220



**Comitato Scientifico**

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

Tutti gli articoli sono disponibili anche on line, alla pagina  
*www.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 Agosto 2020  
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 2020**

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2020)

**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

## RESPONSABILITÀ

*Covid-19 e responsabilità del datore di Lavoro: aggiornamenti*

L'INAIL, con propria circolare del 20 maggio 2020, aveva già chiarito come non si potesse considerare automaticamente sussistente la responsabilità civile e penale del datore di lavoro in caso di infortunio dato dal contagio da COVID-19.

Ora la Legge del 5 giugno 2020, n. 40 (di conversione del Decreto Legge n. 23 del 2020 c.c. decreto liquidità) con il nuovo art. 29-bis ai sensi del quale: “Ai fini della tutela contro il rischio di contagio da COVID-19, i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all’obbligo di cui all’articolo 2087 del codice civile mediante l’applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni, e negli altri protocolli e linee guida di cui all’articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché mediante l’adozione e il mantenimento delle misure ivi previste”.

## ALBO

*Responsabile Tecnico: modificati i quiz per la verifica dell'idoneità*

Con la Circolare n. 9 del 15 luglio 2020, il Comitato Nazionale dell'ANGA comunica le variazioni dei quiz per la verifica di idoneità del responsabile tecnico. Precisa che sono stati eliminati, per sopraggiunte modifiche normative o a seguito di accoglimento di ricorsi, alcuni quiz del “Modulo Obbligatorio per tutte le categorie” e del “Modulo Specialistico” per le categorie 1 – 4 – 5”, del “Modulo Specialistico” categoria 8 – intermediazione e commercio rifiuti” nonché del “Modulo Specialistico” per la categoria 10 – attività di bonifica di beni contenenti amianto DE.

Sono stati, inoltre, integrati i quiz della parte generale per il “quadro delle responsabilità e delle competenze del Responsabile tecnico”.

## ALBO

*ANGA: mancato versamento dei diritti d'iscrizione*

L'Albo Nazionale Gestori Ambientali, in data 7 luglio 2020, ha emanato la circolare n. 8, attraverso la quale fornisce chiarimenti in ordine alla notifica dei provvedimenti di sospensione e di cancellazione per mancato versamento dei diritti d'iscrizione. Precisamente - posta la proroga al 30 giugno 2020 per il versamento dei suddetti diritti - specifica che decorso detto termine, si provvede a deliberare la sospensione del diritto d'iscrizione entro il 31 luglio 2020, con decorrenza 15 settembre 2020. Inoltre, nel caso in cui le imprese permangano per più di dodici mesi nelle condizioni di cui all'articolo 24, comma 7 del D.M. 120/2014, le Sezioni regionali e provinciali provvedono a deliberare la cancellazione dall'Albo.

## 231

*Covid-19: rinviata l'entrata in vigore del Codice della Crisi e dell'Insolvenza*

Il 14 febbraio 2019, in attuazione della Legge n.155 del 2017 recante “Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell’insolvenza”, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D. Lgs. n.14 del 2019 denominato “Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza”. Parte delle disposizioni sarebbe dovuta entrare in vigore il 15 agosto 2020, tuttavia, a seguito dell’emergenza sanitaria da COVID-19 SI è si è rinviata la data.

Con la legge del 5 giugno 2020 n. 40 (di conversione del c.d. “Decreto liquidità”), così, l’entrata in vigore del Codice della crisi e dell’insolvenza è stata rimandata al 1 settembre 2021 al fine di non oberare troppo le imprese.

## END OF WASTE

*EoW: regolamento sui rifiuti di spazzamento*

È stato notificato alla Commissione UE lo schema di regolamento che stabilisce le norme che disciplinano lo stato di fine rifiuto dei componenti inerti non pericolosi dei rifiuti di spazzamento di strade ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Si registra, quindi, dopo il parere favorevole del Consiglio di Stato del 22 maggio 2020, un ulteriore passo in avanti verso l'adozione del regolamento composto da sette articoli e tre allegati.

## SANZIONI

*Covid-19: in aumento il rischio di riciclaggio e usura*

Il 2 luglio scorso l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) ha pubblicato il Rapporto Annuale 2019 dal quale è emerso che, a causa della pandemia data dal virus COVID-19, è aumentato il rischio di riciclaggio e usura.

Le considerazioni fatte dalla UIF impattano anche su alcune parti speciali dei Modelli 231 (delitti di criminalità organizzata per l'infiltrazione delle organizzazioni criminali nelle imprese in difficoltà economica; reati di indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico...).

Le imprese che hanno già adottato un Modello 231, si trovano di fronte alla necessità di verificare l'adeguatezza dei propri presidi in tema di responsabilità amministrativa degli enti, con particolare riguardo alle suddette parti speciali, alle quali dovrà essere dedicata maggiore attenzione attraverso, ad esempio, periodici controlli interni, attività di audit e trasmissione costante di flussi informativi all'Organismo di Vigilanza.

## 231

*Decreto attuativo della Direttiva PIF in vigore dal 30 luglio 2020*

Introduce importanti modifiche anche in tema di responsabilità amministrativa degli enti di cui al D.Lgs. 231 del 2001:

- estensione del catalogo dei reati presupposto 231 anche i delitti di frode nelle pubbliche forniture (356 c.p.), di frode ai danni del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (art. 2 della legge n. 898 del 1986), il contrabbando (DPR 43/1973), il delitto di peculato, escluso il peculato d'uso (314 comma 1 c.p.), il reato di peculato mediante profitto dell'errore altrui (316 c.p.) e la fattispecie di abuso d'ufficio (323 c.p.);
- estensione del catalogo dei reati tributari presupposto 231 ai delitti di dichiarazione infedele, di omessa dichiarazione e di indebita compensazione se commessi nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri e al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro.

## GESTIONE

*Report 2019 di Ecopneus sulla gestione degli PFU*

Il 22 giugno scorso Ecopneus ha pubblicato il Report 2019 sulla gestione degli pneumatici fuori uso (pfu) in Italia: un caso di eccellenza nel panorama internazionale.

Ecopneus gestisce in media 200.000 t all'anno di pfu, il 5% in più rispetto al target di legge.

Ciò comporta rilevanti benefici sia dal punto di vista della tutela ambientale che dal punto di vista economico. In ordine al primo profilo nel 2019 sono stati risparmiati 1.544.805 m<sup>3</sup> di acqua, non sono state consumate 337.232 t di risorse e sono state evitate 371.317 t di CO<sub>2</sub>eq.

In ordine al profilo economico, invece, sono stati risparmiati 112 mln di euro di importazioni nazionali di materie prime.

## TRASPORTO

*Brexit e trasporto transfrontaliero di rifiuti*

La Commissione UE, il 29 giugno 2020, ha licenziato una Comunicazione agli Stakeholders avente ad oggetto il nuovo panorama normativo in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti che verrà a delinearci a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione Europea.

A partire dal 1° gennaio 2021 – data nella quale si concluderà il periodo transitorio di uscita dell'isola britannica dall'UE – al Regno Unito cesseranno di essere applicabili le disposizioni del Regolamento CE/1013/2006 in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

Tra le conseguenze della futura inapplicabilità del Reg. CE/1013/2006 al Regno Unito, vi sarà il divieto di esportazione da tale Paese di determinate tipologie di rifiuti tra cui i rifiuti destinati allo smaltimento e i rifiuti urbani non differenziati destinati ad operazioni di recupero.

Inoltre, la Commissione fornisce una serie di indicazioni relativamente alle situazioni in cui - prima della fine del periodo di transizione - sia stata rilasciata dalle Autorità competenti l'autorizzazione alle spedizioni di rifiuti.

## RIFIUTI ORGANICI

*Rifiuti organici: Rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente*

Il 17 giugno 2020 l'Agenzia europea dell'ambiente ha pubblicato il rapporto "Rifiuti organici in Europa – trasformare le sfide in opportunità". I rifiuti organici, principalmente rifiuti alimentari e da giardino, rappresentano la principale componente (34%) dei rifiuti urbani in Europa.

In particolare i rifiuti alimentari, circa il 60% dei rifiuti organici, ammontano indicativamente a 173 Kg per cittadino dell'UE all'anno.

Sarà la gestione sostenibile dei rifiuti organici a contribuire in maniera sostanziale all'obiettivo dell'Unione europea di riciclare il 65% dei rifiuti urbani entro il 2035, nonché ridurre le emissioni, migliorare i suoli e fornire energia.

I Paesi europei adottano, per tale frazione di rifiuti, politiche divergenti, pertanto la gestione varia a seconda delle condizioni e capacità locali.

## GESTIONE INTEGRATA

*Requisiti e capacità tecniche e finanziarie per la gestione dei rifiuti*

La Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato, con il parere n. 1055 del 4 giugno 2020, si è espressa sullo schema di regolamento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare recante requisiti e capacità tecniche e finanziarie per la gestione dei rifiuti. Per il consiglio di Stato è necessaria l'omogeneizzazione della normativa di settore, a fronte delle diverse disposizioni regionali. A tal fine si stimola l'Amministrazione ad adottare iniziative legislative dirette a "favorire lo sviluppo di un mercato competitivo ed efficiente, da un lato, di gestori e operatori specializzati e responsabili e, dall'altro, di fornitori della garanzia finanziaria alle migliori condizioni".

## RAEE

*RAEE: ECODOM pubblica il Rapporto di Sostenibilità 2019*

ECODOM, il Consorzio Italiano Recupero e Riciclaggio Elettrodomestici, ha presentato il Rapporto di Sostenibilità 2019, col quale descrive e quantifica gli aspetti e gli impatti significativi generati dal consorzio in termini ambientali, sociali ed economici nel corso del 2019.

Dal documento emerge che sono stati gestiti 153.004 t di rifiuti, di cui 123.952 t di RAEE domestici e 29.038 t di Rifiuti Aziendali. In particolare, in ordine ai RAEE domestici, dagli highlights 2019 emerge che la quota di rifiuti domestici gestiti equivale al 36,1%.

Detta gestione genera 111.886 t di materie prime seconde riciclate, sono evitate 849.097 t di CO<sub>2</sub> e si risparmia 588.024 GJ di energia.

## RESPONSABILITÀ

*L'Unione europea sull'etichettatura degli pneumatici*

Il 25 maggio 2020 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato il Regolamento (UE) 2020/740 sull'etichettatura degli pneumatici che si applicherà a decorrere dal 1° maggio 2021. L'obiettivo è quello di mettere gli utenti finali nelle condizioni di effettuare una scelta consapevole al momento dell'acquisto degli pneumatici, al fine di aumentare la sicurezza, la protezione della salute e l'efficienza economica e ambientale dei trasporti su strada.

Verso la costruzione di una Unione dell'energia dotata di una politica climatica lungimirante, si promuove l'uso di pneumatici sicuri, silenziosi, durevoli e atti a ridurre il consumo di carburante.

## TERZO SETTORE

*Terzo Settore: bando per abbattere i costi e finanziare la ripresa economica*

Con delibera di Giunta n. 716 del 22 giugno 2020, la Regione Emilia-Romagna ha messo a disposizione di Organizzazioni di volontariato, Associazioni di Promozione sociale e Sportivo dilettantistiche circa 2,5 milioni di euro per finanziare un Fondo per l'abbattimento dei costi di accesso al credito e sostenere i costi fissi sostenuti dagli Enti del Terzo settore colpiti dalla crisi.

Per l'erogazione di tali somme è stato indetto uno specifico bando per individuare i Confidi (Consorzi che svolgono attività di prestazione di garanzie per agevolare le imprese nell'accesso ai finanziamenti) cui affidare la gestione del fondo per venire incontro alle esigenze degli Enti in difficoltà, soprattutto sul piano della liquidità. Il bando prevede che le risorse stanziare siano trasferite dalla Regione al Consorzio Fidi o aggregazione temporanea di Confidi che abbiano presentato domanda nei termini e che abbiano dichiarato il maggior numero di operazioni di garanzia effettivamente erogate a favore di beneficiari in Emilia-Romagna nell'ultimo anno.

## INQUINAMENTO ATMOSFERICO

*Novità in materia di Emission Trading*

In attuazione della direttiva (UE) 2018/410 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del Repubblica Italiana n. 146 del 10 giugno 2020 il Decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47, che recepisce nel nostro ordinamento le modifiche apportate alla direttiva 2003/87/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas a ad effetto serra.

Le nuove disposizioni mirano a sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio. Il provvedimento determina una parziale abrogazione del precedente D. Lgs. del 13 marzo 2013, n. 30 e recepisce le novità previste per la IV fase del sistema EU ETS, con particolare riferimento al periodo 2021- 2030.

Il sistema di scambio delle emissioni dell'UE è il caposaldo della politica dell'Unione per affrontare i cambiamenti climatici riducendo le emissioni di gas a effetto serra in modo economicamente efficienti.

## SANZIONI

*Garanzie finanziarie e procedimenti amministrativi: quali i rischi e quali i controlli?*

Ivass, Banca d'Italia, Anac e Agcm hanno pubblicato in data 28 maggio 2020 un documento congiunto contenente alcuni suggerimenti che le amministrazioni pubbliche possono seguire per ridurre il rischio di accettare garanzie finanziarie non valide. Invero, l'esperienza ha evidenziato diverse criticità in tema di garanzie fideiussorie con conseguenti danni a carico delle pubbliche amministrazioni beneficiarie. Le garanzie fideiussorie comportano per le imprese che le rilasciano impegni finanziari spesso elevati e di lunga durata nonché rischi complessi.

Banche, società finanziarie e compagnie assicurative italiane sono pertanto molto caute e selettive nell'offrire tali protezioni. Le avvertenze valgono anche per le imprese e i privati che contraggono garanzie di questo tipo a beneficio della pubblica amministrazione o di altri privati (a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, garanzie per canoni di locazione o per immobili in costruzione, ecc.). Un'attenta attività di controllo iniziale può evitare di sostenere costi inutili o di incorrere in contenziosi e contestazioni.

## APPALTI

*Nuova proposta dell'ANAC in materia di semplificazione*

In vista dell'emanazione di un intervento normativo di semplificazione in materia di appalti, l'Autorità nazionale anticorruzione ha elaborato un documento, inviato alla Presidenza del Consiglio e ai Ministri competenti, contenente varie proposte per velocizzare le procedure e favorire la ripresa economica. Si fa in particolar modo riferimento all'atto denominato "Proposta di intervento normativo al fine di consentire il ricorso alle procedure previste nell'art. 163 e nell'art. 63 del codice dei contratti pubblici fino al 31 dicembre 2020".

Secondo l'Autorità, nell'attuale situazione di emergenza, sarebbe compatibile con il sistema il ricorso a procedure d'urgenza e quindi all'accelerazione delle procedure di affidamento sia ai sensi dell'art. 63, anche per affidamenti di importi superiori alle soglie comunitarie, sia ai sensi dell'art. 163 d.lgs. 50/2016.

In tale quadro, l'ANAC suggerisce l'introduzione di una norma che, fino al 31 dicembre 2020, permetta alle amministrazioni di ricorrere motivatamente alle procedure di urgenza ed emergenza già consentite da codice dei contratti pubblici.

## TARIFFA

*ARERA: misure per fronteggiare il post-Covid 19 nel servizio idrico*

Con delibera 235/2020/R/idr del 23 giugno 2020, l'ARERA introduce una serie di elementi di flessibilità volti a mitigare gli effetti del Covid-19 tutelando l'equilibrio economico e finanziario delle gestioni del servizio idrico integrato e le condizioni di svolgimento delle prestazioni.

In particolare, l'Autorità prevede in primo luogo il differimento di alcuni termini e segnatamente:

- il termine per la conclusione della raccolta dati finalizzata alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi di qualità tecnica per gli anni 2018 e 2019 al 17 luglio 2020;
- il termine entro il quale l'Ente di Governo dell'Ambito, o altro soggetto competente, è tenuto a trasmettere lo schema regolatorio recante la predisposizione tariffaria del servizio idrico integrato per il terzo periodo regolatorio 2020-2023 al 31 luglio 2020.

## SCARICHI

*Toscana: importanti modifiche in materia di scarichi*

Con la nuova Legge Regionale del 4 giugno 2020 n. 32, la Toscana ha apportato numerose modifiche alla disciplina regionale in materia di scarichi. Molte le tematiche affrontate tra le quali:

- autorizzazione allo scarico di acque reflue assimilate;
- autorizzazione allo scarico di acque reflue che non ricadono in aua;
- autorizzazioni alla scarico di acque reflue provenienti da impianti di scambio termico;
- disciplina in materia di acque meteoriche.

Le modifiche hanno interessato tanto la legge regionale 20/2006 quanto la legge regionale 69/2011.

## INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

*La nuova tecnologia 5G*

Il 25 maggio scorso è stata emessa, dal Tribunale olandese dell'Aja, la prima sentenza europea in tema di pericolosità delle onde elettromagnetiche generate dalle infrastrutture 5G.

La controversia nasceva dal ricorso presentato da un'organizzazione no-profit, la Stop5GNL, contro il Governo olandese per aver consentito la diffusione del 5G sul territorio in violazione dei principi di precauzione e diligenza. Ebbene, i Giudici sono giunti ad escludere la responsabilità delle Istituzioni olandesi rilevando che, sulla base di quanto affermato nelle Linee Guida licenziate dall'ICNIRP (International commission on non ionizing radiation protection), ad oggi non sussistono prove a sostegno della dannosità delle onde elettromagnetiche generate dalla tecnologia 5G per la salute dell'uomo. Con riferimento al principio di precauzione ha chiarito che tale principio non presuppone il rifiuto, da parte di uno Stato, di qualsiasi attività o opera che comporti un rischio per la salute o per l'ambiente, bensì l'identificazione e la valutazione dei potenziali danni derivanti da un determinato fattore di rischio, al fine di individuare le misure più idonee alla prevenzione e al contenimento.

# 1.

## SOMMARIO

- 1.23. **La nuova carta sulle bonifiche sostenibili: ipotesi ragionate**  
di *Daniele Carissimi* ..... 466
- 1.24. **Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del  
“pacchetto economia circolare”: cosa è cambiato?**  
di *Greta Catini* ..... 470
- 1.25. **Appalti: il nuovo collegio consultivo tecnico**  
di *Giacomo Betti* ..... 475
- 1.26. **Mancato pagamento della TARI: può essere causa  
di esclusione da una gara pubblica?**  
di *Letizia Zavatti* ..... 480
- 1.27. **D.L. semplificazioni: le principali novità per  
le procedure di affidamento di contratti pubblici?**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 484
- 1.28. **Rifiuti organici: come trasformare  
un problema in opportunità**  
di *Giulia Ursino* ..... 489

# “La nuova carta sulle bonifiche sostenibili: ipotesi ragionate”

di DANIELE CARISSIMI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Firmata il 4 giugno 2020, la nuova Carta sulle bonifiche sostenibili, si pone come *documento strategico* con cui far valere i principi di *sostenibilità ambientale, economica, temporale, sanitaria e etica* delle bonifiche.

Una *dichiarazione di principi* aperta agli Enti locali, alle Agenzie (statali, regionali e comunali), alle Università e anche agli Enti di ricerca, di cui se ne incentiva la sottoscrizione e condivisione.

Ma come ogni dichiarazione di principio, rischia di rimanere lettera morta, se non viene accompagnata da serie riforme del procedimento di bonifica, così come cristallizzate nel nostro Testo Unico Ambientale.

Semplificazione dei procedimenti, propensione per soluzioni *green oriented* sono un buon punto di partenza, ma non bastano. La vera sfida è e sarà quella di riuscire a legare a doppio filo la fase della bonifica con quella dell'investimento e dello sviluppo futuro, solo così se ne potrà rendere certa l'ultimazione e se ne potranno giustificare i relativi costi (ancora troppo alti).

Le bonifiche vanno rese attrattive.

## IN SINTESI

- La Carta sulle bonifiche sostenibili è uno strumento “aperto” contenente i principi ispiratori della materia;
- la stessa si rivolge alle Amministrazioni regionali e locali, come faro guida da adottare nella materia;
- la Carta è fondata sui criteri di sostenibilità ambientale, economica, temporale, sanitaria e etica delle bonifiche;
- la stessa richiede tuttavia per la sua attuazione l'emanazione di provvedimenti futuri; per far sì che non rimanga lettera occorre anche legare il procedimento di bonifica alla possibilità di un investimento futuro.

di *Daniele Carissimi*

BONIFICHE

La nuova carta sulle bonifiche sostenibili: ipotesi ragionate

## 1. Il contenuto della Carta

Il 4 giugno 2020, il Ministro e il Sottosegretario all'Ambiente hanno firmato la Carta sulle bonifiche sostenibili, concepita quale strumento "aperto" contenente i principi ispiratori della materia.

Nello specifico, la Carta si compone di tre parti:

- la **Parte I**, dedicata alle dichiarazioni di principio, ossia alla trasposizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030;
- la **Parte II**, dedicata alla sostenibilità ambientale economica, temporale, sanitaria ed etica nelle bonifiche;
- la **Parte III**, contenente l'impegno dei firmatari.

In detta articolazione l'obiettivo di fondo è ambizioso, si tratta di incentivare le attività di bonifica, conciliandole con le finalità di riqualificazione funzionale dello spazio urbano (ma anche periurbano, industriale ed agricolo), con la biodiversità e con la tutela delle matrici ambientali (aria, acqua e suolo e sottosuolo).

Bonifica e salvaguardia delle risorse naturali, istanze all'apparenza contrapposte, ma che in questa sede si tenta di comporre in uno sforzo apprezzabile che tuttavia, come vedremo in seguito, per essere veramente incisivo richiede un *quid pluris* costituito da una seria e ragionata riforma legislativa e da provvedimenti attuativi regionali e locali.

La carta, inoltre, riconosce la centralità della conoscenza scientifica e della formazione ambientale, la necessità di favorire tutte quelle soluzioni incentrate sui criteri ambientali minimi e si ispira ai processi di semplificazione amministrativa.

La Carta di fatto si ispira ai principi contenuti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, ossia a quel *programma d'azione* sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 paesi membri dell'ONU. L'Agenda – ricordiamolo – ruota intorno a 17 obiettivi, che a loro volta si articolano in 169 "target" (anche detti traguardi). Tra questi si segnalano: energia pulita e accessibile; città e comunità sostenibili; consumo e produzione responsabili e la lotta al cambiamento climatico.

Principi, ripresi a livello europeo dalla comunicazione COM (2016) 739 avente a oggetto "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità" e dal nuovo Programma di azione dell'UE per l'ambiente, che si propone la creazione di un modello di sviluppo verde da esportare a livello mondiale.

In particolare, detti principi dovranno orientare le azioni concrete dei diversi attori (nazionali, regionali, locali) coinvolti nella determinazione delle politi-

che di bonifica, che dovranno appunto privilegiare tutte quelle soluzioni volte alla tutela del capitale naturale, attraverso il rispetto dei 17 principi e dei 169 target.

Tutto ruota attorno al concetto di "bonifica sostenibile", che esprime appunto l'esigenza di valorizzare l'esistente senza comprometterne la capacità di utilità futura. E per raggiungere ciò elenca quattro priorità:

- investire nella conservazione del rimanente capitale naturale;
- favorire la crescita del capitale naturale riducendo l'attuale livello di degrado;
- promuovere l'economia circolare anche nei processi di bonifica, alimentando le filiere verdi;
- migliorare l'efficienza dell'azione di bonifica in termini economici, temporali, sanitari.

La Carta di fatto promuove: la *sostenibilità ambientale*, la *sostenibilità economica*, la *sostenibilità temporale*, la *sostenibilità sanitaria* e la *sostenibilità etica* nelle bonifiche.

La *sostenibilità ambientale* viene intesa come ariete da sfondamento in grado di far penetrare le tecniche di bonifica on-site e più in generale le tecniche di bonifica che limitano la produzione di rifiuti, i trasporti (con conseguenti emissioni di CO<sub>2</sub>) e prevengono il rischio di traffici illeciti di rifiuti. Altro tema incluso nella *sostenibilità ambientale* è quello del consumo del suolo, che deve essere circoscritto per quanto possibile, a esempio limitando l'utilizzo di mere tecnologie di scavo e smaltimento in discarica dei suoli contaminati. Si parla di fitorisanamento e biorisanamento, apprezzabili certo, ma che richiedono sforzi economici (quantomeno iniziali) non indifferenti, per cui viene da chiedersi se, in concreto, siano effettivamente realizzabili.

E qui viene il punto dolente, la *sostenibilità economica*, perché al di là delle vie lastricate di belle intenzioni, la bonifica deve essere *conveniente*. Sennò al di là del soggetto responsabile (spesso non identificato o identificabile), chi è che si assumerebbe i relativi costi e responsabilità?! Nella Carta si fa riferimento a una non ben identificata riduzione dei costi della bonifica – in particolare si parla di una "diminuzione degli importi per unità di superficie" – senz'altro aggiungere. Molto poco. Manca del tutto un qualsivoglia riferimento all'attrattività del procedimento di bonifica. Soluzioni ce ne sono e non sono neanche complicate, come vedremo nel prosieguo della presente trattazione.

La *sostenibilità temporale*, ossia la riduzione dei tempi del procedimento amministrativo di bonifica,

## BONIFICHE

di Daniele Carissimi

La nuova carta sulle bonifiche sostenibili: ipotesi ragionate

è condizione essenziale da cui non si può prescindere. Se solo si pensi che nella mia città – Terni – la bonifica di un sito dichiarato di interesse nazionale è iniziata nel lontano 2001 e ancora non è conclusa. Queste situazioni non sono più accettabili.

Inoltre, il procedimento di bonifica non può dirsi realmente efficace senza una sua *sostenibilità sanitaria*. Occorre puntare in via prioritaria sulla rimozione di quei fattori maggiormente nocivi per l'uomo, legando i tempi di intervento agli effetti sulla salute umana.

La *sostenibilità etica*, infine, attiene alla rivalutazione del rapporto uomo-natura, al fine di ritrovare un'eticità ambientale condivisa.

L'ultima parte della Carta, come accennato in precedenza, contiene gli impegni dei (possibili futuri) firmatari, come il sostegno alla ricerca per la realizzazione di bonifiche sostenibili; la condivisione delle buone pratiche; l'impegno nella formazione ambientale e negli strumenti di presidio della legalità; la previsione di linee guida e procedure in materia.

Rimane l'impressione di una soluzione astratta, non ancora realizzata (siamo ancora ben lontani dalle *bonifiche sostenibili*) e che di fatto rimanda al Governo e alle Amministrazioni regionali e locali, l'onere di assumere successivi provvedimenti concreti. Ci si aspettava di più, in termini di principi generali, cui improntare detti provvedimenti pratici, ma tant'è, e in definitiva rimane pur sempre un inizio.

\* \* \*

## 2. Il procedimento di bonifica

Prima di procedere alle riflessioni finali sui principi (pochi) espressi nella Carta e per meglio capirne le implicazioni pratiche, appare utile fare un passo indietro e comprendere appieno cosa significa un procedimento di bonifica.

La sua disciplina è per lo più contenuta all'interno del Titolo V della Parte IV del Testo Unico Ambientale (D.Lgs 152/2006 o TUA), parliamo all'incirca di 15 articoli e 5 allegati. Per quel che attiene alle *competenze* in materia, invece occorre guardare agli articoli dal 195 al 198, sempre del TUA. Con la precisazione che, sono esclusi da detta disciplina i rifiuti abbandonati e gli interventi di bonifica disciplinati da leggi specifiche.

Molto sinteticamente (non è questa la sede per indagini più approfondite), tutto ruota attorno alla distinzione tra *concentrazioni soglia di contaminazione* (CSC) e *concentrazioni soglia di rischio* (CSR). Per le prime (CSC), che hanno a che fare col superamento di determinati livelli di contaminazione delle matrici ambientali (esplicitati negli allegati al TUA),

è sufficiente la *caratterizzazione del sito* e l'esecuzione di un'*analisi di rischio-sito specifica*, ma è solo con il superamento delle seconde (CSR, i cui livelli sono sempre esplicitati negli allegati al TUA) che si attiva la procedura di bonifica.

Con ciò a dire che qualora *dall'analisi di rischio-sito specifica* emerge che le concentrazioni del sito sono inferiori alle CSR non v'è obbligo di bonifica, al più potrà essere previsto un *piano di monitoraggio*. Al superamento delle CSC scatta invece l'obbligo di bonifica, in quanto il sito viene considerato a tutti gli effetti contaminato.

Tra le fasi della bonifica dunque si distinguono delle fasi comuni, da attivare al verificarsi di ogni evento potenzialmente in grado di contaminare il sito, e delle fasi eventuali da attivarsi solo al superamento di determinati livelli di contaminazione e segnatamente:

Tra le fasi comuni:

- comunicazione iniziale dell'evento
- eventuali interventi di messa in sicurezza del sito
- al superamento delle CSC:
  - piano di caratterizzazione del sito
  - analisi rischio sito specifica

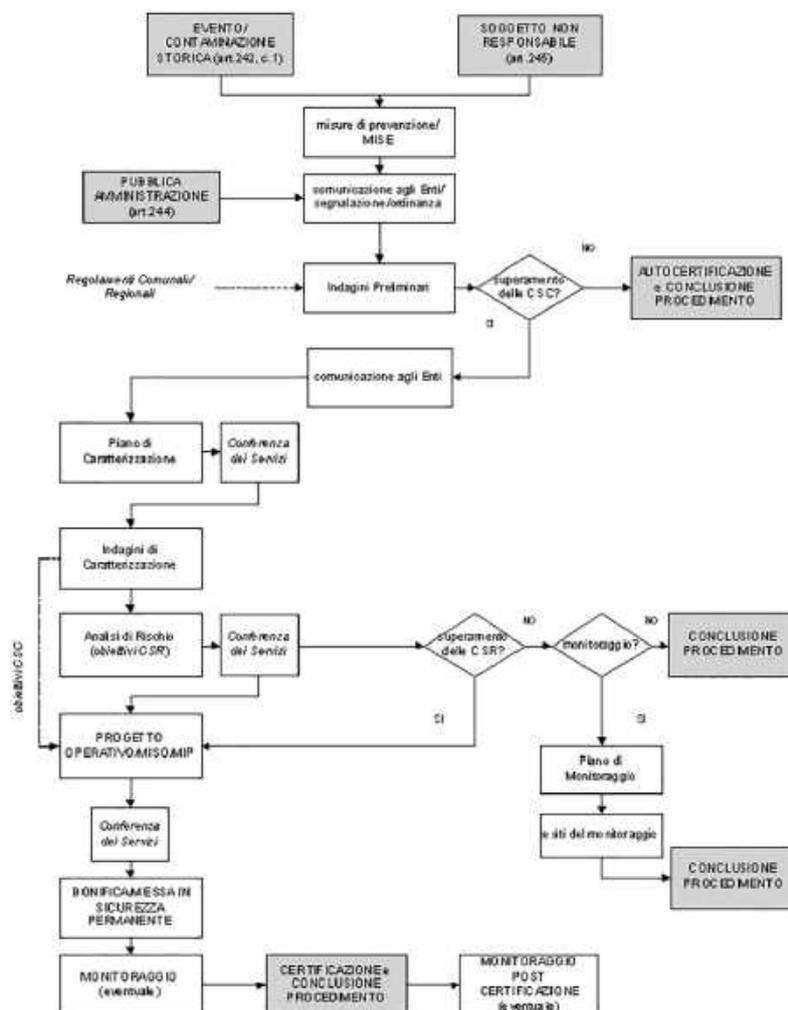
Tra le fasi successive (e si spera) eventuali:

- al solo superamento delle CSR
  - progetto operativo di bonifica
  - collaudo degli interventi di bonifica, riportati in una relazione tecnica
  - e solo all'esito positivo dei controlli, il rilascio della certificazione di avvenuta bonifica.

di *Daniele Carissimi*

BONIFICHE

Come egregiamente schematizzato da ARPA Lombardia, il procedimento di bonifica può essere così schematicamente riassunto:



La nuova carta sulle bonifiche sostenibili: ipotesi ragionate

Si tratta dunque di un *iter complesso* che richiede un notevole esborso di tempo e di denaro, si pensi solo ai professionisti, ai laboratori di analisi etc, che devono essere coinvolti per l'effettuazione dei progetti e delle analisi.

Ecco, dunque che si palesa una delle principali ragioni del fallimento delle strategie in tema di bonifica fino a ora adottate. Costano troppo (in termini di tempo, risorse) e il loro futuro è incerto.

\*\*\*

CONCLUSIONI

Proprio lavorando a stretto contatto con gli operatori del settore – sono oltre 20 anni che mi occupo di diritto ambientale – che mi sono reso conto di questa ineluttabile realtà.

Se si vuole invertire questa tendenza occorre – oggi più di prima – non solo puntare sulla semplificazione dei procedimenti (delle bonifiche) e sulla valorizzazione dei territori recuperati. Ma anche rendere le bonifiche un investimento certo, legandole a doppio

filo con la possibilità di sfruttamento e sviluppo futuro dei territori recuperati.

È fuori di dubbio che la possibilità di un progetto di investimento futuro, non solo giustifica i costi della bonifica e ne rende maggiormente certa la sua attuazione (con beneficio per la salute tutta dei cittadini), ma valorizza altresì le risorse del territorio e del lavoro.

Si ovierebbe così anche all'annoso problema del consumo indiscriminato del suolo, in quanto si investirebbe in territori già occupati, migliorandoli.

Rilevato quindi che la maggiore criticità che costituisce un freno alle attività di bonifica, è proprio l'attuale scissione tra la fase della bonifica da quella dell'investimento e dello sviluppo futuro - tanto che il 90% delle bonifiche iniziate a fronte di un futuro progetto iniziale si sono concluse con successo – ritengo che sia prioritario rivolgere l'attenzione a tali criticità.

Certo che la semplificazione dei procedimenti e il certo riutilizzo dei territori sia la ricetta giusta per *“fare presto e bene, per dare nuova vita ai territori recuperati”*.

# “Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del “pacchetto economia circolare”: cosa è cambiato?”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Nel luglio del 2018 sono entrate in vigore le direttive del c.d. “pacchetto economia circolare” che hanno modificato le precedenti direttive sui rifiuti, a partire dalla principale (2008/98/CE) a quelle relative a imballaggi, discariche, veicoli fuori uso, pile e RAEE.

La nuova normativa europea, elaborata al fine di implementare un sistema economico in grado di rigenerarsi da solo e di garantire la propria eco-sostenibilità ha modificato radicalmente il diritto ambientale, non lasciando esenti da tale vortice di novità nemmeno i principi generali che sono alla base dello stesso.

Fra questi, in particolare, si deve dedicare attenzione al “principio di prevenzione dei rifiuti” e agli istituti giuridici ad esso sottesi, che a seguito della Direttiva 2018/851/UE presentano un look del tutto diverso.

## IN SINTESI

- Le direttive del “pacchetto economia circolare” entrate in vigore nel luglio 2018 modificano le precedenti direttive in materia di rifiuti e pongono l’obiettivo di realizzare un cambiamento di modello economico da una economia lineare verso una economia circolare;
- l’economia circolare ha lo scopo di istituire un sistema basato sui concetti della *condivisione, prestito, scambio, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo*, al fine di evitare la produzione di rifiuti;
- la nuova normativa in materia di economia circolare di cui alle direttive del 2018, ha profondamente innovato il “principio di prevenzione dei rifiuti” e gli istituti giuridici che si basano su tale principio.

di Greta Catini

PRINCIPIO PREVENZIONE

Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del “pacchetto economia circolare”: cosa è cambiato?

## 1. Le origini del principio di prevenzione dei rifiuti nella normativa comunitaria: la Direttiva 2008/98/CE

Il principio di prevenzione dei rifiuti (e di conseguenza gli istituti giuridici che vi sono sottesi), è stato profondamente innovato dalle Direttive del c.d. pacchetto dell'economia circolare entrate in vigore nel luglio del 2018 e nello specifico dalla Direttiva 2018/851/UE.

In vista del prossimo<sup>1</sup> ingresso di tale nuova disciplina anche nel nostro ordinamento giuridico, quindi, risulta doveroso fare luce sulle modifiche apportate a tale principio a livello comunitario dato che, a seguito delle stesse, ricopre un **ruolo fondamentale** nella politica ambientale.

\*

Il principio di prevenzione dei rifiuti si è affermato originariamente nel diritto comunitario e nello specifico nella direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

In particolare con tale direttiva, il diritto ambientale, ha subito un'inversione di rotta rispetto al passato, instaurandosi una logica fortemente ispirata all'azione preventiva.

Ed invero, mentre l'assetto normativo precedente alla direttiva 2008/98/CE (che ha abrogato la direttiva 2006/12/CE) era rivolto principalmente alla “gestione del rifiuto” dando quasi per scontato la presenza dello stesso come prodotto necessario e non eliminabile nella società contemporanea, l'approccio dato dalla direttiva del 2008 è stato destinato fin da subito ad evitare o ridurre la produzione del rifiuto<sup>2</sup>.

Pertanto, dopo anni in cui l'attenzione del Legislatore si era concentrata principalmente sul concetto di “smaltimento” del rifiuto, la direttiva 2008/98 ha sancito definitivamente il concetto della “prevenzione” e precisamente all'art.3 (*definizioni*) in cui ne ha dato la seguente definizione: “*misure, prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono:*

- la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;*
- gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; oppure*
- il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti”.*

La suddetta Direttiva, tuttavia, come anticipato sopra, è stata modificata dalla Direttiva 2018/851/UE facente parte del c.d. “pacchetto economia circolare” la quale ha profondamente rimodulato l'impianto normativo sotteso a tale principio ed ha dato ancora **più rilevanza al concetto di prevenzione dei rifiuti.**

\*\*\*

## 2. Le modifiche apportate dalla Direttiva 2018/851/UE al Principio di prevenzione dei rifiuti

In particolare, con la Direttiva 2018/851, è stato modificato l'art. 9 (*prevenzione dei rifiuti*) che, se prima<sup>3</sup> delle novità normative in commento prevedeva esclusivamente l'onere in capo alla Commissione di presentare al Parlamento Europeo ed al Consiglio delle proposte concernenti le misure necessarie a so-

1 Il Consiglio dei Ministri del 7 Agosto 2020 ha approvato in via definitiva i quattro decreti legislativi di recepimento delle Direttive “Pacchetto Economia Circolare”.

2 Cfr. F. De Leonardis “Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti” in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n.2/2011 secondo cui: “Si porta a compimento, così, un percorso iniziato quasi quarant'anni fa che è passato attraverso varie tappe: in un primo momento l'attenzione del legislatore si concentrava fondamentalmente sullo “smaltimento” del rifiuto; successivamente la prevenzione, anche se in modo assai timido, iniziava a farsi strada nelle direttive, in alcune risoluzioni del Consiglio, nel Sesto programma di azione comunitaria, in alcune comunicazioni della Commissione europea; infine la prevenzione sembra aver conquistato il ruolo di principio primario sulla scena dei modelli di azione a livello comunitario”.

3 Art. 9 (*Prevenzione dei rifiuti*) Direttiva 2008/98/CE prima della riforma del 2018: “*Previa consultazione dei soggetti interessati, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio le seguenti relazioni corredate, se del caso, di proposte concernenti le misure necessarie a sostegno delle attività di prevenzione e dell'attuazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti di cui all'articolo 29 comprendenti:*

- entro la fine del 2011, una relazione intermedia sull'evoluzione della produzione dei rifiuti e l'ambito di applicazione della prevenzione dei rifiuti, che comprende la definizione di una politica di progettazione ecologica dei prodotti che riduca al contempo la produzione di rifiuti e la presenza di sostanze nocive in essi, favorendo tecnologie incentrate su prodotti sostenibili, riutilizzabili e riciclabili;*
- entro la fine del 2011, la formulazione di un piano d'azione per ulteriori misure di sostegno a livello europeo volte, in particolare, a modificare gli attuali modelli di consumo;*
- entro la fine del 2014 la definizione di obiettivi in materia di prevenzione dei rifiuti e di dissociazione per il 2020, basati sulle migliori prassi disponibili, incluso, se del caso, un riesame degli indicatori di cui all'articolo 29, paragrafo 4.”*

4 Articolo 9 (*Prevenzione dei rifiuti*) Direttiva 2008/98/CE, dopo le modifiche della Direttiva 2018/851/UE, comma 1: “1. Gli Stati membri adottano misure volte a evitare la produzione di rifiuti. Tali misure quanto meno:

## PRINCIPIO PREVENZIONE

di Greta Catini

Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del “pacchetto economia circolare”: cosa è cambiato?

stegno delle attività di prevenzione e dell’attuazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti, a seguito<sup>4</sup> di tale novella normativa prevede l’obbligo per gli Stati membri di adottare misure volte ad evitare la produzione di rifiuti.

In base al nuovo testo dell’art. 9 della Direttiva rifiuti, quindi, gli Stati Membri hanno un ruolo attivo nella politica ambientale relativa alla prevenzione dei rifiuti e sono obbligati a porre in essere le misure previste da tale norma, le quali, citando di seguito quelle più significative, devono essere dirette almeno a:

- promuovere e sostenere modelli di produzione e consumo sostenibili;
- incoraggiare la progettazione, la fabbricazione e l’uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli (anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata), riparabili, riutilizzabili e aggiornabili;
- incoraggiare il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovano attività di

riparazione e di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili, nonché imballaggi e materiali e prodotti da costruzione;

- ridurre la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all’estrazione di minerali, all’industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili;
- ridurre la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici;
- promuovere la riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti;
- ridurre la produzione di rifiuti, in particolare dei rifiuti che non sono adatti alla preparazione per il riutilizzo o al riciclaggio.

- promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili;*
- incoraggiano la progettazione, la fabbricazione e l’uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli (anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata), riparabili, riutilizzabili e aggiornabili;*
- riguardano prodotti che contengono materie prime critiche onde evitare che tali materie diventino rifiuti;*
- incoraggiano il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovano attività di riparazione e di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili, nonché imballaggi e materiali e prodotti da costruzione;*
- incoraggiano, se del caso e fatti salvi i diritti di proprietà intellettuale, la disponibilità di pezzi di ricambio, i manuali di istruzioni, le informazioni tecniche o altri strumenti, attrezzature o software che consentano la riparazione e il riutilizzo dei prodotti senza comprometterne la qualità e la sicurezza;*
- riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all’estrazione di minerali, all’industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili;*
- riducono la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici come contributo all’obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di ridurre del 50 % i rifiuti alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento entro il 2030;*
- incoraggiano la donazione di alimenti e altre forme di redistribuzione per il consumo umano, dando priorità all’utilizzo umano rispetto ai mangimi e al ritrattamento per ottenere prodotti non alimentari;*
- promuovono la riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti, fatti salvi i requisiti giuridici armonizzati relativi a tali materiali e prodotti stabiliti a livello dell’Unione e garantiscono che qualsiasi fornitore di un articolo quale definito al punto 33 dell’articolo 3 del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (29) fornisca le informazioni di cui all’articolo 33, paragrafo 1, del suddetto regolamento all’Agenzia europea per le sostanze chimiche a decorrere dal 5 gennaio 2021;*
- riducono la produzione di rifiuti, in particolare dei rifiuti che non sono adatti alla preparazione per il riutilizzo o al riciclaggio;*
- identificano i prodotti che sono le principali fonti della dispersione di rifiuti, in particolare negli ambienti naturali e marini, e adottano le misure adeguate per prevenire e ridurre la dispersione di rifiuti da tali prodotti; laddove gli Stati membri decidano di attuare tale obbligo mediante restrizioni di mercato, provvedono affinché tali restrizioni siano proporzionate e non discriminatorie;*
- mirano a porre fine alla dispersione di rifiuti in ambiente marino come contributo all’obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per prevenire e ridurre in modo significativo l’inquinamento marino di ogni tipo; e*
- sviluppano e supportano campagne di informazione per sensibilizzare alla prevenzione dei rifiuti e alla dispersione dei rifiuti”.*

5 Art. 1 (Oggetto e ambito di applicazione) Dir. 2008/98 così come modificata dalla Dir. 2018/851: “La presente di-

di Greta Catini

PRINCIPIO PREVENZIONE

Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del “pacchetto economia circolare”: cosa è cambiato?

Conseguentemente sono stati modificati anche gli altri articoli della Direttiva del 2008 relativi al concetto di prevenzione dei rifiuti come l'art. 29 (*programmi di prevenzione dei rifiuti*) nel quale, con riferimento al già previsto obbligo per gli Stati Membri di adottare dei programmi di prevenzione dei rifiuti si stabilisce che i programmi devono fare riferimento non solo agli artt. 1 (*oggetto e ambito di applicazione*)<sup>5</sup> e 4 (*gerarchia dei rifiuti*)<sup>6</sup> della Direttiva ma anche all'articolo 9 (*prevenzione dei rifiuti*) così come modificato.

L'art. 29 prevede che tali programmi siano integrati nei *Piani di gestione dei rifiuti* o, se opportuno, in altri programmi di politica ambientale oppure costituiscono programmi a sé stanti.

In caso di integrazione nel Piano di gestione rifiuti o in tali altri programmi, devono essere chiaramente identificati gli obiettivi e le misure di prevenzione dei rifiuti.

Quando istituiscono questi programmi, inoltre, gli Stati Membri devono descrivere, se del caso, il contributo dato alla prevenzione nella produzione dei rifiuti dalle varie misure indicate nell'allegato IV-bis aggiunto alla direttiva 2008.

I suddetti programmi descrivono anche le misure esistenti di prevenzione dei rifiuti e il loro contributo alla prevenzione dei rifiuti.

\*\*\*

### 3. Il principio di prevenzione dei rifiuti e la nuova definizione di rifiuti alimentari

L'ulteriore novità apportata dalla Direttiva del 2018, all'articolo 29 della Direttiva 2018/851/UE infine, consiste nella previsione che gli Stati Membri adottino *Programmi specifici di prevenzione dei rifiuti alimentari* nell'ambito dei propri programmi di prevenzione dei rifiuti.

A tal proposito appare doveroso aprire una piccola parentesi sull'attenzione che la Direttiva 2018/851/UE ha dedicato ai “*rifiuti alimentari*”, per i quali è stata definitivamente introdotta una apposita **definizione**.

Nello specifico la stessa è stata introdotta dall'art. 1, par. 1, punto 3 della Direttiva 2018/851/UE, che è andato a modificare l'articolo 3 (*Definizioni*) della direttiva 2008/98/CE mediante l'aggiunta del seguente punto:

“*«4 bis. «rifiuti alimentari», tutti gli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 2<sup>7</sup> del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti».*”

La nuova definizione, quindi, prevede che per rifiuto alimentare debba intendersi **qualsiasi sostanza o prodotto destinato all'alimentazione umana, che è diventato un rifiuto in quanto colui che lo detiene se ne è disfatto, ha intenzione di disfarsene o gli è stato ordinato di disfarsene**.

Con un vincolo di provenienza, in quanto i rifiuti alimentari sono quelli che derivano dai nuclei dome-

*rettiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli effetti generali dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficienza, che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione”.*

6 Art. 4 (*Gerarchia dei rifiuti*), comma 1, Dir. 2008/98/CE: “1. La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento”.

7 Art. 2 regolamento 2002/178/CE:

“*Ai fini del presente regolamento si intende per “alimento” (o “prodotto alimentare”, o “derrata alimentare”) qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani.*”

*Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Esso include l'acqua nei punti in cui i valori devono essere rispettati come stabilito all'articolo 6 della direttiva 98/83/CE e fatti salvi i requisiti delle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE.*

*Non sono compresi:*

*a. i mangimi;*

*b. gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano;*

*c. i vegetali prima della raccolta;*

*d. i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/65/CEE e 92/73/CEE;*

*e. i cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE del Consiglio;*

*f. il tabacco e i prodotti del tabacco ai sensi della direttiva 89/622/CEE del Consiglio;*

*g. le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971;*

*h. residui e contaminanti;*

*i. i dispositivi medici ai sensi del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio”.*

## PRINCIPIO PREVENZIONE

di Greta Catini

Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del “pacchetto economia circolare”: cosa è cambiato?

stici, dagli uffici, dai ristoranti, dalle attività all'ingrosso, dalle mense, dai servizi di ristorazione e dai punti vendita al dettaglio.

In detta categoria rientrano, per espressa previsione normativa, le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi altra sostanza (compresa l'acqua) venga incorporata negli alimenti durante la loro produzione. Sono invece espressamente esclusi i mangimi, gli animali vivi, i vegetali prima della raccolta, i medicinali, i cosmetici, il tabacco, le sostanze stupefacenti, i dispositivi medici e i contaminanti.

#### Ma cosa c'entra la definizione di rifiuti alimentari con il principio di prevenzione?

Sebbene la connessione fra le due cose possa sembrare lontana, in realtà, la nuova definizione di rifiuti alimentari gioca un ruolo fondamentale nell'ambito della prevenzione dei rifiuti e, più in generale, nel contesto dell'economia circolare.

Tale definizione, invero, è propedeutica a due degli obiettivi dell'economia circolare ovvero alla **raccolta differenziata** ed al recupero e riciclaggio, i quali sono strettamente connessi tra loro.

Per poter effettuare una raccolta differenziata efficace, invero, occorre sapere con esattezza cosa ricomprendervi ed è proprio in tal senso che la nuova definizione di “*rifiuti alimentari*” sprigiona la propria efficacia con riferimento alla prevenzione dei rifiuti.

Più si avrà cognizione di cosa differenziare, infatti, più la raccolta differenziata sarà efficace e **si avranno migliori risultati nel campo del recupero e del riciclaggio e, quindi, nella prevenzione di rifiuti.**

In ultimo, non si deve dimenticare, che a norma dell'articolo 37, paragrafo 3, della direttiva 2008/98/CE, gli Stati Membri sono tenuti a comunicare alla Commissione i dati relativi all'attuazione delle misure previste nell'art. 9 in materia di prevenzione dei rifiuti alimentari.

\* \* \*

## CONCLUSIONI

Il *principio della prevenzione dei rifiuti* in quanto principio che **impone che vengano adottate delle misure anticipatorie volte ad eliminare o, quanto meno, a ridurre la produzione di rifiuti** è al vertice di quella che è una gerarchia composta anche da altre fasi relative alla gestione dei rifiuti (ovvero la preparazione per il riutilizzo; il riciclaggio; il recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e lo smaltimento) ed è totalmente in linea con il concetto della economia circolare il cui scopo è quello di creare un sistema in cui tutto ciò che viene prodotto ha un fine e tutto ciò che, invece, deve essere scartato, diventa una nuova risorsa, dando vita a un ciclo che si **autoalimenta**.

Il principio della prevenzione dei rifiuti, infatti, a seguito dell'entrata in vigore delle Direttive del 2018 sulla economia circolare, ha assunto un ruolo centrale nella normativa ambientale europea in cui tale concetto è stato esaltato attraverso la previsione di obblighi precisi ed il rafforzamento degli istituti di applicazione pratica, come il programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

In ambito europeo, quindi, ma a breve anche nel nostro ordinamento giuridico, l'economia circolare è ormai una realtà e la rilevanza che ha assunto il ruolo della **prevenzione** nella gerarchia della gestione dei rifiuti, non è altro che uno dei molteplici effetti di tale nuovo sistema economico-ambientale.

È giunta l'ora, pertanto, di abbandonare il ragionamento “*prendi-produci-usa-getta*” e di abbracciare l'idea per cui **nulla è rifiuto e tutto può essere riutilizzato**.

# “Appalti: il nuovo collegio consultivo tecnico”

Appalti: il nuovo collegio consultivo tecnico

di **GIACOMO BETTI**Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

Al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19 è stato emanato il Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76 cd. Decreto Semplificazioni il quale interviene in maniera significativa sulle semplificazioni in materia di contratti pubblici e procedimenti amministrativi. In tale ottica, uno degli istituti più interessanti a destare maggiormente la curiosità degli addetti ai lavori è il nuovo Collegio consultivo tecnico.

## IN SINTESI

- Il Collegio consultivo tecnico è obbligatorio per tutti i contratti di lavori superiori alle soglie di rilevanza europea già stipulati, anche in corso di esecuzione e da stipulare; è invece facoltativo per tutti i contratti sotto soglia e durante la fase antecedente all'esecuzione;
- per i contratti la cui esecuzione sia già iniziata alla data del 17 luglio 2020, il Collegio consultivo tecnico è nominato entro il termine di 30 giorni decorrenti dalla medesima data, ovvero entro il 16 agosto 2020;
- il Collegio ha prettamente funzione di assistenza per la risoluzione di controversie o per la soluzione di qualsiasi disputa tecnica di ogni natura che sia suscettibile di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto;
- il collegio è formato da tre componenti, o cinque in caso di motivata complessità dell'opera;
- il Collegio dovrà adottare le proprie determinazioni, succintamente motivate, con atto sottoscritto dalla maggioranza dei componenti entro 15 giorni decorrenti dalla comunicazione dei quesiti.

### 1. Premesse

Il 16 luglio 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il tanto atteso Decreto-Legge n. 76/2020, il quale introduce “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”.

Il testo costituisce un intervento organico volto alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, all’eliminazione e alla velocizzazione di adempimenti burocratici, alla digitalizzazione della pubblica amministrazione e soprattutto alla semplificazione dei contratti pubblici.

Nell’ambito delle varie modifiche che si sono susseguite recentemente al Codice dei contratti pubblici desta sicuramente curiosità l’istituto dirompente del Collegio consultivo tecnico, tanto da rappresentare forse una delle più significative novità nell’ambito degli appalti pubblici degli ultimi anni.

Ebbene, tale novità ha una rilevanza giuridica molto particolare perché per la prima volta è stato messo in discussione il divieto storico gravante sulla pubblica amministrazione di avvalersi dello strumento dell’istituto dell’arbitrato.

\*\*\*

### 2. Il nuovo Collegio Consultivo Tecnico

Il Decreto Semplificazione introduce, tra le tante novità in materia di appalti pubblici, il Collegio consultivo tecnico istituito che però non è nuovo del panorama giuridico italiano.

Invero, tale organo tecnico era già stato originariamente introdotto all’art. 207, Capo II del codice dei contratti pubblici quale vero e proprio strumento alternativo di risoluzione delle controversie che andava ad aggiungersi ai già presenti istituti dell’accordo bonario, della transazione e dell’arbitrato.

Tuttavia, un anno più tardi, l’articolo che istituiva il collegio veniva abrogato ad opera dell’art. 121 del D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56<sup>1</sup> recante disposizioni correttive al D.lgs. 50/2016.

Purtuttavia l’istituto tornava alla luce con il decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 conosciuto come decreto sblocca cantieri<sup>2</sup>, laddove prevedeva, ai sensi dell’art. 1 comma 11, la costituzione di un collegio consultivo tecnico con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell’esecuzione del contratto stesso<sup>3</sup>.

Ciò detto, il nuovo Collegio consultivo tecnico, introdotto dal D.L. Semplificazione, ha ben poco da spartire con la vecchia formulazione del Collegio avendo ben poco di consultivo ma piuttosto la titolarità di poteri negoziali estremamente invasivi.

Tale istituto è *obbligatorio* per tutti i contratti di lavori superiori alle soglie di rilevanza europea già stipulati, anche in corso di esecuzione, e da stipulare ai sensi dell’art. 6, co. 1-3, è invece *facoltativo* per tutti i contratti sotto soglia e durante la fase antecedente alla stipula del contratto (ai sensi dell’art. 6, co. 4 e 5).

Ed invero fino al 31 luglio 2021, per i lavori di importo pari o superiore alle soglie UE, è obbligatoria, presso ogni stazione appaltante, la costituzione di un collegio consultivo tecnico, prima dell’avvio dell’esecuzione, o comunque non oltre 10 giorni da tale data, con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell’esecuzione del contratto stesso.

Per i contratti la cui esecuzione sia già iniziata alla data del 17 luglio 2020, il Collegio consultivo tecnico è nominato entro il termine di 30 giorni decorrenti dalla medesima data, ovvero entro il 16 agosto 2020.

\*\*\*

### 3. I compiti e la composizione del Collegio consultivo tecnico

Il Collegio ha prettamente funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispu-

1 D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 “*Disposizioni alternative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*”. Art. 121 “*Abrogazione dell’articolo 207 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*”. 1. L’articolo 207 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è abrogato.

2 D.L. 18 aprile 2019, n. 32 “*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*”, convertito con modificazioni dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55.

3 Allegato “*Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32*”.

“*Art. 1 (Modifiche al codice dei contratti pubblici e sospensione sperimentale dell’efficacia di disposizioni in materia di appalti pubblici e in materia di economia circolare) [...]*”

Comma 11. “*Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all’articolo 216, comma 27-octies, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al fine di prevenire controversie relative all’esecuzione del contratto le parti possono convenire che prima dell’avvio dell’esecuzione, o comunque non oltre novanta giorni da tale data, sia costituito un collegio consultivo tecnico con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell’esecuzione del contratto stesso*”.

di Giacomo Betti

APPALTI

Appalti: il nuovo collegio  
consulativo tecnico

te tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso.

A dir il vero, tale istituto ha non solo prettamente la funzione di consulenza tecnica ma è idoneo anche a valutare la possibile insorgenza di un contenzioso tra la stazione appaltante e l'appaltatore oppure ad intervenire laddove un contenzioso sia già stato provocato.

La composizione del Collegio può essere demandato alla discrezionalità della stazione appaltante.

Ed infatti, il collegio è formato da tre componenti, o cinque in caso di motivata complessità dell'opera e di eterogeneità delle professionalità richieste, dotati di esperienza e qualificazione professionale adeguata alla tipologia dell'opera, tra ingegneri, architetti, giuristi ed economisti con comprovata esperienza nel settore degli appalti delle concessioni e degli investimenti pubblici, anche in relazione allo specifico oggetto del contratto e alla specifica conoscenza di metodi e strumenti elettronici, maturata per effetto del conseguimento di un dottorato di ricerca ovvero di una dimostrata pratica professionale per almeno 5 anni nel settore di riferimento.

Il collegio può essere scelto dalle parti di comune accordo.

Questo lascia presupporre che stazione appaltante e privati trovino l'intesa su tutti i membri di composizione del Collegio.

Tuttavia il Legislatore, ben consapevole della difficoltà di un accordo, soprattutto durante l'insorgenza di un contenzioso, ha previsto una modalità alternativa.

Infatti le parti possono concordare che ciascuna di esse nomini uno o due componenti e che il terzo o il quinto componente, con funzioni di Presidente, sia scelto dai componenti nominati dalle parti.

La nomina del Presidente assume una rilevanza non da poco, se si pensa che le decisioni del Collegio vengono assunte a maggioranza.

Nel caso di disaccordo sulla nomina del Presidente, questo è designato dal Ministero di Infrastrutture e Trasporti per le opere di interesse nazionale, dalle

Regioni o dalle Città Metropolitane per le opere di rispettivo interesse.

Il collegio si intende, pertanto, costituito con la designazione di tutti i componenti, tanto è che l'eventuale mancata designazione del membro da parte dell'appaltatore impedisce la costituzione del collegio stesso.

Purtuttavia la decisione dell'appaltatore di non nominare il membro di propria competenza costituisce una forma di inadempimento *ope legis* idoneo a giustificare la risoluzione contrattuale.

Dal punto di vista prettamente operativo il Collegio può operare anche in videoconferenza, quindi non in presenza dei membri, ma deve comunque garantire il contraddittorio delle parti le quali possono nominare esperti quali avvocati o tecnici.

Nell'ottica di estrema celerità, il DL. Semplificazione prevede che il Collegio operi con estrema solerzia; infatti dovrà adottare le proprie determinazioni, succintamente motivate, con atto sottoscritto dalla maggioranza dei componenti entro 15 giorni decorrenti dalla comunicazione dei quesiti.

La motivazione può essere integrata nei successivi 15 giorni, sottoscritta dalla maggioranza dei componenti.

Tuttavia, in caso di particolari esigenze istruttorie le determinazioni possono essere adottate entro 20 giorni dalla comunicazione dei quesiti. Tutte le decisioni sono assunte a maggioranza.

Le determinazioni del collegio hanno la natura di lodo contrattuale ex art. 808-ter c.p.c.<sup>4</sup>

L'inosservanza delle determinazioni del collegio è valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali.

Al contrario, l'osservanza delle determinazioni del collegio è causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente per danno erariale, salvo il dolo.

\* \* \*

4 Art. 808-ter c.p.c. "Arbitrato irrituale" Le parti possono, con disposizione espressa per iscritto, stabilire che, in deroga a quanto disposto dall'articolo 824-bis, la controversia sia definita dagli arbitri mediante determinazione contrattuale. Altrimenti si applicano le disposizioni del presente titolo. Il lodo contrattuale è annullabile dal giudice competente secondo le disposizioni del libro I:

- 1) se la convenzione dell'arbitrato è invalida, o gli arbitri hanno pronunciato su conclusioni che esorbitano dai suoi limiti e la relativa eccezione è stata sollevata nel procedimento arbitrale;
- 2) se gli arbitri non sono stati nominati con le forme e nei modi stabiliti dalla convenzione arbitrale;
- 3) se il lodo è stato pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro a norma dell'articolo 812;
- 4) se gli arbitri non si sono attenuti alle regole imposte dalle parti come condizione di validità del lodo;
- 5) se non è stato osservato nel procedimento arbitrale il principio del contraddittorio. Al lodo contrattuale non si applica l'articolo 825.

#### 4. Luci e ombre del Collegio consultivo tecnico

La scelta da parte del legislatore di attribuire valenza contrattuale alle determinazioni del Collegio consultivo tecnico pone alcuni problemi significativi.

Sicuramente, da un punto di vista prettamente pratico, la decisione del Collegio consente di velocizzare i tempi di molte vertenze, in linea con l'intento del legislatore di semplificare e velocizzare le procedure. Purtuttavia, da un punto di vista prettamente giuridico, l'utilizzo del Collegio deroga al divieto di rinegoziazione delle condizioni contrattuali.

Invero, sussistono dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione Europea circa il divieto di rinegoziazione delle condizioni contrattuali sottolineando i rischi di elusione dell'evidenza pubblica<sup>5</sup>.

Vari dubbi sorgono anche in merito alla compatibilità con la Costituzione.

Da un lato, infatti, parrebbero alquanto limitati i mezzi di impugnazione, se si considera che il lodo irrituale è impugnabile dinanzi al tribunale ma sulla base dei soli vizi indicati nell'art. 808 ter c.p.c., mentre, dall'altro, non parrebbe applicabile l'art. 1349 c.c.<sup>6</sup> per quanto concerne l'impugnazione per manifesta iniquità o erroneità della determinazione del terzo.

Problematiche di coabitazione sorgono anche con altri due articoli del codice dei contratti pubblici e nello specifico con l'accordo bonario, ai sensi dell'art. 205<sup>7</sup> così come con l'istituto della transazione ai sensi dell'art. 208<sup>8</sup>, laddove manchi un espresso coordinamento con tali norme.

Per quanto riguarda il primo profilo sembrerebbe che il Collegio si possa occupare anche di definizione delle riserve posta l'ampiezza del mandato che gli viene attribuita dal Legislatore.

Quanto al secondo sembra non si applichi al Collegio la disciplina delle transazioni laddove lo stesso art. 208 al comma 1 recita che: *“le controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici... possono essere risolte mediante transazione... solo ed esclusivamente nell'ipotesi in cui non risulti possibile esperire altri rimedi alternativi all'azione giurisdizionale”*.

Questo in quanto la transazione richiede un ulteriore iter burocratico tramite l'acquisizione di pareri che invece il Collegio non deve acquisire, posto che le determinazioni dello stesso ben possono avere natura transattiva.

\*\*\*

#### 5. Il Collegio facoltativo

Il DL Semplificazione, ai sensi dell'art. 6, comma 5, ha previsto, accanto al Collegio obbligatorio di cui si è appena parlato, anche un altro Collegio consultivo tecnico, quello facoltativo.

Ebbene tale Collegio, costituito anche in fase antecedente alla fase di esecuzione, ha la peculiarità di risolvere problematiche tecnico-giuridiche (funzioni meramente consultive) destinate poi ad essere recepite in atti formali della pa.

Le stazioni appaltanti, tramite il RUP, possono costituire un collegio formato da tre componenti per risolvere problematiche tecniche o giuridiche di ogni natura suscettibili di insorgere, anche nella fase antecedente alla esecuzione del contratto, ivi comprese le determinazioni relative a:

- caratteristiche delle opere;
- clausole e condizioni del bando o dell'invito;
- verifica del possesso dei requisiti di partecipazione;
- criteri di selezione e di aggiudicazione.

Tale collegio consta di una composizione diversa da quello obbligatorio non dovendo svolgere una funzione arbitrale.

In tale caso due componenti sono nominati dalla stazione appaltante mentre il terzo componente è nominato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per le opere di interesse nazionale, dalle Regioni o dalle Città metropolitane per le opere di interesse locale.

Ferma l'eventuale necessità di sostituzione di uno dei componenti designati dalla S.A. con uno di nomina privata, le funzioni di componente del collegio nominato ai sensi del comma 5 non sono incompatibili

5 Corte giust. comm. ue, sez. VIII, 7 settembre 2016, n. C-549/14, Finn Frogne.

6 Art. 1349 c.c. *“Determinazione dell'oggetto”*. Se la determinazione della prestazione dedotta in contratto e' deferita a un terzo e non risulta che le parti vollero rimettersi al suo mero arbitrio, il terzo deve procedere con equo apprezzamento. Se manca la determinazione del terzo o se questa e' manifestamente iniqua o erronea, la determinazione e' fatta dal giudice. La determinazione rimessa al mero arbitrio del terzo non si puo' impugnare se non provando la sua mala fede. Se manca la determinazione del terzo e le parti non si accordano per sostituirlo, il contratto e' nullo. Nel determinare la prestazione il terzo deve tener conto anche delle condizioni generali della produzione a cui il contratto eventualmente abbia riferimento.

7 D.lgs. 50/2016, art. 205 *“Accordo bonario per i lavori”*.

8 D.lgs. 50/2016, art. 208 *“Transazioni”*.

di *Giacomo Betti*

APPALTI

con quelle di componente del collegio nominato ai sensi del comma 1.

Per quanto riguarda lo scioglimento del Collegio, quello facoltativo può essere sciolto in ogni tempo su accordo delle parti, a differenza del Collegio obbligatorio il quale dopo il 31 luglio 2021, può essere sciolto in qualsiasi momento, su accordo tra le parti.

\*\*\*

## 6. Compensi dei membri del Collegio consultivo tecnico

Per quanto riguarda il compenso a carico delle parti questo è proporzionato al valore dell'opera, al numero, alla qualità e alla tempestività delle determinazioni assunte.

In mancanza di determinazioni o pareri, spetta un gettone unico onnicomprensivo, mentre in caso di ritardo delle determinazioni è prevista decurtazione da 1/10 a 1/3, per ogni singolo ritardo (prima sanzione).

Il compenso è liquidato unitamente all'atto contenente le determinazioni, salva la emissione di parcella di acconto, in applicazione delle tariffe di cui all'art. 9 del D.L. n.1/2012, aumentate fino a un 1/4. I compensi vengono computati all'interno del quadro economico dell'opera (voce spese impreviste).

Ogni componente non può ricoprire più di 5 incarichi contemporaneamente e comunque non può svolgere più di 10 incarichi ogni 2 anni.

In caso di ritardo nell'adozione di 3 determinazioni o di ritardo superiore a 60 giorni nell'assunzione anche di una sola determinazione, i componenti del collegio non possono essere nuovamente nominati come componenti di altri collegi per la durata di 3 anni decorrenti dalla data di maturazione del ritardo (seconda sanzione).

Il ritardo ingiustificato anche di una sola determinazione è causa di decadenza del collegio e, in tal caso, la S.A. può assumere le determinazioni di propria competenza prescindendo dal parere del collegio (terza sanzione).

## PA e Ambiente - Il procedimento amministrativo ambientale

### DIRETTA WEBINAR

24 Settembre 2020 · 09:00 - 10:30

24 Novembre 2020 · 09:00 - 10:30

DOCENTE

Avv. *Letizia Zavatti*

Ogni attività che è opera dell'uomo produce immancabilmente un impatto sull'ambiente.

Per questo, nel tempo, è stata ravvisata la necessità di conferire alla Pubblica Amministrazione il potere di vigilare sul loro corretto svolgimento e di valutarne la fattibilità, nel pieno rispetto della normativa ambientale.

Il procedimento amministrativo, sede naturale in cui normalmente si realizza il contemperamento degli interessi pubblici e privati, si arricchisce tuttavia di una serie di ulteriori peculiarità quando entra in gioco il bene ambiente. Alla luce dunque del delicato ruolo che le pubbliche amministrazioni sono oggi chiamate a svolgere, Ambiente Legale, nel presente corso, si propone di ricostruire la disciplina del procedimento amministrativo ambientale, individuandone i principali tratti distintivi e analizzandone fasi e caratteristiche.

COSTO DEL CORSO:

99 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI

formazione@ambientelegale.it

Appalti: il nuovo collegio consultivo tecnico

# “Mancato pagamento della TARI: può essere causa di esclusione da una gara pubblica?”

di **LETIZIA ZAVATTI**

Dott.ssa in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

La normativa in materia di appalti pubblici è molto complessa e spesso oggetto di più o meno profonde modifiche da parte del Legislatore, nonché di interpretazioni talvolta diametralmente opposte ad opera di dottrina e giurisprudenza.

In particolare, tra le maglie della disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici spesso si annidano incertezze circa la corretta interpretazione dei *motivi di esclusione* degli operatori economici dalle gare, i quali, sebbene sulla carta possano risultare chiari, prestano spesso il fianco a fraintendimenti e difficoltà ermeneutiche che talvolta sfociano in procedimenti giudiziari particolarmente lunghi ed onerosi.

In tale quadro, assume rilievo la recente sentenza con cui il TAR Puglia ha fatto chiarezza sull'esclusione di un'impresa da una procedura ad evidenza pubblica per il mancato pagamento della TARI per un importo superiore ad euro 5.000, chiarendo essa è legittima ai sensi dell'art. 80 c. 4 D.Lgs. 152/2006, senza che vi sia alcuna possibilità di sanare la situazione tramite il versamento tardivo della somma dovuta.

## IN SINTESI

- Il Codice dei contratti pubblici è costellato di disposizioni volte a garantire il regolare e corretto svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni e il perseguimento dell'interesse pubblico;
- i requisiti di ordine morale, formale, economico-finanziario e tecnico che il Legislatore prevede che gli operatori economici debbano possedere per partecipare ad una procedura ad evidenza pubblica sono numerosi e tra questi rientra l'obbligo di essere in regola con il pagamento di imposte e tasse;
- nella sentenza del 13 luglio 2020, n. 731, il TAR Puglia si è occupato della legittimità dell'esclusione di un'impresa da una gara pubblica in ragione del mancato pagamento, da parte di quest'ultima, della TARI;
- il Collegio ha ritenuto l'omesso versamento di tutti i tributi – e dunque senza esclusione di quelli locali come la tariffa rifiuti, un motivo sufficiente per giustificare l'estromissione di un'impresa dalla procedura di gara.

di *Letizia Zavatti*

TARIFFA

Il D.Lgs. n. 50 del 2016, meglio noto come Codice dei contratti pubblici, è costellato di disposizioni volte a garantire il regolare e corretto svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni e il perseguimento dell'interesse pubblico, nel rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza e pubblicità<sup>1</sup>.

In tale quadro, numerosi sono i *requisiti* - di ordine *morale, formale, economico-finanziario* e *tecnico* - che il Legislatore prevede che gli operatori economici debbano possedere per partecipare legittimamente ad una procedura ad evidenza pubblica, onde garantire che la scelta delle Stazioni appaltanti ricada su un soggetto idoneo ad operare nel rispetto dell'interesse pubblico<sup>2</sup>.

Più precisamente, nell'impianto normativo del Codice dei contratti pubblici, il Legislatore affida all'articolo 80 recante "*Motivi di esclusione*" il compito di individuare quando l'assenza di uno dei predetti requisiti sia tale determinare l'*esclusione* dell'operatore economico dalla procedura di gara per l'affidamento di un appalto o di una concessione.

Ebbene, dalla lettura della predetta disposizione - e

in particolare del suo comma 4 - emerge che rientra tra le cause di esclusione dalla procedura di gara la commissione di "*violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti.*"

\*

Tra le maglie della normativa descritta si annidano spesso incertezze circa la corretta interpretazione dei *motivi di esclusione* enucleati dal Legislatore i quali, sebbene sulla carta possano risultare chiari, prestano spesso il fianco a fraintendimenti e difficoltà ermeneutiche che talvolta sfociano in procedimenti giudiziari particolarmente lunghi ed onerosi.

Non così di raro, infatti, accade che gli operatori economici non abbiano le carte in regola per contrattare con la Pubblica Amministrazione e, per l'effetto, anche in corso di gara, vengano esclusi senza che nulla possa essere fatto per sanare la situazione. Rientra nella cornice appena descritta una pronuncia di sole poche settimane fa del TAR Puglia<sup>3</sup>, la quale si è occupata della legittimità dell'esclusione

Mancato pagamento della TARI: può essere causa di esclusione da una gara pubblica?

1 Art. 30 D.Lgs. 50/2016 "*Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni*".

2 L'art. 80 D.Lgs. 50/2016 prevede innanzitutto che è causa di esclusione dalla procedura di gara la *condanna* con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta, per alcuni reati specificamente indicati dal comma 1.

Inoltre, costituiscono motivo di esclusione dalla gara:

- la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto ovvero di un tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi del Codice antimafia (artt. 67 e 84, comma 4, D.Lgs. 159/2011);
- la commissione di *violazioni gravi, definitivamente accertate* - ossia contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione - rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle *imposte e tasse* o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti.

Ed ancora, sono esclusi gli operatori economici che versino in una delle seguenti condizioni:

- a. qualora la stazione appaltante dimostri, con qualunque mezzo adeguato, la presenza di *gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro* nonché agli *obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro*, menzionati nell'art. 30, comma 3 D.Lgs. 50/2016;
- b. l'operatore economico si trovi in stato di *fallimento*, di *liquidazione coatta*, di *concordato preventivo* o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;
- c. la stazione appaltante dimostri, con mezzi adeguati, che l'operatore economico si è reso colpevole di *gravi illeciti professionali*, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità;
- d. l'operatore economico abbia tentato di *influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate* a fini di proprio vantaggio oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;
- e. l'operatore economico abbia *dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto* di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili;
- f. l'operatore economico abbia commesso *grave inadempimento nei confronti di uno o più subappaltatori*, riconosciuto o accertato con sentenza passata in giudicato;
- g. la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di *conflitto di interesse*, non diversamente risolvibile;
- h. la *distorsione della concorrenza* derivante dal precedente coinvolgimento degli operatori economici nella preparazione della procedura d'appalto non possa essere risolta con misure meno intrusive;
- i. l'operatore economico sia stato soggetto alla *sanzione interdittiva del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione* o ad altra sanzione che comporti il medesimo divieto; sia iscritto nel *casellario informatico* tenuto dall'Osservatorio dell'ANAC per aver presentato *false dichiarazioni o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione*, per il periodo durante il quale perdura l'iscrizione; abbia *violato il divieto di intestazione fiduciaria*, di cui all'art. 17 della L. 55/1990; *non presenti la certificazione* che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, ai sensi dell'art. 17 della L. 68/1999, ovvero

## TARIFFA

di *Letizia Zavatti*

Mancato pagamento della TARI: può essere causa di esclusione da una gara pubblica?

di un'impresa da una gara pubblica in ragione del mancato pagamento, da parte di quest'ultima, della Tariffa Rifiuti (TARI) per un importo superiore ad euro 5.000.

La controversia nasceva in seguito all'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani esitanti dalla manutenzione del verde nonché della gestione del centro pubblico di selezione e valorizzazione della raccolta differenziata in una serie di comuni del brindisino.

Procedura nel corso della quale la Stazione appaltante escludeva un'impresa candidata rilevando che la medesima non aveva provveduto al pagamento della TARI per un importo superiore a 5.000 euro e che, pertanto, la situazione di irregolarità fiscale nella quale essa versava era tale da configurare la causa di esclusione prevista dall'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016.

Disposizione che, come noto, prevede che un operatore economico venga escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti.

E ciò malgrado la certificazione sulla regolarità fiscale acquisita dalla Stazione appaltante tramite AVCPass non segnalasse alcuna pendenza.

La Stazione appaltante poneva, innanzitutto, a fondamento del provvedimento di esclusione la circostanza che il mancato pagamento della TARI rientrasse nella definizione di "**violazione grave**" ai sensi dell'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016, il quale qualifica come tali le violazioni che "*comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 [superiori ad euro 5.000,00 - n.d.a.]*."

In secondo luogo, la medesima assumeva che l'omesso versamento del tributo potesse considerarsi **definitivamente accertato** - ossia ai sensi dell'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016 "*contenuto in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione*" - in quanto all'impresa esclusa, nel 2016, era stato destinato un avviso di accertamento, a cui la stessa

non aveva dato seguito.

Infine, la Stazione appaltante rilevava che con riguardo alla causa di esclusione in commento, nessun rilievo poteva essere attribuito alla circostanza che l'impresa avesse provveduto al pagamento della tariffa dopo la contestazione in quanto l'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016 dispone che essa "*non si applichi quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, purché il pagamento o l'impegno siano stati formalizzati prima della scadenza del termine per la presentazione delle domande*".

Ebbene a fronte dell'esclusione dalla procedura di gara, l'impresa estromessa ricorreva in giudizio contro la Stazione appaltante rilevando che l'irregolarità fiscale accertata a suo carico riguarderebbe un **tributo locale**, la TARI, a suo dire escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/16.

In secondo luogo, ad avviso della ricorrente, l'importo della tariffa rifiuti contestato costituirebbe un tributo non definitivamente accertato in quanto la medesima eccepiva di non averne avuto conoscenza. In tale quadro, il TAR Puglia, chiamato a pronunciarsi sul tema, ha messo il punto sulla questione respingendo, senza se e senza ma, il ricorso dell'impresa esclusa e chiarendo una volta per tutte il raggio di applicazione della causa di esclusione di cui all'art. 80 c. 4 del Codice dei contratti Pubblici.

Nel merito, le motivazioni che hanno portato il Collegio alla conferma della legittimità del provvedimento di esclusione emanato dalla Stazione appaltante ripercorrono e superano tutte i rilievi posti dalla ricorrente.

Innanzitutto, con riferimento alla natura di tributo locale della tariffa rifiuti, il TAR Puglia ha osservato che il Legislatore **non distingue tra tributi nazionali e tributi locali**, sicché anche la violazione della normativa dettata in tema di fiscalità locale rileva ai fini dell'esclusione del concorrente dalla gara.

Sul punto, il TAR evidenzia in particolare che "*la qual cosa è del tutto logica, se si considera che anche il mancato pagamento di tributi locali di importo superiore ad €5.000 genera allarme sociale nei*

non autocertificati la sussistenza del medesimo requisito;

- j. l'operatore economico che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti *documentazione o dichiarazioni non veritiere*; sia iscritto nel casellario informatico per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalti (il motivo di esclusione perdura fino a quando opera l'iscrizione nel casellario informatico);
- k. l'operatore economico che, pur essendo stato vittima dei reati di concussione (art. 317 c.p.) ed estorsione (art. 629 c.p.), non risulti aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria; si trovi rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'art. 2359 c.c. o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale.

3 Tar Puglia, Lecce, Sez. II, 13 luglio 2020, n. 731.

4 Parere Precontenzioso ANAC n. 2211 del 11 gennaio 2019 avente ad oggetto "*Richiesta di parere prot. ANAC n. 43078 del 21 maggio 2018 presentata dal Comune di Rimini.*"

di *Letizia Zavatti*

TARIFFA

Mancato pagamento della TARI: può essere causa di esclusione da una gara pubblica?

*confronti dell'operatore economico, determinando a suo carico il sorgere di un giudizio negativo in ordine alla sua serietà e solidità finanziaria".*

Ebbene, l'orientamento seguito dal TAR non rappresenta tuttavia un *unicum* in quanto nello stesso senso si sono già in precedenza pronunciate sia l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Sicilia.

In particolare, con Parere n. 2211 del 2019<sup>4</sup>, l'Ufficio Precontenzioso dell'Authority rispondeva alla richiesta di chiarimenti formulata dal Comune di Rimini circa l'inclusione dell'irregolarità fiscale riferita all'omesso pagamento di tributi locali nella causa di esclusione prevista dall'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016 aprendo la strada a quelli che sono poi diventati gli argomenti posti dal TAR Puglia a sostegno della propria sentenza.

Ed invero, l'ANAC già in tale sede osservava che *"in relazione all'irregolarità fiscale [...], si rinvia alle previsioni contenute nell'art. 80 c 4 del Codice che non distinguono tra tipologie di tributi, richiamando i soli parametri della gravità delle violazioni e della definitività dell'accertamento, di cui le Amministrazioni devono tenere conto ai fini della valutazione dei requisiti"*.

Alla luce delle predette considerazioni, pertanto, l'Autorità risolveva la questione in una battuta affermando che anche l'irregolarità fiscale accertata rispetto al pagamento dei tributi locali rileva ai fini dell'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016.

Con particolare riguardo al requisito della *definitività* dell'accertamento della posizione di irregolarità dell'operatore economico, a distanza di soli pochi mesi dal Parere reso dall'Authority, si registra poi una pronuncia del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia<sup>5</sup> che si colloca nel solco del predetto orientamento.

In particolare, nella controversia in questione, il Collegio accoglieva il ricorso della società seconda classificata al termine di una gara per l'affidamento di un appalto di servizi, la quale contestava all'aggiudicataria di versare in una condizione di irregolarità fiscale e ne chiedeva l'esclusione.

Ebbene, a tal proposito, il Consiglio di giustizia, dopo avere ribadito la rilevanza - ai fini della valutazione della sussistenza della causa di esclusione prevista dall'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016 - di tutte le tipologie di tributi siano essi nazionali o locali, rilevava che dagli atti di causa risultava che, alla data di scadenza del termine di partecipazione alla gara, l'impresa aggiudicataria non era stata ancora destinataria di alcun atto impositivo o di esecuzione di una pretesa fiscale da parte dell'amministrazione

finanziaria.

Ed invero, le cartelle esattoriali attestanti l'esistenza di un debito fiscale, risultavano notificate circa un mese dopo il termine di partecipazione alla gara sancito dal bando.

A fronte di tale circostanza, pertanto, il Collegio osservava che secondo la legislazione in materia di contratti pubblici, qualunque debito, per quanto rilevante in termini economici, purché (e finché) ancora oggetto di un giudizio tributario proponibile o pendente, non può essere motivo di esclusione ai sensi dell'art. 80 c. 4, codice dei contratti del 2016. E ciò sulla scorta del fatto che, la previsione della Dir. UE/24/2014<sup>6</sup> in materia di appalti pubblici, che permette alle stazioni appaltanti di valutare *"anche l'esistenza di debiti non ancora definitivi, sulla base di un prudente apprezzamento e attraverso una causa di esclusione di tipo facoltativo"* non è stata recepita nel nostro sistema.

Pertanto, solo qualora il provvedimento di accertamento dell'irregolarità fiscale risulti a tutti gli effetti definitivo, tale circostanza potrà essere rilevante ai fini della configurabilità della causa di esclusione prevista dall'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016.

Ciò posto, tornando agli argomenti posti dal TAR Puglia a sostegno della propria pronuncia, quanto alla circostanza che la certificazione sulla regolarità fiscale acquisita dalla Stazione appaltante tramite AVCPass non segnalasse alcuna pendenza, i Giudici hanno confermato la legittimità della valutazione della Stazione appaltante sulla scorta del fatto che la comunicazione fornita dall'Agenzia delle Entrate tramite detto sistema non comprende i tributi locali - e quindi la TARI - *"sicché resta fermo il potere-dovere delle stazioni appaltanti di verificare comunque la regolarità fiscale dell'operatore partecipante alla gara"*. Ancora, con riguardo alla contestazione relativa alla ritenuta non definitività dell'avviso di accertamento ingiunto alla ricorrente, il Collegio rileva innanzitutto che dalla sigla apposta sul lato della ricezione del plico risulta che la stessa ha avuto legale scienza dello stesso. Non essendo tuttavia stato impugnato entro i termini previsti, l'avviso di accertamento deve considerarsi definitivo, integrando così la causa di esclusione dalla gara di cui all'art. 80 c. 4 D.Lgs. 50/2016. Da ultimo, il Collegio supera anche il motivo di ricorso nel quale la ricorrente sosteneva l'illegittimità della propria esclusione in ragione dell'avvenuto pagamento della tariffa, rilevando che il versamento è intervenuto soltanto successivamente alla scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione alla gara, e dunque oltre il termine previsto dall'art. 80 c. 4 Codice dei contratti pubblici.

5 Cons. giust. amm. Sicilia, 16/08/2019, n. 758.

6 Dir. 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

# “D.L. semplificazioni: le principali novità per le procedure di affidamento di contratti pubblici”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Nell'ambito dei provvedimenti volti a fronteggiare la grave crisi innescata dalla pandemia di Covid-19, il Governo ha emanato il Decreto Legge del 16 luglio 2020, n. 76 recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*” anche noto come D.L. Semplificazioni.

Il testo costituisce un intervento organico volto alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, all'eliminazione e alla velocizzazione di adempimenti burocratici, alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, al sostegno all'economia verde e all'attività di impresa.

L'articolo ripercorre le principali novità introdotte in materia di *affidamenti pubblici*, con particolare riferimento alle modalità di affidamento sia per i contratti di valore superiore rispetto alle soglie di rilevanza comunitaria che al di sotto delle stesse.

L'applicazione delle deroghe è connessa all'avvio della procedura entro il 31 luglio 2021.

Si attende la legge di conversione per vedere se e quali novità verranno stabilmente confermate.

## IN SINTESI

- Introduzione di un *termine di conclusione del procedimento* la cui violazione comporta responsabilità del RUP ovvero costituisce causa di esclusione o di risoluzione del contratto;
- per *lavori, servizi e forniture* inferiore a 150.000 euro e, comunque, per *servizi e forniture sotto soglia* si procede con *affidamento diretto*;
- *sotto soglia* è rimessa alle s.a. la scelta del criterio dell'*offerta economicamente più vantaggiosa* ovvero del *prezzo più basso*;
- *sotto soglia* la s.a. *non richiede la garanzia provvisoria* salvo particolari esigenze che ne giustificano la richiesta dimezzata;
- *sopra soglia* per affidamenti in *urgenza* e nei settori dell'*edilizia*, delle *infrastrutture*, della *transizione energetica*, la s.a. opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, salvo il *codice delle leggi antimafia*, i *vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE*, i *principi* e le disposizioni in materia di *subappalto*.

di Roberta Tomassetti

APPALTI

D.L. semplificazioni: le principali novità per le procedure di affidamento di contratti pubblici

## 1. Premessa

L'emergenza sanitaria da Covid 19 e la consistente crisi economica che ne è discesa ha riaccessato l'attenzione su di un tema lungamente dibattuto nel nostro paese: la *semplificazione amministrativa*.

Così, al fine di favorire la semplificazione e l'innovazione digitale, con il Decreto Legge del 16 luglio 2020, n. 76, il Governo ha deciso di intervenire su molteplici aree del diritto amministrativo, tra cui spicca quella degli affidamenti pubblici.

Il Decreto Legge investe tutte le procedure di affidamento di *lavori, servizi, forniture e servizi tecnici* per l'ingegneria e l'architettura la cui determina di indizione o determina a contrarre sia adottata entro il 31 luglio 2021.

Nondimeno, proprio vista la centralità del tema trattato anche a prescindere dall'emergenza sanitaria, alcune modifiche e semplificazioni potrebbero astrattamente permanere anche dopo l'estate prossima.

Procediamo quindi ad una prima disamina delle principali novità e modifiche rispetto alla disciplina ordinaria del Codice dei Contratti Pubblici, D. Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50.

\*\*\*

## 2. Le novità in materia di affidamenti sotto soglia

Con il D. L. Semplificazioni vengono anzitutto introdotte alcune importanti innovazioni in materia di *affidamenti sotto le soglie di rilevanza comunitaria*, derogando alle disposizioni ordinarie di cui agli artt. 36, comma 2, e 157, comma 2 del Codice dei Contratti pubblici.

In primo luogo, il Legislatore introduce un preciso *termine di conclusione del procedimento di selezione del contraente*.

Infatti, secondo l'art. 1, comma 1 del provvedimento in esame l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di **due mesi** dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento. Detto termine può essere a certe condizioni aumentato a **quattro mesi**, per l'affidamenti mediante *procedura negoziata senza bando* di cui a breve si dirà.

Inoltre, il Legislatore positivizza le conseguenze della *violazione del termine* in commento, nonchè per mancata tempestiva stipulazione del contratto e tardivo avvio dell'esecuzione.

Invero, tali profili possono essere valutati:

- ai fini della *responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale*;

- qualora *imputabili all'operatore economico*, costituiscono *causa di esclusione* dell'operatore dalla procedura o di *risoluzione del contratto per inadempimento* che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

Ulteriormente, la norma detta modifiche con riferimento alle *procedure di affidamento sotto soglia* stabilendo:

- *l'affidamento diretto* per *lavori, servizi e forniture* di importo inferiore a 150.000 euro e, comunque, per *servizi e forniture* nei limiti delle soglie di cui al citato art. 35 Codice dei Contratti Pubblici;
- la *procedura negoziata, senza bando*, di cui all'art. 63 Codice dei Contratti Pubblici, previa consultazione di **almeno cinque operatori economici**, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di **una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate**, individuati in base ad *indagini di mercato* o tramite *elenchi di operatori economici*, per l'affidamento di *servizi e forniture* di importo pari o superiore a 150.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di *lavori* di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro;
- ovvero di **almeno dieci operatori** per *lavori* di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a un milione di euro;
- ovvero di **almeno quindici operatori** per *lavori* di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016.

In tale quadro è possibile svolgere alcune prime considerazioni sulle disposizioni in commento.

Invero, la norma in parola, più che incidere sulle *procedure d'affidamento* delle prestazioni, interviene sulle *soglie* rispetto alle quali determinate modalità di affidamento semplificato possono essere applicate. Infatti, la soglia dei 40.000 € - al di sotto della quale il Codice già prevede *l'affidamento diretto* senza previa consultazione di due o più operatori economici come disposto dall'art. 36, comma 2, lett. a) - è stata innalzata a 150.000 €.

Sopra tale cifra, per ciò che riguarda l'affidamento di *servizi e forniture*, il D.L. prevede il ricorso a *procedura negoziata, senza bando* secondo l'art. 63, mentre l'art. 36 comma 2, lett b) del Codice parla di *affidamento diretto*. Nondimeno, fatta eccezione per la differente nomenclatura, in sostanza la proce-

## APPALTI

di Roberta Tomassetti

D.L. semplificazioni: le principali novità per le procedure di affidamento di contratti pubblici

dura resta invariata poiché permane la richiesta di consultare almeno 5 operatori economici individuati in base a *indagini di mercato* o *elenchi di operatori economici*.

Per i lavori, sopra i 150.000 euro la semplificazione attuata consiste nella **riduzione del numero degli operatori** da invitare e nell'**esclusione della procedura aperta** sopra il milione di euro<sup>1</sup>.

Posto quanto sopra è doveroso ricordare che – sebbene le disposizioni analizzate non vi facciano espresso richiamo – in base al disposto di cui all'art. 36, comma 1 del Codice dei Contratti Pubblici, gli affidamenti sotto soglia devono in ogni caso sottostare ai principi quali **economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità** di cui all'art. 30, comma 1 del Codice dei Contratti Pubblici ed al **principio di rotazione** degli inviti e degli affidamenti.

In proposito è appena il caso di precisare che, una lettura pedissequa delle disposizioni del D.L. Semplificazioni, sembrerebbe implicitamente escludere l'applicazione di taluni di questi principi per lo svolgimento delle *procedure negoziate senza bando*.

Ed infatti, la normativa emergenziale all'art. 1, comma 2 richiama espressamente solo i principi di *trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento rotazione degli inviti*.

Nondimeno, detta ricostruzione limitativa non sarebbe conforme ad una lettura sistemica delle disposizione codicistiche nonché agli obblighi assunti in sede europea.

Peraltro, le descritte procedure semplificate dovranno in ogni caso conformarsi alle disposizioni di cui alle Linee Guida ANAC n. 4 in materia di *affidamenti sotto soglia* che – tra le altre cose – richiamano per intero i principi di cui all'art. 30, comma 1 del Codice dei Contratti Pubblici.

Una menzione particolare deve essere poi fatta per l'inciso della disposizione del Decreto in cui si richiede che l'invito degli operatori tenga conto di **una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate**.

Si tratta invero di una disposizione normativa di assoluta novità che certamente risponde ad una logica di concorrenza e alternanza ma che desta non poche perplessità, vista la difficoltà di circoscrivere il concetto di diversa dislocazione territoriale e che, per l'effetto, potrebbe essere foriera di contenziosi.

Il D.L. Semplificazioni sancisce importanti novità anche in relazione al **criterio di aggiudicazione degli appalti sotto soglia**.

Infatti, secondo l'art. 1, comma 3 del Decreto, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento sulla base del criterio dell'*offerta economicamente più vantaggiosa* ovvero del *prezzo più basso*.

Viceversa, la norma non richiama la previsione di cui all'art. 95, comma 3 che indica i casi in cui la p.a. è tenuta obbligatoriamente ad applicare il criterio dell'*offerte economicamente più vantaggiosa*, a differenza di quanto disposto dall'art. 36, comma 9-bis del Codice dei Contratti Pubblici.

Pertanto, la stazione appaltante non sarà necessariamente tenuta ad applicare il metodo dell'*offerta economicamente più vantaggiosa* per l'affidamento dei contratti relativi a *servizi sociali* ovvero nei c.d. *appalti ad alta intensità di mano d'opera*. Chiaramente, la scelta dell'uno ovvero dell'altro metodo dovrà essere comunque **adeguatamente motivata** dalla stazione appaltante.

Infine, il decreto Semplificazioni prevede che – per gli affidamenti sotto soglia nel periodo transitorio – la stazione appaltante **non richieda le garanzie provvisorie** di cui all'art. 93 del Codice dei Contratti Pubblici 2016, salvo che, in considerazione della tipologia e specificità della singola procedura, ricorrano particolari esigenze che ne giustifichino la richiesta, che la stazione appaltante indica nell'avviso di indizione della gara o in altro atto equivalente.

In ogni caso l'ammontare della garanzia provvisoria dovrà essere *dimezzato* rispetto a quello previsto dal medesimo art. 93.

Come evidente, la disposizione in parola va nel senso di contenere i costi della partecipazione a gara pubblica viste le difficoltà economiche che le imprese stanno attraversando a seguito dell'emergenza sanitaria nazionale.

\*\*\*

### 3. Le novità in materia di affidamenti sopra soglia

L'art. 2 del D.L. Semplificazioni si occupa poi degli *affidamenti sopra le soglie di rilevanza comunitaria*.

Anche in questo caso, la disciplina che andiamo a descrivere trova applicazione alle procedure di affidamento rispetto alle quale la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021.

1 L'art. 36, comma 2 del Codice dei Contratti Pubblici prevede: per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro l'individuazione di *dieci* operatori economici; per l'affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro almeno *quindici* operatori economici; per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35, mediante ricorso *alle procedure di cui all'articolo 60*.

di Roberta Tomassetti

APPALTI

Analogamente a quanto abbiamo visto per le procedure sotto soglia, il Legislatore prevede in primo luogo un **termine di conclusione del procedimento**.

Più nello specifico, l'art. 2, comma 1 dispone che l'*aggiudicazione* o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il **termine di 6 mesi** dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento e che il *mancato rispetto* dei termini, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

Quanto poi alle *modalità di affidamento delle prestazioni pubbliche sopra soglia*, l'art. 2, comma 2 del D. L. Semplificazioni dispone che le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza Comunitaria mediante la **procedura aperta, ristretta** o, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, della **procedura competitiva con negoziazione** di cui agli articoli 61 e 62 del decreto legislativo n. 50 del 2016, per i *settori ordinari*, e di cui agli articoli 123 e 124, per i *settori speciali*.

Nondimeno occorre rilevare in primo luogo che, in ogni caso, in relazione alle *procedure ordinarie*, si applicano le **riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza**<sup>2</sup> previste dal Codice dei Contratti pubblici, senza bisogno di motivazione.

In secondo luogo, la norma individua ex lege gli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia quale ragione di urgenza che può giustificare il ricorso a *procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando di gara*.

Infatti, secondo l'art. 2, comma 3 la *procedura negoziata* di cui all'art. 63, per i *settori ordinari*, e di cui all'art. 125, per i *settori speciali* del Codice dei Contratti Pubblici può essere utilizzata nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i **termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure**

**ordinarie non possono essere rispettati.**

In altre parole, per il Legislatore, di norma, l'urgenza deve essere fronteggiata con la *riduzione dei tempi* di gara, da applicare in via automatica. Laddove detta riduzione non bastasse per fronteggiare la crisi si potrà procedere ad affidamenti con *procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando di gara*.

Ulteriormente, in tali casi di *urgenza* e nei settori dell'*edilizia* - scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria - delle *infrastrutture* - per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche - nonché per gli interventi funzionali alla realizzazione della *transizione energetica*, e per i *contratti relativi o collegati* ad essi, per quanto non espressamente disciplinato dal Decreto, le stazioni appaltanti, per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, e per l'esecuzione dei relativi contratti, **operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale.**

Nondimeno, è fatto salvo il rispetto delle disposizioni del *codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*<sup>3</sup>, nonché dei *vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei *principi* di cui agli articoli 30, 34 e 42 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e delle disposizioni in materia di *subappalto*.

Si tratta con ogni evidenza di una disposizione di grande impatto sotto il profilo della semplificazione che potrebbe tuttavia portare con sé consistenti difficoltà applicative, stante l'ampiezza della deroga descritta dal Legislatore.

Ulteriormente, il decreto ribadisce alcuni profili già ordinariamente positivizzati dalla normativa di legge.

Infatti, l'art. 1, comma 5 prevede che, per ogni procedura di appalto sia nominato un **responsabile unico del procedimento** che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida ed approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera.

Ulteriormente, l'art. 2, comma 6 detta delle disposizioni specifiche circa gli **obblighi di trasparenza** di cui è investita la stazione appaltante, sulla scorta delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Più nello specifico, gli atti delle stazioni appaltanti adottati ai sensi della disposizione in commento sono

<sup>2</sup> Di cui agli artt. 60, comma 3, 61, comma 6, 62 comma 5, 74, commi 2 e 3, del D. Lgs. n. 50/2016.

<sup>3</sup> Di cui al D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

## APPALTI

di Roberta Tomassetti

D.L. semplificazioni: le principali novità per le procedure di affidamento di contratti pubblici

pubblicati e aggiornati sui rispettivi siti istituzionali, nella sezione «*Amministrazione trasparente*» e sono soggetti alla disciplina di cui D. Lgs. 33/2013.

Infine, segnaliamo un'importante novità in materia di *programmazione degli acquisti* contenuta all'art. 8 del Decreto.

Invero, secondo l'art. 21 del Codice dei Contratti Pubblici, per l'affidamento di servizi e forniture di valore superiore alle soglie di rilevanza comunitaria gli stessi devono essere inseriti nel *programma biennale di fornitura e di servizi*. Similmente il medesimo articolo dispone per i lavori la loro previsione nel *programma triennale dei lavori pubblici*.

Ebbene, in base alla disposizione di cui all'art. 8, comma 1, lett d) del D.L. Semplificazioni, le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture possono essere avviate anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione già adottati, a condizione che entro trenta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto si provveda ad un **aggiornamento in conseguenza degli effetti dell'emergenza COVID-19**.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Come abbiamo visto, sono molteplici le novità introdotte dal D. L. Semplificazioni in materia di affidamenti pubblici.

Dette modifiche tentano in primo luogo di rispondere alle diverse voci che, in ragione della pandemia, oltre a chiedere misure economiche a sostegno delle imprese e delle famiglie, hanno avanzato l'idea di utilizzare gli appalti pubblici come volano dell'economia, nella difficile recessione economica che sta vivendo il paese.

Nondimeno, la crisi potrebbe essere l'occasione per implementare dei provvedimenti di semplificazione procedimentale lungamente invocati e che tuttavia hanno sempre trovato difficile attuazione - tra le altre case - in ragione del complesso equilibrio che sussiste in materia di appalti tra *rapidità e semplificazione* da una parte e *trasparenza e non discriminazione* dall'altra.

Si attende quindi in primo luogo la legge di conversione per vedere quali novità verranno confermate.

Non si esclude inoltre che alcune delle modifiche apportate possano essere inserite nell'ordinamento in via stabile, anche a prescindere dal periodo di emergenza sanitaria.

## ACQUISTA TUTTE LE VIDEOREGISTRAZIONI DEI NOSTRI WEBINAR

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

# “Rifiuti organici: come trasformare un problema in opportunità”

Rifiuti organici: come trasformare  
un problema in opportunità

di **GIULIA URSINO**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

Lo sapevate che molte buste di plastica, sebbene etichettate come compostabili, di fatto lo sono solo a determinate condizioni e se gettate nell'organico ne inficiano la qualità del prodotto finale o se disperse nell'ambiente non si biodegradano in mare?

Lo sapevate che il compostaggio domestico, apprezzabilissimo, se non effettuato correttamente rischia di rilasciare in atmosfera gas che vanno ad accrescere il fenomeno del surriscaldamento globale?

Questo perché i rifiuti organici non solo devono essere raccolti separatamente, ma devono anche essere gestiti correttamente.

I rifiuti organici possono essere trasformati in “risorsa”, ma – come in tutte le cose – solo se si agisce in maniera informata.

Di seguito troverete una fotografia dello stato dell'arte dei rifiuti organici, così come emerge dall'ultimo *Report* europeo in materia, per coloro che vogliono migliorare l'esistente o per chi semplicemente vuole saperne di più.

Perché ricordatevi: *“quanto più già si sa, tanto più bisogna ancora imparare”* (Nietzsche).

## IN SINTESI

- La direttiva 2018/851/UE ha modificato la definizione di rifiuti organici e introdotto quella di rifiuti alimentari;
- dette definizioni saranno presto recepite anche nel nostro ordinamento;
- la trasformazione dei rifiuti organici da “problema” in “risorsa” passa dalla loro prevenzione a monte e dalla loro corretta raccolta differenziata;
- il compostaggio e la digestione anaerobica sono i metodi di trattamento più utilizzati, ma si stanno sviluppando nuove tecnologie;
- le nuove bio-plastiche contaminano la qualità del prodotto finale e ne fanno lievitare i costi, se non attentamente monitorate.

## RIFIUTI ORGANICI

di Giulia Ursino

Rifiuti organici: come trasformare un problema in opportunità

**1. I rifiuti organici**

Recentemente è stato pubblicato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente (in breve EEA), il nuovo *Report sui rifiuti organici* (di seguito anche solo *Report*). Tante le riflessioni fatte, ma soprattutto tanti ancora i passi da fare.

Iniziamo con qualche numero.

I rifiuti organici – composti per la maggior parte da cibo e sfalci e potature – rappresentano il 34% dei rifiuti urbani e una loro corretta gestione è la chiave per il raggiungimento dell'obiettivo del riciclo al 65%, fissato dall'UE al 2035.

I rifiuti organici sono costituiti per il 60% da rifiuti alimentari ed è per questo che una loro riduzione alla fonte – a esempio con la donazione degli sprechi alimentari o con le *doggy-bag* al ristorante – è considerata come priorità assoluta nelle politiche di gestione di questa tipologia di residui.

All'incirca **88 milioni di tonnellate** di cibo (con una media di **173kg** per persona) vengono sprecate ogni anno nella sola Europa, numeri destinati a aumentare, se questa tendenza non verrà efficacemente contrastata.

Il compostaggio e la digestione anaerobica dei rifiuti organici si sono attestati su cifre che si aggirano intorno al 17%. Sebbene vi è stato un notevole incremento di queste tecniche rispetto al passato (si pensi all'11% del 2004), gran parte dei rifiuti organici finisce ancora tra i rifiuti indifferenziati e quindi destinato alle discariche o a incenerimento.

I rifiuti organici sono responsabili di circa il 3% del totale dei gas serra emessi a livello europeo dal 1995.

**Ma cosa sono questi rifiuti organici?**

Dopo anni di incertezze – per lo più colmate dalla giurisprudenza e dalle “interpretazioni” delle Istituzioni Comunitarie – un chiarimento è arrivato con la direttiva 2018/851/UE, che è andata a modificare la definizione di rifiuti organici e a introdurre quella di rifiuti alimentari nella *direttiva rifiuti* (2008/98/CE)<sup>1</sup>.

Sono dunque rifiuti organici: “*i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, uffici, ristoranti, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare*”.

La nuova definizione individua tre *species* riconducibili alla nozione generale (che le ingloba e comprende tutte) di rifiuto organico:

- i rifiuti del verde;
- i rifiuti alimentari;
- e i rifiuti equiparabili prodotti dall'industria alimentare.

Rispetto alla precedente formulazione, viene esteso il novero delle attività suscettibili di produrre rifiuti i rifiuti alimentari ricomprendendovi anche gli uffici, le attività all'ingrosso e le mense, è stata inoltre modificata la nozione di “*rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare*” sostituendola con quella di rifiuti “*equiparati*” a quelli dell'industria alimentare. Quanto a questi ultimi ci si riferisce, in genere, agli scarti commestibili derivanti dal ciclo produttivo e commerciale dell'industria agro-alimentare.

Sono invece rifiuti alimentari – in una definizione nuova di zecca - qualsiasi sostanza o prodotto destinato all'alimentazione umana, che è diventato un rifiuto in quanto colui che lo detiene se ne è disfatto, ha intenzione di disfarsene o gli è stato ordinato di disfarsene. Con un ulteriore *vincolo di provenienza*, i quanto i rifiuti alimentari sono (solo) quelli che derivano dai nuclei domestici, dagli uffici, dai ristoranti, dalle attività all'ingrosso, dalle mense, dai servizi di ristorazione e dai punti vendita al dettaglio.

**Novità – queste - destinate a essere presto recepite anche nel nostro ordinamento, visto che il 7 agosto 2020 sono stati approvati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri i quattro decreti legislativi di recepimento delle direttive sull'economia circolare**, tra cui la direttiva 2018/851/UE, che contiene appunto queste definizioni. Ora bisognerà solo aspettare la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e in definitiva i termini di legge per la loro entrata in vigore.

Anche noi avremo dunque molto presto una più puntuale definizione di rifiuti organici e una nuova definizione di rifiuti alimentari.

\*\*\*

**2. La prevenzione e la raccolta differenziata**

Fatte queste doverose premesse di concetto – e infatti definire correttamente una cosa significa capire di cosa si sta parlando e a cosa si applicano determinate regole - è bene sottolineare fin da subito che **la chiave di volta per poter trasformare i rifiuti organici da “problema” in “risorsa” sta da una parte nella loro prevenzione a monte e dall'altra in una corretta raccolta selettiva all'origine**. Questo è quello che emerge a una prima lettura dal *Report*.

<sup>1</sup> Pe un'analisi di dettaglio si rimanda a D. Carissimi, “*La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari*”, in ambiente legale digesta marzo-aprile 2020.

di Giulia Ursino

RIFIUTI ORGANICI

Rifiuti organici: come trasformare un problema in opportunità

*Prevenzione*, significa evitare la produzione del rifiuto e significa anche rispettare i *criteri di gerarchia nella gestione dei rifiuti*, così come elencati nel nostro Testo Unico Ambientale (D.Lgs 152/2006), all'articolo 179. I *criteri* individuano le scelte che costituiscono la migliore opzione ambientale possibile e vedono:

- al vertice le attività di *prevenzione dalla produzione del rifiuto*, come il non sprecare cibo. La vita di un bene deve essere mantenuta il più a lungo possibile e deve essere fatto di tutto per evitare che un bene ancora utilizzabile divenga un rifiuto (vedremo come in tema di rifiuti alimentari l'Italia ha adottato una legge apposita, detta *legge antispreco*).
- Al secondo posto si piazza la *preparazione per il riutilizzo*, che consiste in tutte quelle attività con cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento (ci si riferisce ad attività semplici quali il controllo, la pulizia, lo smontaggio e le piccole riparazioni).
- Al terzo posto, il *riciclaggio*, che è una specifica operazione di recupero che vede i rifiuti trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini.
- Al quarto posto la categoria generale del *recupero*. Recuperare una cosa significa farle assumere nuovamente un ruolo utile.
- In ultimo (peggiore opzione ambientale possibile) c'è lo *smaltimento*, come l'abbandonamento dei rifiuti in discarica.

Come dicevamo, l'Italia è stata virtuosa in tema di *prevenzione* degli scarti organici. Nel 2016 è uscita la legge 166 del 19 agosto 2016 (c.d. *legge antispreco*), che ha ridefinito il confine tra beni/rifiuti alimentari. Di fatto – la sopra citata legge – ha spostato in avanti il momento di produzione del rifiuto per le eccedenze alimentari - ossia per quei prodotti che sono rimasti invenduti per carenza di domanda, o in quanto rimanenze di attività promozionali, o ancora per errori nella programmazione della produzione - laddove ne viene prevista una cessione, facendogli in tal modo acquistare nuovamente un ruolo utile. In sostanza, al ricorrere di rigorosi requisiti di legge, è stata prevista la possibilità di cedere le eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, evitando in tal modo che le stesse si trasformino in rifiuti<sup>2</sup>.

Tra gli altri Paesi virtuosi si segnalano: la Francia e

la Repubblica Ceca, dove i grandi supermercati sono obbligati a donare il cibo non venduto ma ancora commestibile in favore degli indigenti o a utilizzarlo per la creazione di cibi per animali.

*Prevenire* la produzione del rifiuto è importante anche perché lo spreco - in questo caso lo spreco alimentare - è (tra l'altro) responsabile del rilascio in atmosfera di qualcosa come 186 milioni di tonnellate di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) ogni anno (nella sola Europa) e contribuisce così a incrementare il surriscaldamento globale.

Curiosità: cibi come la carne contribuiscono maggiormente al rilascio di CO<sub>2</sub> in atmosfera, se paragonati a altri cibi come il pane. Sempre tra le curiosità, lo spreco alimentare è costato all'Europa nel solo 2012 una cifra che si aggira intorno ai 143 milioni di euro.

Ridurre lo spreco alimentare non solo fa bene all'ambiente, ma riduce anche il costo del cibo. Per questo occorre sempre di più sviluppare la conoscenza e consapevolezza dei cittadini (attraverso campagne mirate), prevedere appositi protocolli e linee guida, favorire intese all'interno delle aziende e della Amministrazioni per l'attuazione dei programmi anti-spreco, incoraggiare le piattaforme di redistribuzione del cibo. In generale, porre in essere tutte quelle azioni necessarie al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi europei, che richiedono il dimezzamento dello spreco alimentare entro il 2030.

A tal proposito, tra le buone pratiche suggerite dal *Report*, si evidenzia quella che richiede una maggiore chiarezza tra la "*data di scadenza*" e quella "*da consumarsi preferibilmente entro*", che spesso generano confusione tra i consumatori e portano a gettare nell'immondizia tantissime quantità di cibo ancora commestibile. In Norvegia, a esempio è stata introdotta una dicitura che può essere così sintetizzata: "*da consumarsi preferibilmente entro...ma commestibili ancora fino...*" (*best before, but not bad after*).

Percorso in parte già iniziato dall'Italia con la legge antispreco, ma che si può perfezionare.

Discorso di verso deve essere fatto per la **raccolta selettiva all'origine**, la raccolta differenziata per intenderci.

Entro il 31 dicembre 2023, i rifiuti organici dovranno essere raccolti separatamente e non potranno essere più mischiati con altre tipologie di rifiuti. Questo è un dato di fatto.

Per questo è importante approntare fin da subito efficienti sistemi di raccolta differenziata e – se ciò non è stato ancora fatto – proseguire, alla svelta, su

2 Cfr. Nota 1

## RIFIUTI ORGANICI

di Giulia Ursino

Rifiuti organici: come trasformare un problema in opportunità

questa strada.

Tuttavia, contrariamente alle aspettative, questo è più facile a dirsi che a farsi.

Innanzitutto perché realizzare un sistema di raccolta differenziata efficiente, significa avere una “visione”. Significa cioè inserire il sistema all’interno di politiche che comprendo la gestione dei rifiuti in generale e l’economia circolare in particolare, in poche parole all’interno di un progetto più grande. E non tutti, ahimè, ancora ce l’hanno.

Significa poi risolvere, una volta per tutte il “problema delle plastiche”. In questi ultimi anni si è assistito al proliferare di plastica qualificata come biodegradabile o compostabile (si pensi alle buste di plastica, ai bicchieri monouso, agli imballaggi). Tuttavia, questi nuovi materiali, il più delle volte si decompongono solo al ricorrere di determinate condizioni e solo se trattati in specifici impianti (generalmente di digestione anaerobica). Quindi non si biodegradano facilmente e anzi, in assenza di specifiche condizioni, non si biodegradano affatto. Con la conseguenza che se mischiati ai rifiuti organici, spesso ne contaminano la qualità e l’effettiva capacità di trasformarsi in compost. La decomposizione di questi materiali si presenta particolarmente difficile nei piccoli impianti di compostaggio, come in quelli domestici, ed è quasi nulla nell’ambiente marino. Il proliferare di questa tipologia di plastiche spesso confonde le persone e può creare un serio rischio per l’ambiente se non accompagnata da seria campagna di informazione/sensibilizzazione su ciò che è lecito o non lecito fare.

Per evitare impurità e contaminazioni, non solo occorre convincere le persone a raccogliere separatamente i rifiuti organici, ma occorre anche educarli a cosa possono o non possono gettare nei rifiuti organici.

Altra criticità sta nella mancanza di uniformità delle politiche di raccolta (porta a porta, in contenitori condominiali, in contenitori stradali) e gestione dei residui organici (in Italia varia addirittura all’interno della stessa Regione), tanto che la Commissione Europea ha proposto di armonizzare i vari sistemi, fosse anche solo per avere un quadro unitario della situazione.

In questo contesto, è stato rilevato che il sistema di raccolta porta a porta incoraggia maggiormente i cittadini a una raccolta differenziata di qualità, piuttosto che il posizionamento di cassonetti per strada. Vero è che il sistema di raccolta porta a porta non aiuta coloro che soggiornano solo temporaneamente nelle abitazioni, che si trovano spesso impossibilitati a gettare la spazzatura perché non si combinano con il “giorno della raccolta”. Questa modalità an-

drebbe quindi coordinata con altri sistemi, a esempio con cassonetti automatizzati che si aprono con una tessera magnetica. In questo modo sarebbe anche più semplice controllare la qualità della raccolta differenziata e più agevole il passaggio al “paghi per quanta immondizia produci”.

Un aiuto nella raccolta selettiva può venire poi dall’incentivazione di forme di *compostaggio domestico*, cioè da quella pratica che consente di trasformare i residui organici prodotti in casa (come il cibo o gli sfalci e le potature) in fertilizzante da riutilizzare a esempio nel proprio giardino. Ma attenzione, questo presuppone gente preparata, in grado di assicurare la produzione di compost di qualità e evitare gli impatti negativi sull’ambiente, come la produzione di gas durante il procedimento di compostaggio, se non fatto a regola d’arte. In questo senso campagne di sensibilizzazione e di addestramento possono motivare la gente a differenziare sin dall’origine. Campagne massicce sono state fatte in Spagna e in Francia.

Anche il passaggio a un sistema di tariffazione puntuale, dove tu paghi per quel che produci - e non per quanto è grande la tua casa - può essere un passo nella giusta direzione.

\*\*\*

### 3. Il trattamento dei rifiuti organici

I trattamenti più comuni che coinvolgono i rifiuti organici sono: il compostaggio e la digestione anaerobica.

Il primo è un metodo che richiede la biodegradazione dei residui organici in presenza di ossigeno e comporta la produzione di un materiale riutilizzabile come fertilizzante. Il processo funziona maggiormente quando assieme alle sostanze organiche umide (come i residui di cibo) vengono mixate sostanze in grado di migliorarne la struttura, come i rifiuti del verde.

La digestione anaerobica, invece, è quel processo che vede la biodegradazione dei residui organici in assenza di ossigeno. È un metodo che può essere utilizzato per la produzione di elettricità o calore o per la successiva produzione di carburante o fertilizzante. Presuppone residui organici, ma non scompone la lignina, che è uno dei componenti principali del legno. L’attuale capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti organici (dei 20 Paesi UE che hanno fornito i relativi dati e che rappresentano il 59% della produzione di rifiuti organici dell’intera UE) è pari a 38 milioni di tonnellate, di cui 21 milioni di tonnellate per il compostaggio e 17 milioni di tonnellate per la digestione anaerobica.

L’Italia si pone tra i paesi virtuosi per la raccolta se-

di *Giulia Ursino*

RIFIUTI ORGANICI

lettiva e il trattamento dei rifiuti organici.

A ogni modo, per realizzare un'economia veramente circolare – per chiudere effettivamente il circolo - i materiali esitanti dai trattamenti di compostaggio e di digestione anaerobica, non solo devono essere conformi a legge, ma di fatto devono essere di **buona qualità**.

Per questo è molto importante monitorarne i processi, a esempio attraverso procedure che ne certifichino la qualità e ne regolino la tipologia e la quantità di materiali utilizzabili. La selezione dei materiali utilizzabili all'origine, consentirebbe di evitare la contaminazione con le nuove bio-plastiche e i costi sostenuti per una selezione “*a valle*” all'interno degli impianti di trattamento. Allo stesso tempo, un efficiente *sistema di qualità*, non può prescindere da: *audit* continui durante l'intera catena di trattamento e da regole cristallizzate in appositi manuali/procedure.

Solo così saremo in grado di creare una fiducia nel prodotto, garantendo al contempo la qualità del risultato finale e in tal modo assicurare “*un mercato*” per tale sostanza/prodotto finale.

A ogni modo, nuove frontiere si stanno sviluppando nel trattamento dei rifiuti organici, valorizzati sino a farli diventare combustibili quali il metano e il bioidrogeno o ancora in acidi da acidi grassi volatili (VFAs).

I VFAs vengono a esempio a loro volta utilizzati per la produzione di bio-carburanti e bio-plastiche, nonché nella rimozione biologica dei nutrienti dalle acque reflue. Questa produzione si trova tuttavia ancora nella sua fase iniziale ed è stata testata su uno spettro limitato di sostanze. Il bioidrogeno è un'altro trattamento in fase di sperimentazione. Anche in questo caso esistono però ancora barriere importanti per le tecnologie di fermentazione H<sub>2</sub> su scala industriale.

Infine, tra le altre tecnologie che possono essere utilizzate per convertire i rifiuti organici in energia, si segnalano la pirolisi e la gassificazione.

Certi tipi di scarti di cibo poi possono essere riutilizzati nell'industria alimentare per animali. Sempre nel rispetto delle regole poste dalla legislazione europea e nazionale a tutela del benessere degli animali.

\* \* \*

## CONCLUSIONI

La chiave di volta per trasformare i rifiuti organici da “*problema*” in “*risorsa*” sta da una parte nella loro *prevenzione* a monte e dall'altra in una corretta *raccolta selettiva all'origine*.

Questi due rimedi devono necessariamente accompagnarsi con mirate campagne di informazione/sensibilizzazione dei cittadini e con la creazione di percorsi di qualità certificati per i prodotti ottenuti dal trattamento di detti scarti organici.

Solo così si potranno evitare contaminazioni e impurità (si veda il fenomeno delle nuove bioplastiche) e si potranno creare mercati specifici per queste sostanze.

In aiuto ai tradizionali metodi di gestione quali il compostaggio e la digestione anaerobica, nuove frontiere di trattamento si stanno sviluppando.

In definitiva, di occasioni per trasformare i rifiuti organici da “*problema*” in “*opportunità*” ce ne sono molte, basta solo saperle cogliere.

Rifiuti organici: come trasformare un problema in opportunità



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

## ACQUISTA TUTTE LE VIDEOREGISTRAZIONI DEI NOSTRI WEBINAR



DA GUARDARE QUANDO VUOI, DA DOVE VUOI

### *La gestione dei rifiuti urbani*

Tutti i nostri 18 momenti formativi  
sulla Gestione dei Rifiuti Urbani.

IN LEZIONI DI UN'ORA

**199,00** euro (IVA esclusa)

### *La gestione dei rifiuti speciali*

Tutti i nostri 18 momenti formativi  
sulla Gestione dei Rifiuti Speciali.

IN LEZIONI DI UN'ORA

**199,00** euro (IVA esclusa)

### *Gestire i rifiuti ai tempi del COVID-19*

Corso in edizione straordinaria.  
Cosa si può e cosa non si può fare  
in tempo di emergenza COVID-19

**59,00** euro (IVA esclusa)

#### LA NOSTRA FORMAZIONE CONTINUA ONLINE

*Pronti ad affrontare ogni nuova sfida.  
La formazione di Ambiente Legale prosegue a pieno  
ritmo in diretta streaming.  
Con i nostri Webinar e le nostre Tavole Rotonde.  
Momenti di accrescimento, divulgazione e confron-*

*to con i nostri esperti in campo ambientale.  
La Gestione dei Rifiuti e il Diritto Ambientale non  
vanno in LockDown, anzi, sono più attivi che mai  
in momenti di emergenza come questo.*

# 2.

## SOMMARIO

- **2.8. Il riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi:  
una meta meno improbabile**  
di *Giovanna Galassi* ..... 496
- **2.9. Pubblica amministrazione come casa di vetro:  
l'accesso in materia di appalti**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 501
- **2.10. L'impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010  
del 12 Novembre 2019 sulle AIA degli impianti che svolgono  
attività di incenerimento rifiuti in Emilia-Romagna**  
di *Antonella Boattini, Elisa Gottardi,  
Raffaella Manuzzi* ..... 507

# “Il riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi: una meta meno improbabile”

di GIOVANNA GALASSI

Dott.ssa in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Il riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi: una meta meno improbabile

## ABSTRACT

Una costruzione, demolizione e riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi. Un obiettivo ambizioso quanto urgente contro lo scenario abominevole dei cantieri senza regole in India, Bangladesh, Pakistan, ove i giovanissimi lavorano anche a mani nude per smantellare artigianalmente le navi. Lo sforzo normativo si legge nella normativa internazionale che ha predisposto criteri e procedure contro le pratiche selvagge e sulla scia nella normativa europea che ha individuato i siti autorizzati per lo smantellamento delle navi. In Italia si è data attuazione alla normativa europea con diversi decreti e un sistema sanzionatorio contro le violazioni della stessa. Si cerca di combattere derive che prediligono di aggirare le norme per cercare condizioni economiche vantaggiose, al prezzo inaccettabile di un impatto ambientale devastante e di molte vite umane sacrificate. Invochiamo sempre le norme a tutela dei diritti umani e dell'ambiente, confidando che cantieri sicuri e puliti potranno sorgere ovunque.

## IN SINTESI

- La Convenzione di Hong Kong stabilisce una serie di protocolli, di criteri e di procedure finalizzati a disciplinare la costruzione, la demolizione ed il riciclaggio ecocompatibile in sicurezza delle navi;
- l'Unione europea ha predisposto il Regolamento Europeo sul Riciclaggio Ecocompatibile delle Navi Europee: Regolamento Ue n. 1257/2013 del 20 novembre 2013, relativo al riciclaggio delle navi e che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE;
- il riciclaggio delle navi battenti una bandiera dell'Unione europea può avere luogo solo nei cantieri autorizzati, inclusi nell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi;
- in Italia vi sono stati decreti di attuazione del regolamento europeo;
- il d.lgs del 30 luglio 2020, n. 99 reca la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1257/2013.

di *Giovanna Galassi*

RICICLAGGIO

## 1. La Convenzione di Hong Kong

Cosa accade quando una nave giunge a fine vita? Il suo destino consiste nel venire smantellata per avviare al riciclaggio i materiali che un tempo la componevano. La storia però non è idilliaca perché quando si maneggia l'amianto, il mercurio, il rame o lo stagno, poco importa che si tratti di una nave da carico, una petroliere o perfino una nave da crociera: si tratta di materiali altamente pericolosi sia per l'uomo che per l'ambiente.

Tuttavia, gli interessi economici fanno la loro parte e gli armatori hanno scelto per lo smantellamento delle navi il sud-est asiatico<sup>1</sup>, luogo paradisiaco per i bassi costi della manodopera. All'insegna del metodo dello "spiaggiamento" (o "beaching")<sup>2</sup> le pratiche di demolizione si sono così andate sviluppando, fin quando la maggior parte delle grandi navi a fine vita, anche europee, erano indirizzate in India, Pakistan e Bangladesh.

Urgevano interventi a tutela dell'uomo e dell'ambiente.

L' "International Maritime Organization", in accordo con l' "International Labour Organization", ha stabilito, quindi, tramite la **Convenzione di Hong Kong**<sup>3</sup>, una serie di protocolli, di criteri e di procedure finalizzati a disciplinare la costruzione, la demolizione ed il riciclaggio ecocompatibile in sicurezza delle navi<sup>4</sup>.

Così ci si impegna a dare piena attuazione alle disposizioni contenute al fine di prevenire, ridurre, minimizzare e, per quanto possibile, eliminare gli incidenti, infortuni ed altri effetti nocivi per la salute dell'uomo e per l'ambiente provocati dal riciclaggio delle navi ed rafforzare la sicurezza delle navi, la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente durante il ciclo di vita di una nave.<sup>5</sup>

Si deve garantire che gli impianti destinati al riciclaggio delle navi che operano sotto la giurisdizione del Paese firmatario e che provvedono al riciclaggio delle navi ai quali si applica la Convenzione siano provvisti di autorizzazione conformemente alle regole contenute nell'Allegato della Convenzione stessa.

La Convenzione, tuttavia, entrerà in vigore 24 mesi dopo la data in cui siano realizzate le seguenti condizioni:

- non meno di 15 Stati l'abbiano firmata senza riserva di ratifica, accettazione o approvazione, o abbiano depositato lo strumento necessario di ratifica, accettazione, approvazione o adesione conformemente all'Articolo 16;
- le flotte mercantili congiunte degli Stati menzionate al paragrafo 1.1 rappresentino non meno del 40 per cento della stazza lorda del traffico mercantile mondiale;
- il volume annuale massimo congiunto degli Stati per il riciclaggio delle navi specificato al paragrafo 1.1 nel corso dei 10 anni precedenti rappresenti non meno del 4 per cento della stazza lorda del trasporto mercantile congiunto degli stessi Stati.

Il trattato deve ancora entrare in vigore perché ratificata solo da Belgio, Repubblica del Congo, Danimarca, Estonia, Francia, Giappone, Paesi Bassi, Norvegia, Panama, Serbia e Turchia e da ultimo India.

\* \* \*

## 2. Il Regolamento europeo sul Riciclaggio ecocompatibile

L'Unione europea ha poi predisposto il **Regolamento Europeo sul Riciclaggio Ecocompatibile delle Navi Europee**<sup>6</sup>, per promuovere la Convenzione. Lo scopo è prevenire, ridurre, minimizzare nonché, nella misura del possibile, eliminare gli incidenti, le lesioni e altri effetti negativi per la salute umana e per l'ambiente causati dal riciclaggio delle navi. Si intende rafforzare la sicurezza, la protezione della salute umana e la tutela dell'ambiente marino dell'Unione durante l'intero ciclo di vita della nave, in particolare al fine di assicurare che i rifiuti pericolosi provenienti da tale riciclaggio delle navi siano soggetti ad una gestione compatibile con l'ambiente. Si disciplina anche la corretta gestione dei materiali pericolosi a bordo delle navi.

Inoltre, è finalizzato a facilitare la ratifica della convenzione internazionale di Hong Kong.

Ne sono escluse:

- navi da guerra, navi ausiliarie o altre navi possedute o gestite da uno Stato e impiegate, nel periodo considerato, esclusivamente per servi-

Il riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi: una meta meno improbabile

1 Altri siti sono dislocati in Cina o Turchia.

2 Si veda sul punto "Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il "beaching" nel sud-est asiatico" Ambiente Legale Digesta gennaio febbraio 2020.

3 Convenzione Internazionale sul riciclaggio delle navi sicuro e compatibile sottoscritta nel 2009.

4 <http://www.mit.gov.it/documentazione/riciclaggio-delle-navi-ship-recycling>.

5 Art. 1.

6 Regolamento Ue n. 1257/2013 del 20 novembre 2013, relativo al riciclaggio delle navi e che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE.

## RICICLAGGIO

di *Giovanna Galassi*

zi statali non commerciali;

- navi di stazza lorda (GT) inferiore a 500;
- navi che nel corso della loro intera vita operano unicamente in acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione dello Stato membro di cui battono la bandiera.<sup>7</sup>

Si dispone un controllo sui materiali pericolosi da installare sulle nuove navi e ogni nuova nave tiene a bordo un inventario dei materiali pericolosi<sup>8</sup>.

Gli armatori hanno degli obblighi stringenti da rispettare, tra i quali la garanzia che le navi a fine vita siano avviate negli impianti di riciclaggio delle navi inclusi nell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio, pubblicato a norma dell'articolo 16 del regolamento stesso<sup>9</sup>.

Esiste un piano di riciclaggio della nave<sup>10</sup>, elaborato prima di qualsiasi operazione di riciclaggio della nave che:

- è elaborato dall'operatore dell'impianto di riciclaggio delle navi conformemente alle disposizioni della convenzione di Hong Kong;
- chiarisce se e in quale misura i lavori preparatori, quali il pretrattamento, l'individuazione di potenziali pericoli e l'eliminazione delle scorte, debbano svolgersi in un luogo diverso dall'impianto di riciclaggio delle navi indicato nel piano di riciclaggio della nave.
- include l'indicazione del luogo in cui la nave sarà collocata durante le operazioni di riciclaggio e un piano conciso relativo all'arrivo e al collocamento sicuro della specifica nave da riciclare;
- include informazioni concernenti la definizione, il mantenimento e il controllo delle condizioni di sicurezza per l'ingresso e per i lavori a caldo per la nave in questione, tenendo conto di elementi quali la sua struttura, la sua configurazione e il suo carico precedente, nonché le altre informazioni necessarie sulle modalità di attuazione del piano di riciclaggio della nave;
- include informazioni sul tipo e sul quantitativo di materiali pericolosi e di rifiuti che saranno prodotti dal riciclaggio della nave di cui trattasi, inclusi i materiali e i rifiuti che figurano nell'inventario dei materiali pericolosi, e sulle relative modalità di gestione e di stoccaggio nell'impianto di riciclaggio delle navi e nei successivi impianti;
- è predisposto separatamente, in linea di principio, per ciascun impianto di riciclaggio interessa-

to, nel caso occorra fare ricorso a più di un impianto di riciclaggio, e identifica l'ordine di uso e le attività autorizzate che si svolgeranno in tali impianti.

Ai sensi dell'art. 32, il regolamento si applica a decorrere dalla prima delle due date seguenti, ma non prima del 31 dicembre 2015:

- sei mesi dalla data in cui il volume annuo massimo combinato di riciclaggio delle navi degli impianti di riciclaggio delle navi iscritti nell'elenco europeo rappresenta almeno 2,5 milioni di tonnellate di dislocamento a vuoto (LDT);
- il 31 dicembre 2018.

La prima condizione non si è raggiunta e, quindi, dal 1 gennaio 2019, le navi registrate nell'Unione europea, devono essere avviate ad impianti di riciclaggio approvati dall'Ue, certificati e che rispondano a specifici requisiti previsti dalla normativa.

\*\*\*

### 3. Le decisioni di esecuzione

**Il riciclaggio delle navi battenti una bandiera dell'Unione europea può avere luogo solo nei cantieri autorizzati, inclusi nell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi.**

La Commissione europea ha istituito, infatti, un elenco di siti di smantellamento con la Decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 del 19 dicembre 2016, a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013.

Per essere inserito nell'elenco europeo, un impianto di riciclaggio delle navi deve soddisfare alcuni requisiti:

- ottenere dalle autorità nazionali competenti l'autorizzazione a svolgere attività di riciclaggio delle navi;
- essere progettato, costruito e gestito in modo sicuro e compatibile con l'ambiente;
- operare con strutture edificate;
- prevedere sistemi, procedure e tecniche di gestione e di monitoraggio che hanno lo scopo di prevenire, ridurre, minimizzare nonché, nella misura del possibile, eliminare: i rischi per la salute dei lavoratori interessati e di coloro che vivono in prossimità dell'impianto di riciclaggio delle navi; e gli effetti negativi sull'ambiente dovuti al riciclaggio delle navi;
- predisporre un piano dell'impianto di riciclaggio

<sup>7</sup> Art. 2, 2.

<sup>8</sup> Art. 4-5.

<sup>9</sup> Art. 6.

<sup>10</sup> Art. 7.

di *Giovanna Galassi*

RICICLAGGIO

delle navi;

- prevenire gli effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente, dimostrando inoltre di poter controllare eventuali rilasci, in particolare nelle zone intercotidali;
- assicurare che la gestione e lo stoccaggio dei materiali e dei rifiuti pericolosi siano sicuri e compatibili con l'ambiente, garantendo tra l'altro: il contenimento di tutti i materiali pericolosi presenti a bordo durante l'intero processo di riciclaggio della nave, al fine di evitare qualsiasi rilascio di detti materiali nell'ambiente, e inoltre la manipolazione di materiali e rifiuti pericolosi prodotti durante il processo di riciclaggio della nave unicamente su suoli impermeabili con un efficace sistema di drenaggio; che tutti i rifiuti generati dall'attività di riciclaggio della nave e i relativi quantitativi siano documentati e siano trasferiti unicamente ai centri di gestione dei rifiuti, inclusi gli impianti di riciclaggio dei rifiuti, autorizzati a procedere al loro trattamento in condizioni che non presentino pericoli per la salute umana e siano compatibili con l'ambiente;
- elaborare e conservare un piano che assicuri la preparazione e la capacità di reagire alle emergenze;
- assicurare le attrezzature di risposta all'emergenza.
- garantisce la sicurezza e la formazione dei lavoratori;
- registra incidenti, infortuni e malattie professionali<sup>11</sup>.

L'elenco europeo figura nella **decisione di esecuzione (UE) 2016/2323** della Commissione, che ha subito diversi aggiornamenti nel tempo poiché la Commissione adotta atti di esecuzione per aggiornare regolarmente l'elenco europeo e, quindi, può procedere :

- ad un nuovo inserimento;
- ad una eliminazione di un impianto (qualora l'impianto di riciclaggio non sia più conforme ai requisiti o piuttosto gli elementi di prova aggiornati non siano forniti almeno tre mesi prima della scadenza del periodo quinquennale).

Si è emanata, quindi, la decisione di esecuzione (UE) 2018/684 del 4 maggio 2018; la decisione 2018/1478 della Commissione del 3 ottobre 2018; la decisione di esecuzione 2018/1906 del 30 novembre 2018; la decisione di esecuzione del 17 giugno 2019. Tutte in modifica della decisione di esecuzione 2016/2323 e

al fine di aggiornare l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del regolamento n. 1257/2013.

Da ultimo, la Decisione di esecuzione della Commissione n.95/2020, del 22 gennaio 2020, quando Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Norvegia hanno informato la Commissione che un impianto di riciclaggio delle navi situato nel loro territorio era stato autorizzato, fornendo tutte le informazioni pertinenti affinché l'impianto fosse incluso nell'elenco europeo e il Belgio e il Portogallo hanno informato che le loro autorità competenti avevano prorogato il periodo di validità dell'autorizzazione concessa agli impianti di riciclaggio delle navi. Si rendeva necessario sia aggiornare l'elenco europeo in modo da includere i nuovi impianti sia modificare l'elenco europeo, al fine di aggiornare la data di scadenza dell'inclusione di tali impianti per tener conto della proroga concessa.

\* \* \*

#### 4. L'attuazione del Regolamento in Italia

In Italia con il **decreto del 12 ottobre 2017** del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si sono disciplinate, in attuazione del Regolamento 1257/2013, le procedure relative all'autorizzazione per il riciclaggio delle navi. Così l'autorità competente rilascia ai cantieri navali iscritti nell'albo dei demolitori l'autorizzazione a svolgere l'attività di riciclaggio delle navi, ai sensi dell'art. 14 del regolamento e il proprietario che intende avviare a demolizione una nave deve farne dichiarazione all'ufficio marittimo di iscrizione, indicando l'impianto di riciclaggio<sup>12</sup>.

Il **decreto del 25 febbraio 2018** ha istituito, poi, l'**elenco nazionale degli impianti di riciclaggio delle navi**, pubblicato sul sito istituzionale del Ministero e comunicato alla Commissione europea. Sono iscritti nell'elenco i cantieri autorizzati a svolgere l'attività di riciclaggio delle navi, rilasciata ai sensi dell' art. 4 del decreto ministeriale 12 ottobre 2017. L' autorizzazione ha durata di cinque anni.

Il **decreto del 27 maggio 2019** ha disposto, invece, istruzioni operative per la vigilanza, le visite ed il rilascio dei certificati alla nave nonché per le autorizzazioni all'Organismo riconosciuto di cui all'articolo 3 del decreto interministeriale 12 ottobre 2017, che si applica alle navi nuove ed esistenti autorizzate a battere la bandiera italiana.

I decreti ministeriali, tuttavia, non potevano adottare disposizioni sanzionatorie necessarie. Si è, quindi, provveduto a dare attuazione all'articolo 22, para-

Il riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi: una meta meno improbabile

11 Art. 13 del regolamento.

12 Art. 4-5.

## RICICLAGGIO

di *Giovanna Galassi*

Il riciclaggio ecocompatibile e in sicurezza delle navi: una meta meno improbabile

grafo 1, del regolamento europeo, che dispone che gli Stati membri stabiliscono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili in caso di violazione delle norme del regolamento medesimo con lo strumento del decreto legislativo. Il **d.lgs del 30 luglio 2020, n. 99** reca così la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1257/2013. Le sanzioni sono applicabili dal 12 agosto 2020.

Si disciplina, in particolare, il sistema di sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto degli articoli 4, 5, 6, 7, 9 e 13, 14 del regolamento europeo e si applica alle navi di cui all'articolo 2 del regolamento.<sup>13</sup>

In sostanza, si va completando l'attuazione del regolamento nel solco del decreto del 12 ottobre 2017 sulle procedure di autorizzazione, questa volta approfondendo anche il profilo delle misure di sicurezza degli impianti di riciclaggio. Vi sono sanzioni amministrative pecuniarie da euro 20.000 a 80.000, infatti, per il gestore di un impianto di riciclaggio che operi in violazione dei requisiti e disposizioni di cui all'art. 13 del regolamento lett. d), f), g) h) i) j).

Si sanziona, quindi, la mancata attuazione di misure che abbiano il fine di prevenire, ridurre, minimizzare i rischi per la salute dei lavoratori interessati e di coloro che vivono in prossimità dell'impianto di riciclaggio delle navi e gli effetti negativi sull'ambiente dovuti al riciclaggio delle navi.

L'operatore dell'impianto, quindi, deve, a pena di sanzione, prevenire gli effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente, assicurare che la gestione e lo stoccaggio dei materiali e dei rifiuti pericolosi siano sicuri e compatibili con l'ambiente. Deve garantire un piano dell'impianto di riciclaggio delle navi; assicurare che la gestione e lo stoccaggio dei materiali e dei rifiuti pericolosi siano sicuri e compatibili con l'ambiente. Nello specifico si deve assicurare il contenimento di tutti i materiali pericolosi presenti a bordo durante l'intero processo di riciclaggio della nave, che tutti i rifiuti generati dall'attività di riciclaggio della nave e i relativi quantitativi siano documentati e siano trasferiti unicamente ai centri di gestione dei rifiuti. Si sanziona, inoltre, la mancanza di un piano che assicuri la preparazione e la capacità di reagire alle emergenze e attrezzature di risposta

all'emergenza.

Si deve garantire la sicurezza e la formazione dei lavoratori, anche prevedendo l'uso di attrezzature per la protezione personale nelle operazioni che lo richiedono e registrare incidenti, infortuni e malattie professionali.

Tanto per chiarire, si sanziona all'art. 4 del decreto la mancata predisposizione di un piano di riciclaggio e all'art. 5 del decreto le violazioni del comandante e dell'armatore degli articoli 5 (inventario dei materiali pericolosi), 6 (requisiti generali per gli armatori quando inviano a riciclaggio una nave), 8 (controlli delle navi sono svolti da funzionari dell'amministrazione o di un organismo riconosciuto), 9 (rilascio e convalida dei certificati) e 12 (requisiti per le navi battenti bandiera di un paese terzo) del regolamento europeo.

L'art. 6 del decreto contempla invece la violazione degli obblighi sui materiali pericolosi di cui all'articolo 4 del regolamento e la relativa sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000. nei confronti dell'armatore.

L'art. 7 reca attività di controllo, accertamento delle violazioni e irrogazione delle sanzioni

Nelle intenzioni del Governo il decreto, oltre a costituire un deterrente per le violazioni, è **proteso ad incoraggiare** gli investimenti, tramite la creazione di distretti industriali in zone marittime portuali dedicati alla demolizione navale.

\*

Se queste sono le norme, unite dal comune intento di lottare contro pratiche selvagge e disumane che non solo danneggiano l'ambiente ma uccidono gli uomini, non mancano le derive.

Esiste anche la prassi di vendere la nave a fine vita ad un intermediario, in realtà un trafficante di rottami, che dopo aver procurato una bandiera di comodo, la rivende al miglior offerente.

Ci auguriamo che la normativa abbia la sua efficacia, sollecitando qualunque Paese ad adeguarsi alle disposizioni predisponendo impianti adeguati, sia ecocompatibili che sicuri per i lavoratori.

13 Art. 2: "Il presente regolamento, ad eccezione dell'articolo 12, si applica alle navi battenti bandiera di uno Stato membro.

L'articolo 12 si applica alle navi battenti bandiera di un paese terzo che fanno scalo in un porto o ancoraggio di uno Stato membro.

2. Il presente regolamento non si applica a:

a) navi da guerra, navi ausiliarie o altre navi possedute o gestite da uno Stato e impiegate, nel periodo considerato, esclusivamente per servizi statali non commerciali;

b) navi di stazza lorda (GT) inferiore a 500;

c) navi che nel corso della loro intera vita operano unicamente in acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione dello Stato membro di cui battono la bandiera".

# “Pubblica amministrazione come casa di vetro: l'accesso in materia di appalti”

di ROBERTA TOMASSETTI  
Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

L'accesso agli atti è uno degli istituti che più hanno caratterizzato l'evoluzione del rapporto tra cittadini e p.a. verso una relazione trasparente e collaborativa, in ragione della quale si dice spesso che l'amministrazione agisce come fosse all'interno di una “casa di vetro”.

Invero, l'accesso documentale nasce con la finalità di garantire la tutela di un interesse egoistico dei privati, connesso all'atto di cui viene chiesta l'ostensione. Nondimeno, con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato, l'istituto ha cambiato i suoi connotati, divenendo vero e proprio mezzo di tutela dell'interesse generale.

Ma quali sono le forme di accesso che possono essere esercitate in una procedura per l'affidamento di contratti pubblici? È consentito esercitare l'accesso civico e a che condizioni?

In altre parole, anche nelle procedure d'affidamento e nell'esecuzioni dei contratti pubblici l'amministrazione si muove in una “casa di vetro”?

## IN SINTESI

- L'Adunanza Plenaria con la Sentenza 10/2020 in materia di accesso agli atti e appalti pubblici ha affermato che:
  - la p.a. ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di *accesso agli atti*, formulata dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'*accesso civico generalizzato*, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale.
  - è ravvisabile un interesse concreto e attuale e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della *fase esecutiva* di un contratto pubblico da parte di un *concorrente alla gara*, purché tale istanza non si traduca in una generica volontà di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale;
  - la disciplina dell'*accesso civico generalizzato*, fermi i divieti di cui all'art. 53, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici.

Pubblica amministrazione  
come casa di vetro:  
l'accesso in materia di appalti

## APPALTI

di Roberta Tomassetti

### 1. L'accesso documentale nel Codice dei Contratti Pubblici

L'accesso agli atti trova la sua primigenia disciplina nell'ambito degli artt. 22 e ss. della L. 241/1990. In tale sede normativa per accesso si intende il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di *documenti amministrativi*.

La norma individua quali soggetti che possono attivare il diritto d'accesso tutti i soggetti *privati*, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un *interesse diretto, concreto e attuale*, corrispondente ad una *situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento* di cui è chiesto l'accesso<sup>1</sup>.

Il privato nella propria istanza di accesso è quindi chiamato a fornire adeguata *motivazione* della sussistenza dei requisiti su richiamati. In proposito si suol dire che l'istante deve dimostrare il possesso di una *situazione giuridica qualificata*. Infatti, la regola generale in materia di *accesso documentale* è che **non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni**.

La richiesta di accesso può avere ad oggetto solo *documenti amministrativi*, da intendersi quali ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettronica o di qualunque altra specie del contenuto di *atti*, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse<sup>2</sup>.

Infine, l'istanza può essere rivolta a **tutti i soggetti di diritto pubblico e ai soggetti di diritto privato**, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse<sup>3</sup>. Le modalità di accesso trovano disciplina di dettaglio nel **D.p.r. 184 del 2016**<sup>4</sup>. Il regolamento prevede che la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti *controinteressati*, sia tenuta a dare *comunicazione* agli stessi della richiesta avanzata dall'interessato.

Entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una *motivata opposizione* alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta<sup>5</sup>.

Alla domanda d'accesso – formale ed informale –

può seguire da parte della pubblica amministrazione:

1. l'**accettazione** dell'istanza e la conseguente **ostensione** del documento;
2. l'**accettazione con differimento**;
3. il **diniego** espresso dell'istanza;
4. il **silenzio**.

Con particolare riferimento all'ipotesi sub 4, la norma prevede che decorsi inutilmente 30 giorni dalla richiesta, questa si intende respinta<sup>6</sup>. In altre parole, si tratta di un'ipotesi di *silenzio diniego*.

La disciplina in materia di accesso trova una sua *normazione di dettaglio nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici*, D. Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50.

Invero, l'art. 53 rubricato "*Accesso agli atti e riservatezza*" dispone che salvo quanto espressamente previsto nel codice, il diritto di accesso agli atti delle *procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici*, ivi comprese le candidature e le offerte, è **disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241**.

Pertanto, nell'ambito delle *procedure ad evidenza pubblica*, il diritto di accesso ai documenti si esplica secondo i presupposti e le procedure disciplinate dalla legge sul procedimento amministrativo, salvo le seguenti precisazioni.

Il codice prevede una disciplina di dettaglio per ciò che concerne le ipotesi di *esclusione e differimento* dell'accesso.

Più nello specifico esso prevede che il diritto di accesso sia *differito*<sup>7</sup>:

- a. nelle *procedure aperte*, in relazione all'**elenco dei soggetti** che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime;
- b. nelle *procedure ristrette e negoziate* e nelle *gare informali*, in relazione all'**elenco dei soggetti** che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, e in relazione all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte e all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime; ai soggetti la cui richiesta di invito sia stata respinta, è consentito l'accesso all'elenco dei soggetti che hanno

1 Art. 22, comma 1, lett. b), L. 241/1990.

2 Art. 22, comma 1, lett. d), L. 241/1990.

3 Art. 22, comma 1, lett. e), L. 241/1990.

4 D.P.R. del 12 aprile 2006, n. 184 recante "*Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*".

5 Art. 3, D.P.R. 184/2006.

6 Art. 25, comma 4, L. 241/1990.

7 Art. 53, comma 2, D. Lgs. 50/2016.

di Roberta Tomassetti

APPALTI

fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle stazioni appaltanti, dei nominativi dei candidati da invitare.

- c. in relazione alle offerte, fino all'aggiudicazione.
- d. in relazione al **procedimento di verifica della anomalia dell'offerta**, fino all'aggiudicazione.

Inoltre, è **escluso**<sup>8</sup> il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione in relazione:

- a. alle **informazioni fornite nell'ambito dell'offerta** o a giustificazione della medesima che costituiscono, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali;
- b. ai **pareri legali** acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del presente codice, per la soluzione di liti, potenziali o in atto, relative ai contratti pubblici;
- c. alle relazioni riservate del direttore dei lavori, del direttore dell'esecuzione e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve del soggetto esecutore del contratto;
- d. alle soluzioni tecniche e ai programmi per elaboratore utilizzati dalla stazione appaltante o dal gestore del sistema informatico per le aste elettroniche, ove coperti da diritti di privativa intellettuale.

Nondimeno, con riferimento all'ipotesi dei segreti tecnici o commerciali è consentito l'accesso al concorrente ai fini della **difesa in giudizio** dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto.

\*\*\*

## 2. L'accesso civico

Accanto all'accesso documentale trova oggi disciplina un'altra ipotesi di accesso, profondamente diversa per caratteristiche e limiti: il c.d. **accesso civico**.

Con la positivizzazione dell'accesso civico, quello che con la legge 241 del 1990 era un espresso divieto – ovvero attuare forme di controllo generalizzato sull'operato della p.a. - diviene possibile, al fine di tutelare l'**interesse generale**.

L'accesso civico è disciplinato nell'ambito del D. Lgs. 33 del 2013 in materia di "**Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**", come modificato ad opera del D. Lgs. 97 del 2016.

Invero, l'accesso civico è una disciplina che nasce di pari passo con gli **obblighi di trasparenza** che la

normativa sull'anticorruzione ha rimesso in capo alle amministrazioni pubbliche.

Più nello specifico esso può essere di due tipi:

- **accesso civico semplice**
- **accesso civico generalizzato**

L'**accesso civico semplice** trova disciplina all'art. 5, comma 1 del Decreto 33/2013, secondo cui l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare *documenti, informazioni o dati* comporta il **diritto di chiunque di richiedere la pubblicazione dei medesimi, nei casi in cui questa sia stata omessa**.

Accanto a tale disposizione, l'art. 5 comma 2 prevede l'**accesso civico generalizzato** statuendo che, allo scopo di favorire *forme diffuse di controllo* sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, **chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni**, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.

In entrambi i casi l'esercizio del diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente né ad alcuna motivazione<sup>9</sup>.

L'**istanza** di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti di cui si richiede l'ostensione e può essere trasmessa:

- a. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b. all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- c. ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "**Amministrazione trasparente**" del sito istituzionale;
- d. al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

Ebbene, già da queste prime informazioni risulta evidente la **maggior estensione del diritto di accesso civico** che:

- a. Non è limitato ai documenti, bensì ricomprende le semplici *informazioni* detenute dalla p.a.

Pubblica amministrazione  
come casa di vetro:  
l'accesso in materia di appalti

8 Art. 53, comma 5, D. Lgs. 50/2016.

9 Art. 5, comma 3, D. Lgs. 33/2013.

## APPALTI

di Roberta Tomassetti

- b. Non deve essere accompagnato dalla necessità di tutelare un *interesse privato* né deve essere *motivato*.
- c. Può essere rivolto non solo alla p.a. che detiene il documento ma anche ad altri soggetti quali l'URP o i soggetti individuati in ambito trasparenza.

Per ciò che concerne l'eventuale presenza di *controinteressati*, la norma – in analogia a quanto già visto per il *regolamento* in materia di accesso agli atti - prevede che, fuori dai casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati sia tenuta a darne *comunicazione* agli stessi. Entro **10 giorni** dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una *motivata opposizione*, anche per via telematica, alla richiesta di accesso<sup>10</sup>.

In caso di *accoglimento* della richiesta di accesso civico nonostante l'*opposizione del controinteressato*, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà *comunicazione al controinteressato* e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato<sup>11</sup>.

Il *rifiuto*, il *differimento* e la *limitazione* dell'accesso devono essere motivati<sup>12</sup>.

Il diritto di accesso generalizzato è inoltre escluso nei casi di *segreto di Stato* e negli altri casi di *divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge*, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

A differenza di quanto si è detto per l'accesso ai documenti, il **procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato**. In

altre parole, **non è prevista alcuna assimilazione tra silenzio e diniego dell'istanza**.

\*\*\*

### 3. Il rapporto tra accesso documentale e accesso civico generalizzato in materia di affidamenti pubblici

Posto quanto sopra, risulta di primario rilievo capire se, in materia di contratti pubblici, possa trovare applicazione l'*accesso generalizzato*, pur in assenza di una norma che faccia espressamente richiamo a tale disciplina.

Invero, come si è avuto modo di fare cenno nel corso della trattazione, l'**art. 53, D. Lgs. 50/2016** richiama espressamente solo le norme sull'*accesso documentale* e non anche quelle sull'*accesso civico*.

In merito occorre richiamare la recentissima sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 2 aprile 2020, n. 10, la quale ha ad oggetto la seguente vicenda.

Una ditta, seconda classificata in una gara pubblica, avanza **istanza di accesso** con la dichiarata finalità di verificare se l'*esecuzione del contratto* attribuito ad altro operatore economico si stesse svolgendo nel rispetto del capitolato tecnico e dell'offerta migliorativa presentata dall'aggiudicataria.

Invero, secondo l'istante l'accertamento di eventuali inadempienze dell'appaltatore avrebbe determinato l'obbligo della pubblica amministrazione di procedere alla risoluzione del contratto e al conseguente affidamento del servizio alla stessa appellante.

In tale quadro si segnala fin d'ora che, nella propria richiesta di accesso, la ditta non si era richiamata espressamente ed esclusivamente alla disciplina dell'*accesso documentale*, prevista dalla L. n. 241 del 1990, o a quello dell'*accesso civico generalizzato*, introdotto dal D. Lgs. n. 97 del 2016, formulando una richiesta astrattamente riconducibile ad entrambe le tipologie di accesso.

10 Art. 5, comma 5, D. Lgs. 33/2013.

11 Art. 5, comma 6, D. Lgs. 33/2013.

12 In particolare, l'accesso civico generalizzato, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- a. la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b. la sicurezza nazionale;
- c. la difesa e le questioni militari;
- d. le relazioni internazionali;
- e. la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f. la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g. il regolare svolgimento di attività ispettive.

L'accesso civico generalizzato è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- a. la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b. la libertà e la segretezza della corrispondenza; gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

di Roberta Tomassetti

APPALTI

L'accesso veniva negato dall'amministrazione competente e il provvedimento di diniego veniva impugnato dalla ditta innanzi al TAR.

In tale sede il Tribunale Amministrativo Regionale affermava che l'istanza della ricorrente, per il modo in cui era stata formulata, si traduceva in una **indagine esplorativa** tesa alla ricerca di una qualche condotta inadempiente dell'aggiudicataria, e che, per l'effetto, andava considerata **inammissibile**, non avendo la ricorrente fornito alcun elemento o indicato concrete circostanze in tal senso.

Quanto poi all'applicabilità dell'**accesso civico generalizzato** nella materia dei contratti pubblici, il primo giudice riteneva che per quanto attiene agli *atti e ai documenti della fase esecutiva del rapporto contrattuale*, l'accesso ordinario fosse consentito, solo ai sensi degli artt. 22 e ss. della l. n. 241 del 1990, nel rispetto delle condizioni e dei limiti individuati dalla giurisprudenza, che nel caso di specie non sarebbero stati rispettati.

La questione veniva portata dal ricorrente davanti al Consiglio di Stato, che con l'ordinanza n. 8501 del 16 dicembre 2019, nel ravvisare un contrasto giurisprudenziale in ordine alle questioni oggetto del giudizio, rimetteva all'Adunanza plenaria tre quesiti:

- a. *se, in presenza di una istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale di cui alla l. n. 241 del 1990, o ai suoi elementi sostanziali, la pubblica amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante della titolarità di un interesse differenziato in capo al richiedente, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, sia comunque tenuta ad accogliere la richiesta, qualora sussistano le condizioni dell'accesso civico generalizzato, di cui al d. lgs. n. 33 del 2013; e se di conseguenza il giudice, in sede di esame del ricorso avverso il diniego di una istanza di accesso motivata con riferimento alla disciplina ordinaria, di cui alla l. n. 241 del 1990 o ai suoi presupposti sostanziali, abbia il potere-dovere di accertare la sussistenza del diritto del richiedente, secondo i più ampi parametri di legittimazione attiva stabiliti dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato.*
- b. *se sia configurabile, o meno, in capo all'operatore economico, utilmente collocato nella graduatoria dei concorrenti, determinata all'esito della procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente, la titolarità di un interesse giuridicamente protetto, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva delle prestazioni, in vista della eventuale sollecitazione del potere dell'amministrazione di provocare la risoluzione per inadempimento dell'appaltatore e il conseguente interpello per il*

nuovo affidamento del contratto, secondo la regole dello scorrimento della graduatoria;

- c. *se la disciplina dell'accesso civico generalizzato, di cui al d. lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d. lgs. n. 97 del 2016, sia applicabile, in tutto o in parte, in relazione ai documenti relativi alle attività delle amministrazioni disciplinate dal codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, inerenti al procedimento di evidenza pubblica e alla successiva fase esecutiva, ferme restando le limitazioni ed esclusioni oggettive previste dallo stesso codice.*

\*\*\*

#### 4. La sentenza dell'Adunanza Plenaria del 2 aprile 2020, n. 10

In tale quadro l'Adunanza Plenaria ha avuto modo di affermare quanto segue.

In primo luogo, secondo il supremo consesso *l'istanza di accesso documentale* ben può **concorrere** con quella di *accesso civico generalizzato* e la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento tanto all'una che all'altra forma di accesso.

Pertanto, a fronte di una istanza, come quella dell'appellante, che non fa riferimento in modo specifico e circostanziato alla disciplina dell'accesso procedimentale o a quella dell'accesso civico generalizzato e non ha inteso ricondurre o limitare l'interesse ostensivo all'una o all'altra disciplina, ma si muove sull'incerto crinale tra l'uno e l'altro, **la pubblica amministrazione ha il dovere di rispondere, in modo motivato, sulla sussistenza o meno dei presupposti per riconoscere i presupposti dell'una e dell'altra forma di accesso, laddove essi siano stati comunque, e sostanzialmente, rappresentati nell'istanza.**

Viceversa, *solo ove l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare* l'interesse ostensivo ad uno specifico profilo, quello documentale o quello civico, **la pubblica amministrazione dovrà limitarsi ad esaminare quello specifico profilo, senza essere tenuta a pronunciarsi sui presupposti dell'altra forma di accesso, non richiesta dall'interessato.**

In altri termini, *electa una via* in sede procedimentale, alla parte è preclusa la conversione dell'istanza da un modello all'altro, che non può essere né imposta alla pubblica amministrazione né ammessa – ancorché su impulso del privato – in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale, ferma restando però, come si è già rilevato, **la possibilità di strutturare in termini alternativi, cumulativi o condizionati la pretesa ostensiva in sede procedimentale.**

Ciò posto l'Adunanza plenaria si concentra sul secondo profilo, affermando che **gli operatori economici che abbiano preso parte alla gara sono legitti-**

Pubblica amministrazione  
come casa di vetro:  
l'accesso in materia di appalti

## APPALTI

di Roberta Tomassetti

mati ad accedere agli atti della fase esecutiva ex art. 22, L. 241/1990, con le limitazioni di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, purché abbiano un interesse attuale, concreto e diretto a conoscere tali atti. Secondo il Consesso, la giurisprudenza del Consiglio di Stato è concorde nell'ammettere l'accesso in fase esecutiva e in chiave analoga si esprime anche il codice, nella misura in cui all'art. 53 parla espressamente di "diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici".

Nondimeno, valutando nel merito il caso di specie, l'Adunanza ricorda che la *posizione sostanziale qualificata* è la causa e il presupposto dell'accesso documentale - e non la sua conseguenza - di modo che la sua esistenza non può essere costruita sulle risultanze, eventuali, dell'accesso documentale.

Viceversa, nel caso in esame, l'istanza di accesso è volta a invocare circostanze, da verificare tramite l'accesso, che, in un modo del tutto ipotetico potrebbero condurre al subentro nel contratto.

Si rivela, così, nella fattispecie in esame, un'istanza di accesso con finalità meramente esplorativa, finalizzata ad acclarare se un inadempimento vi sia, che non può essere accolta.

Ciò posto l'Adunanza si appresta a scrutinare l'ultimo motivo di rimessione relativo all'applicabilità dell'*accesso generalizzato* in materia di appalti pubblici.

In merito l'Adunanza Plenaria ricorda che, in base alla normativa, l'accesso civico generalizzato si configura quale *diritto di "chiunque"*, non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza, riconosciuto e tutelato «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico».

Si tratta in sostanza di un accesso dichiaratamente finalizzato a **garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa**, nel quale il c.d. *right to know*, l'interesse individuale alla conoscenza, è protetto in sé, nella misura in cui non vi siano contrarie ragioni di *interesse pubblico* o *privato*, ragioni espresse dalle *eccezioni* di cui all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 33 del 2013.

Peraltro, la stessa Corte costituzionale<sup>13</sup> ha rimarcato che il *diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione*, risponde a *principi di pubblicità e trasparenza*, riferiti non solo, quale principio democratico, a tutti gli aspetti rilevanti dalla vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento della pubblica amministrazione.

In tale quadro, secondo l'Adunanza l'*accesso civico*

*generalizzato opera di diritto*, senza che sia necessaria nel nostro ordinamento una specifica disposizione di legge che ne autorizzi l'operatività anche in materie settoriali, come quella dei contratti pubblici, **con la conseguenza che esso è ammissibile in ordine agli atti della fase esecutiva**.

In conclusione, l'Adunanza Plenaria ha fornito le seguenti risposte ai quesiti che le sono stati sottoposti:

- la p.a. ha il **potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti**, formulata dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, **anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato**, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale.
- è **ravvisabile un interesse concreto e attuale** e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della *fase esecutiva* di un contratto pubblico da parte di un *concorrente alla gara*, purché tale istanza **non si traduca in una generica volontà di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale**;
- la disciplina dell'*accesso civico generalizzato*, fermi i divieti di cui all'art. 53, è **applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici**.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

La pubblica amministrazione si muove ogni giorno di più dentro quella che viene definita come una "casa di vetro" che garantisce la conoscenza del suo operato e delle ragioni che lo sostengono.

Detta trasparenza è funzionale non solo alla tutela degli *interessi privati* ma anche, e soprattutto, alla *tutela dell'interesse generale*.

A sostegno di tale affermazione si può senza dubbio richiamare l'istituto dell'accesso, tenendo a mente come la facoltà di conoscere gli atti dell'amministrazione, originariamente riconosciuta per la tutela di *posizioni private*, venga oggi qualificata come strumento di controllo sull'operato della p.a., rispondente a ragioni di *interesse generale*, salvi i *limiti di legge*.

Così - come ha avuto modi di affermare anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato - l'accesso si caratterizza ormai come un diritto il cui esercizio nella forma dell'*accesso generalizzato* è da considerare la regola anche nelle discipline settoriali.

13 Sent. n. 69 e n. 177 del 2018 nonché sent. n. 212 del 2017.

# “ L’impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 del 12 Novembre 2019 sulle AIA degli impianti che svolgono attività di incenerimento rifiuti in Emilia-Romagna ”

di ANTONELLA BOATTINI - Studio CLEA Ingegneria  
 ELISA GOTTARDI - Studio CLEA Ingegneria  
 RAFFAELLA MANUZZI - Ingegnere Chimico Libero Professionista

## ABSTRACT

In Emilia-Romagna sono 8 gli impianti che svolgono attività di incenerimento dei rifiuti rientranti nel campo di applicazione della Decisione 2019/2010 (BATC 2019/2010).

Per tali impianti l’Autorità Competente dovrà procedere, entro il 2023, al riesame complessivo delle Autorizzazioni Integrate Ambientali per valutare come l’impianto si colloca rispetto a quanto stabilito dalla BATC ed eventualmente per ridefinire le prescrizioni previste.

Con riferimento alle prescrizioni riguardanti le emissioni in atmosfera, componente ambientale di maggior interesse per questa tipologia di impianti, si è proceduto al confronto tra i Valori Limite di Emissione (VLE) attualmente autorizzati e i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) indicati nella BATC e al confronto tra le frequenze di monitoraggio previste dalle AIA e le frequenze di monitoraggio minime indicate nella BATC.

Dal confronto è emerso che per gli impianti in Emilia-Romagna l’adeguamento riguarderà i VLE dal momento che quelli attualmente autorizzati risultano nella maggior parte dei casi superiori ai *range* BAT-AEL definiti nella BATC, mentre non risulta necessario alcun adeguamento delle frequenze di monitoraggio considerato che quelle attualmente previste sono già conformi alla BATC.

## IN SINTESI

La Decisione 2019/2010 (BATC 2019/2010) emanata il 12 Novembre 2019 definisce, tra l’altro, i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) per le emissioni convogliate in atmosfera e per quelle in acqua. Con riferimento alle emissioni in atmosfera, la Decisione presenta differenze rispetto a quanto previsto dal Titolo III-bis della Parte Quarta del d.Lgs. 152/2006 e s.m.i.. In particolare:

- per i parametri monitorati in continuo, i BAT-AEL (indicati come *range* tra un valore minimo e un valore massimo) sono relativi soltanto alla media giornaliera, mentre l’Allegato 1 al Titolo III-bis stabilisce anche dei VLE per le medie semiorarie,
- i valori dei BAT-AEL risultano, per la maggior parte degli inquinanti, inferiori ai corrispondenti VLE stabiliti nell’Allegato 1 al Titolo III-bis, sulla base dei quali in Emilia-Romagna sono stati autorizzati gli 8 impianti che svolgono attività di incenerimento dei rifiuti rientranti in AIA in categoria 5.2,
- gli inquinanti presi in considerazione nella BATC non sono tutti quelli attualmente regolamentati dall’Allegato 1 al Titolo III-bis.

## AUTORIZZAZIONI

di Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi

**1. Introduzione**

Il 3 Dicembre 2019 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la *Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 della Commissione del 12 novembre 2019 che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), a norma della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per l'incenerimento dei rifiuti.*

Per la legislazione italiana, le attività oggetto della BATC 2019/2010 in esame risultano soggette ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) di competenza regionale.

La normativa per gli stabilimenti soggetti ad AIA stabilisce che venga disposto il riesame complessivo dell'AIA entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea delle BATC riferite all'attività principale dell'impianto per valutare come questo si colloca rispetto a quanto stabilito dalle BATC e per ridefinire, eventualmente, le condizioni di esercizio, compresi quindi i VLE, per riallinearli ai BAT-AEL stabiliti dalle BATC.

Il presente articolo valuta l'impatto della nuova BATC 2019/2010 sulle AIA degli impianti rientranti nella categoria 5.2 presenti sul territorio dell'Emilia-Romagna.

\*\*\*

**2. Il contesto generale della normativa riguardante l'AIA e le attività di incenerimento e coincenerimento dei rifiuti**

La prima direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) è stata adottata dall'Unione Europea nel 1996 (Direttiva 96/61/CE). Tale direttiva è stata poi riscritta nel 2008 dalla Direttiva 2008/1/CE, che è a sua volta confluita nella Direttiva Emissioni Industriali (IED, Direttiva 2010/75/UE).

La Direttiva IPPC 96/61/CE fissò il 30 Ottobre 2007 come termine d'adeguamento oltre il quale determinate tipologie di installazioni produttive non potevano più operare senza Autorizzazione Integrata Ambientale.

In Italia la prima norma che ha disciplinato il rilascio, il rinnovo e il riesame dell'AIA è il d.Lgs. 59/2005 *Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*, poi abrogato nel 2010 dal d.Lgs. n. 128, che ha inserito la disciplina dell'AIA nel d.Lgs. 152/2006 *Norme in materia ambientale*, aggiungendola alla Parte Seconda di tale decreto.

Nel 2014 con l'emanazione del d.Lgs. n. 46 *Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate*

*dell'inquinamento)* sono state apportate diverse modifiche alla disciplina dell'AIA di cui al d.Lgs. 152/2006, tra cui si cita, in quanto di rilievo ai fini della presente trattazione:

- la modifica dell'art. 29-bis comma 1, con la quale è stato sancito che le condizioni stabilite dall'AIA per l'esercizio dell'impianto "sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT",
- l'introduzione dell'art. 29-sexies comma 4-bis che prevede che l'Autorità Competente fissi "valori limite di emissione che garantiscono che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL)".

In tema di riesami per l'adeguamento alle BATC, si cita il chiarimento fornito dalla Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con nota del 14.11.2016, che stabilisce, al punto 7, che il riesame in esito alla pubblicazione delle BATC è da connotarsi come un "riesame complessivo, alternativo a quello periodico da garantire ogni 10-16 anni. Conseguentemente non appare generalmente possibile limitare tale riesame alla sola verifica di coerenza con le Conclusioni sulle BAT".

In Italia il recepimento della Direttiva 2010/75/UE ha comportato anche:

- l'abrogazione del d.Lgs. 133/2005 *Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti*, che stabiliva le misure e le procedure finalizzate a prevenire e ridurre per quanto possibile gli effetti negativi dell'incenerimento e del coincenerimento dei rifiuti sull'ambiente disciplinando, tra l'altro, i valori limite di emissione di tali impianti,
- l'inserimento del Titolo III-bis *Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti* nella Parte Quarta del d.Lgs. 152/2006 per disciplinare l'esercizio e la gestione di tale tipologia di impianti al fine di conseguire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di tutela della salute umana.

In particolare il Titolo III-bis disciplina, in quanto di rilievo ai fini della presente trattazione:

- i valori limite di emissione degli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti,
- i metodi di campionamento, di analisi e di valutazione degli inquinanti derivanti dagli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti.

di Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi

AUTORIZZAZIONI

### 3. Le Migliori Tecniche Disponibili per l'attività di incenerimento dei rifiuti e le novità introdotte dalla Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010

La Direttiva IPPC 96/61/CE introdusse anche la definizione del termine Migliori Tecniche Disponibili (*Best Available Techniques*) intese come “la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e i relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione intesi a evitare oppure, ove ciò si riveli non praticabile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso”.

Per garantire un'omogenea applicazione della Direttiva, la Commissione istituì un forum per lo scambio di informazioni tra gli Stati Membri e all'interno di questo furono creati gruppi di lavoro tecnici, composti da rappresentanti degli Stati Membri e dell'Industria, allo scopo di redigere, per le diverse tipologie di attività soggette alla Direttiva, linee guida che costituissero i documenti di riferimento, redatte in base alle conoscenze tecniche e tecnologiche di ogni specifico settore, per l'individuazione delle migliori tecnologie applicabili a costi sostenibili per la riduzione dell'inquinamento derivante dall'attività in esame.

Per l'attività di incenerimento dei rifiuti il gruppo tecnico istituito a livello europeo ha pubblicato nel Maggio 2003 una prima bozza del documento di riferimento (*Best REFERENCE document – BREF*) per l'individuazione delle BAT, divenuta definitiva nell'Agosto 2006 con la pubblicazione del documento *Integrated Pollution Prevention Control – Reference Document on Best Available Techniques for Waste Incineration – August 2006*.

In base a quanto stabilito dall'art. 13 comma 1 della Direttiva 2010/75, a Maggio 2014 è iniziata la revisione del documento che si è conclusa il 12 Novembre 2019 con l'emanazione da parte della Commissione Europea della Decisione di Esecuzione n. 2010 *Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 della Commissione del 12 novembre 2019 che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), a norma della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per l'incenerimento dei rifiuti* con cui vengono adottate le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per l'incenerimento dei rifiuti. Tale *BAT Conclusion (BATC 2019/2010)* si applica alle:

“attività di cui all'allegato I della direttiva 2010/75/UE:

5.2. *Smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento dei rifiuti:*

a) *per i rifiuti non pericolosi con una capacità superiore a 3 Mg all'ora;*

b) *per i rifiuti pericolosi con una capacità superiore a 10 Mg al giorno.*

5.2. *Smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di co-incenerimento dei rifiuti:*

a) *per i rifiuti non pericolosi con una capacità superiore a 3 Mg all'ora;*

b) *per i rifiuti pericolosi con una capacità superiore a 10 Mg al giorno;*

*il cui scopo principale non è la produzione di prodotti materiali e se è soddisfatta almeno una delle seguenti condizioni:*

- *sono sottoposti a combustione solo i rifiuti diversi dai rifiuti definiti all'articolo 3, paragrafo 31, lettera b), della direttiva 2010/75/UE;*

- *oltre il 40 % del calore liberato proviene da rifiuti pericolosi;*

- *sono inceneriti rifiuti urbani misti.*

5.3.a) *Smaltimento di rifiuti non pericolosi, con una capacità superiore a 50 Mg, al giorno che comporta il trattamento di scorie e/o ceneri pesanti provenienti dall'incenerimento dei rifiuti.*

5.3.b) *Recupero, o una combinazione di recupero e smaltimento, di rifiuti non pericolosi, con una capacità superiore a 75 Mg al giorno, che comportano il trattamento di scorie e/o ceneri pesanti provenienti dall'incenerimento dei rifiuti.*

5.1. *Smaltimento o recupero di rifiuti pericolosi, con capacità superiore a 10 Mg al giorno, che comportano il trattamento di scorie e/o ceneri pesanti provenienti dall'incenerimento dei rifiuti.”*

Le principali novità introdotte dalla Decisione 2019/2010 (BATC 2019/2010) rispetto alle BREF del 2006 sono:

- l'ampliamento del campo di applicazione anche in considerazione delle modifiche apportate alla categoria 5 *Gestione rifiuti* dalla Direttiva 2010/75/UE,
- la definizione dei livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) per le emissioni convogliate in atmosfera e per quelle in acqua,
- la definizione dei livelli di efficienza energetica associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEEL),
- la definizione delle frequenze minime di monitoraggio sia delle emissioni convogliate in atmosfera sia delle emissioni in acqua.

L'impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 del 12 Novembre 2019

## AUTORIZZAZIONI

di Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi

Con riferimento alle emissioni convogliate in atmosfera, la Decisione 2019/2010 (BATC 2019/2010) presenta differenze rispetto a quanto previsto dal Titolo III-bis *Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti* della Parte Quarta del d.Lgs. 152/2006 e s.m.i.. Una prima differenza riguarda la definizione per i parametri monitorati in continuo di *BAT-AEL* (indicati come *range* tra un valore minimo e un valore massimo) relativi soltanto alla media giornaliera, mentre l'Allegato 1 al Titolo III-bis per tali parametri stabilisce anche dei VLE per le medie semiorarie. Una seconda differenza riguarda i valori dei *BAT-AEL* adottati che risultano, per la maggior parte degli inquinanti, inferiori ai corrispondenti VLE attualmente stabiliti nell'Allegato 1 al Titolo III-bis, sulla base dei quali sono stati autorizzati gli impianti di categoria 5.2 in AIA.

Un'ulteriore differenza riguarda gli inquinanti presi in considerazione nella BATC. In particolare:

- non è previsto un *BAT-AEL* specifico per i PoliCloroBifenili *Dioxin Like* (PCB-DL), attualmente regolamentati dall'Allegato 1 al Titolo III-bis, ma un *BAT-AEL* per la somma PCDD/PCDF (PoliCloroDibenzoDiossine/PoliCloroDibenzoFurani) e PCB-DL alternativo al *BAT-AEL* per le PCDD/PCDF,
- non vengono considerati gli Idrocarburi Policiclici Aromatici<sup>1</sup>, attualmente regolamentati dall'Allegato 1 al Titolo III-bis, ma solo il Benzo[a]pirene – non regolamentato singolarmente dall'Allegato 1 –, per il quale è indicata una frequenza minima di monitoraggio ma non un livello di emissione,
- è prevista, per specifici processi, una frequenza minima di monitoraggio del Protossido di Azoto (N<sub>2</sub>O), attualmente non regolamentato dall'Allegato 1, ma non un livello di emissione.

\*\*\*

#### 4. La situazione in Emilia-Romagna degli impianti che svolgono attività di incenerimento dei rifiuti

In Emilia-Romagna gli impianti che svolgono attività di incenerimento dei rifiuti rientranti nella categoria 5.2 dell'Allegato VIII alla Parte Seconda del d.Lgs. 152/2006 e s.m.i. e soggetti anche al campo di applicazione della BATC 2019/2010 sono 8, distribuiti su 7 delle 9 Province della Regione, come illustrato nella seguente figura.



FIGURA 1

Di conseguenza per tali impianti entro il 2023 l'Autorità Competente dovrà procedere al riesame complessivo dei relativi provvedimenti di AIA per valutare come questi si collocano rispetto a quanto stabilito dalla BATC ed eventualmente per ridefinire le prescrizioni previste.

Nella presente trattazione viene analizzato l'impatto della suddetta BATC sulle AIA degli 8 impianti presenti sul territorio dell'Emilia-Romagna, focalizzando l'attenzione sulle prescrizioni riguardanti le emissioni in atmosfera, componente ambientale di maggior interesse per questa tipologia di impianti.

In particolare l'analisi si è sviluppata attraverso il confronto:

- tra i VLE attualmente autorizzati (per la media giornaliera per i parametri monitorati in continuo, per la media sul periodo di campionamento per i parametri monitorati in discontinuo) dai rispettivi provvedimenti di AIA e i *BAT-AEL* indicati nella BATC,
- tra le frequenze di monitoraggio previste dalle AIA e le frequenze di monitoraggio minime indicate nella BATC.

I valori dei VLE e le frequenze utilizzati per i confronti sono stati tratti dai documenti disponibili alla consultazione pubblica sul sito <http://ippc-aia.arpa.emr.it/ippc-aia/Intro.aspx>.

Nelle seguenti figure si riporta per ciascun inquinante il confronto fra i VLE attualmente autorizzati dai provvedimenti di AIA, i VLE stabiliti nell'Allegato 1 al Titolo III-bis della Parte Quarta del d.Lgs. 152/2006 e s.m.i. e i *BAT-AEL* indicati nella BATC, precisando che gli impianti sono indicati in forma anonima senza alcun collegamento alla distribuzione per Provincia.

1 IPA determinati come somma dei seguenti composti: Benz[a]antracene, Dibenz[a, h]antracene, Benzo[h]fluorantene, Benzo[j]fluorantene, Benzo[k]fluorantene, Benzo[a]pirene, Dibenzo[a, e]pirene, Dibenzo[a, h]pirene, Dibenzo[a, i]pirene, Dibenzo[a, l]pirene, Indeno [1,2,3 - cd] pirene

di Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi

AUTORIZZAZIONI

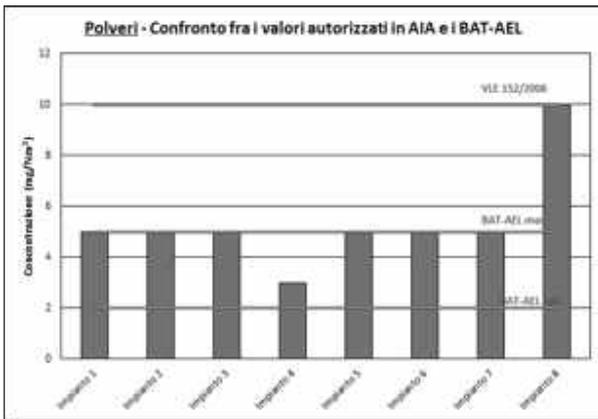


FIGURA 2

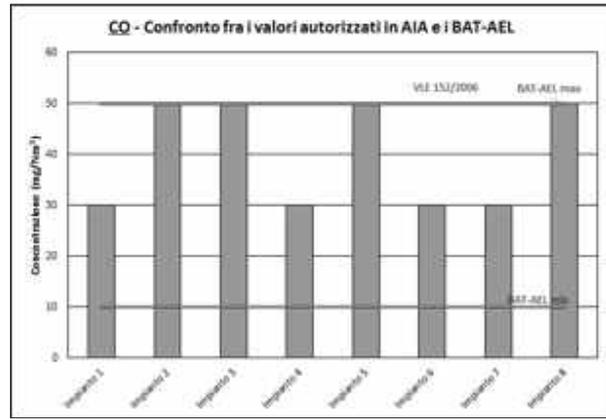


FIGURA 3

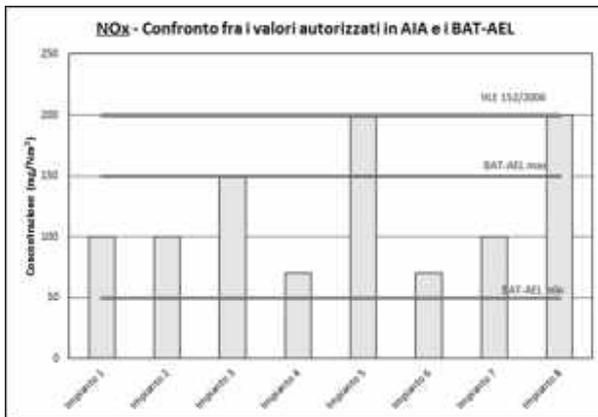


FIGURA 4

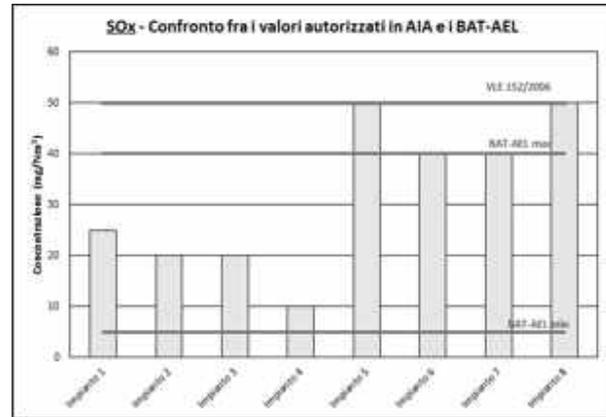


FIGURA 5

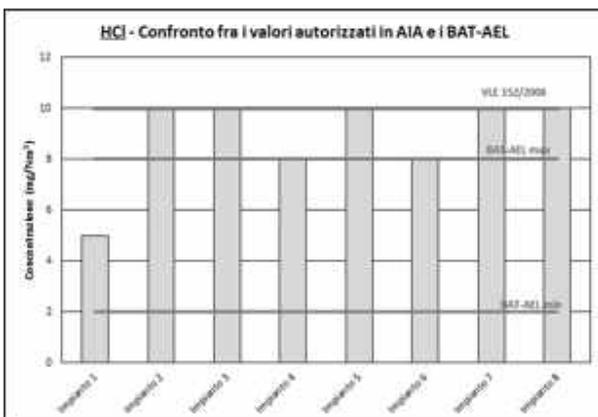


FIGURA 6

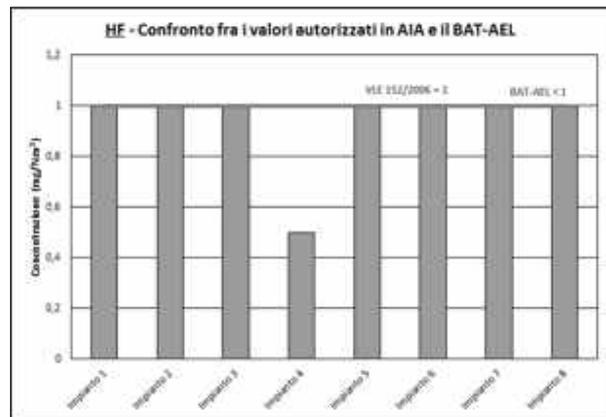


FIGURA 7

L'impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 del 12 Novembre 2019

AUTORIZZAZIONI

di Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi

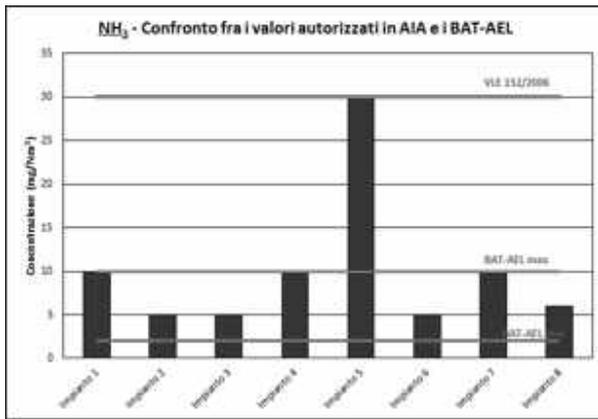


FIGURA 8

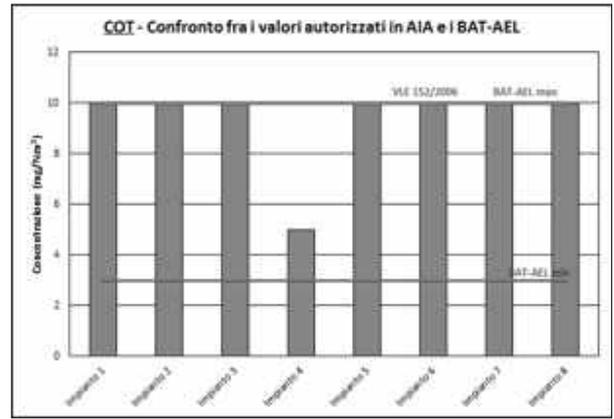


FIGURA 9

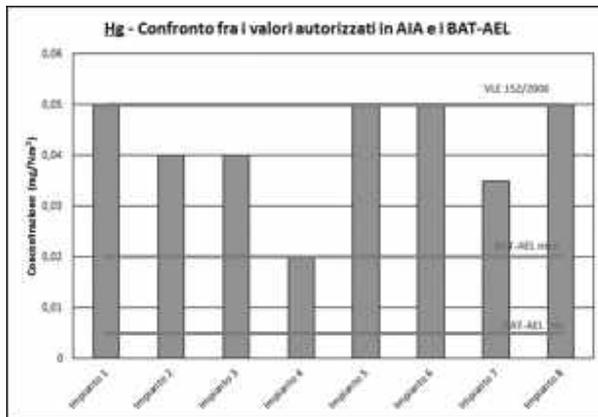


FIGURA 10

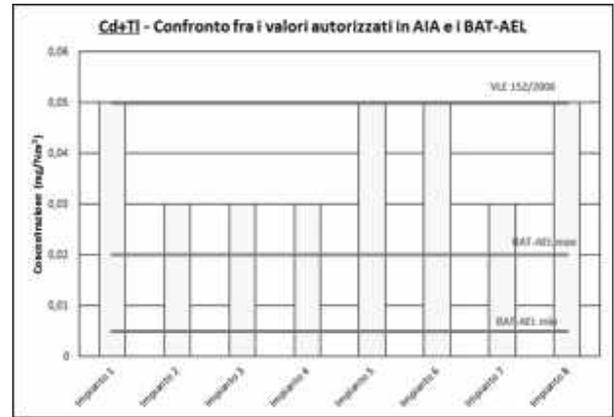


FIGURA 11

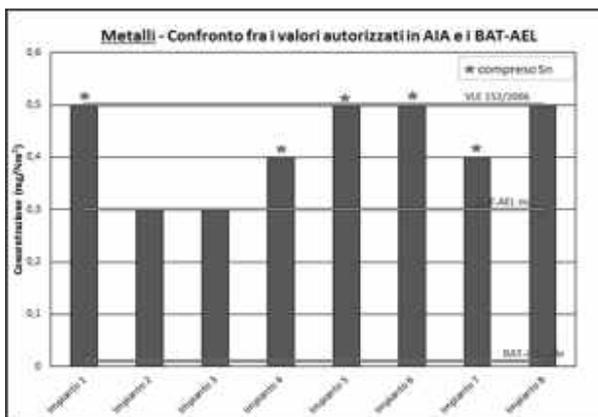


FIGURA 12

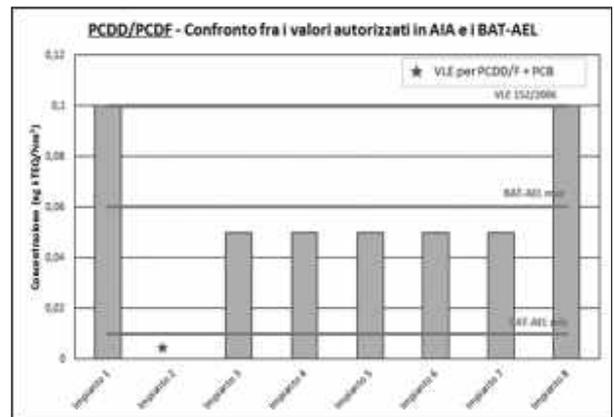


FIGURA 13

L'impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 del 12 Novembre 2019

di Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi

AUTORIZZAZIONI

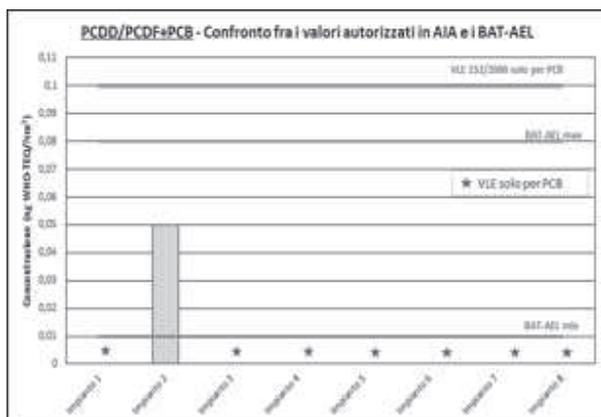


FIGURA 14

Come emerge dai grafici, i VLE attualmente autorizzati in AIA rientrano nei *range* BAT-AEL stabiliti dalla nuova BATC:

- per tutti gli impianti, con riferimento a Monossido di Carbonio (CO), Acido Fluoridrico (HF) e Composti Organici Totali (COT),
- per la maggior parte degli impianti, con riferimento a Polveri, Ossidi di Azoto (NOx), Ossidi di Zolfo (SOx) e Ammoniaca (NH<sub>3</sub>),
- per pochi impianti, con riferimento a Acido Cloridrico (HCl), Mercurio (Hg), Cadmio+Tallio (Cd+Tl) e somma Metalli (Sb+As+Pb+Cr+Co+Cu+Mn+Ni+V),
- per la maggior parte degli impianti, con riferimento a PCDD/PCDF.

È da notare che per un impianto in AIA non è fissato un VLE per questo singolo inquinante, ma bensì per la somma di PCDD/PCDF e PCB-DL e il VLE prescritto rientra nel *range* BAT-AEL stabilito dalla nuova BATC.

I casi evidenziati in cui i VLE autorizzati risultano superiori ai *range* BAT-AEL rappresentano quelle AIA in cui il riferimento normativo adottato per l'individuazione dei valori limite era l'Allegato 1 al d.Lgs. 133/2005, sostituito a partire dal 1 Gennaio 2016 dall'Allegato 1 al Titolo III-bis della Parte Quarta del d.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

Di conseguenza nell'ambito dei riesami delle AIA, si renderà necessario rivedere tali VLE alla luce sia delle modifiche apportate nel 2014 alla disciplina dell'AIA sia dell'emanazione nel 2019 della BATC che stabilisce BAT-AEL per le emissioni in atmosfera inferiori ai valori indicati nell'Allegato 1 al Titolo III-bis già citato.

Per quanto riguarda i futuri VLE che verranno au-

torizzati nei riesami dell'AIA, il d.Lgs. 152/2006 e s.m.i. lascia all'Autorità Competente la facoltà di decidere quale valore adottare all'interno del *range* indicato nella BATC (art. 29-sexies comma 4-bis).

In relazione a tale aspetto è bene ricordare quanto sancito per gli impianti in AIA statale dal d.Lgs. n. 274 del 16 Dicembre 2015 *Direttiva per disciplinare la conduzione dei procedimenti di rilascio, riesame e aggiornamento dei provvedimenti di autorizzazione integrata ambientale di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*, sebbene non direttamente applicabile agli impianti in AIA regionale. Infatti tale decreto stabilisce da un lato che i VLE non possono essere meno severi di quelli vigenti (art. 2 comma 4) e dall'altro che "generalmente i valori limite di emissione proposti coincidono con i valori meno rigorosi dei corrispondenti BAT-AEL" (all'art. 2 comma 7).

Altro elemento da tenere presente è quanto indicato nel Piano Aria Integrato Regionale (PAIR2020), entrato in vigore il 21 Aprile 2017. In particolare tale Piano prevede tra le misure per il risanamento della qualità dell'aria applicabili alle attività produttive che i VLE da autorizzare in AIA coincidano con i valori minimi dei *range* BAT-AEL per quegli impianti che hanno emesso *più di 50 t/anno di polveri, più di 100 t/anno di NOx e più di 150 t/anno di SOx in almeno due dei 5 anni solari precedenti* e che sono ubicati nelle aree di superamento dei valori limite per PM10 e ossidi di azoto – aree elencate nell'Allegato 2 del Piano stesso –.

Si precisa che 7 dei 9 impianti in esame sono ubicati in Comuni classificati come aree di superamento in base all'Allegato 2 del PAIR2020. Per essi la reale applicazione di quanto disposto dal PAIR2020 è subordinata al superamento delle soglie sopra citate per i quantitativi annui emessi.

Per quanto riguarda il monitoraggio delle emissioni in atmosfera, sono state confrontate le frequenze di monitoraggio previste dalle rispettive AIA e le frequenze minime stabilite dalla BATC 2019/2010. Nella seguente tabella si riportano, per ciascun inquinante, la frequenza minima prevista dalla BATC e il numero di impianti conformi.

L'impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 del 12 Novembre 2019

## AUTORIZZAZIONI

di Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi

Inquinante	Frequenza minima di monitoraggio prevista dalla BATC 2019/2010	Numero di impianti conformi
Polveri	In continuo	8 su 8
NO <sub>x</sub>	In continuo	8 su 8
SO <sub>2</sub>	In continuo	8 su 8
CO	In continuo	8 su 8
NH <sub>3</sub>	In continuo	8 su 8
HF	In continuo <sup>(1)</sup>	8 su 8
HCl	In continuo	8 su 8
COT	In continuo	8 su 8
Hg	In continuo <sup>(2)</sup>	5 con campionamento in continuo e 3 con campionamento discontinuo trimestrale conforme alla nota 2
Metalli (As, Cd, Co, Cr, Cu, Mn, Ni, Pb, Sb, Tl, V)	Una volta ogni 6 mesi	8 su 8
PCDD/PCDF	Una volta ogni 6 mesi per il campionamento a breve termine oppure una volta al mese per il campionamento a lungo termine <sup>(3)</sup>	8 su 8 con campionamento a breve termine
PCB-DL	Una volta ogni 6 mesi per il campionamento a breve termine <sup>(4)</sup> oppure una volta al mese per il campionamento a lungo termine <sup>(3,4)</sup>	
Benzo(a)pirene	Una volta all'anno	8 su 8 monitoraggio per IPA tra cui il BaP
N <sub>2</sub> O	Una volta all'anno <sup>(5)</sup>	3 impianti effettuano il monitoraggio, mentre per 5 impianti la BAT non è applicabile in base alla nota 5

## NOTE:

- (1) La misurazione in continuo di HF può essere sostituita da misurazioni periodiche con una frequenza minima di una volta ogni sei mesi se è dimostrato che i livelli di emissione di HCl sono sufficientemente stabili.
- (2) Per gli impianti di incenerimento dei rifiuti con un comprovato tenore di mercurio contenuto e stabile (ad esempio monoflussi di rifiuti di composizione controllata), il monitoraggio in continuo delle emissioni può essere sostituito da un campionamento a lungo termine o da misurazioni periodiche con una frequenza minima di una volta ogni sei mesi.
- (3) Il monitoraggio non si applica se è dimostrato che i livelli di emissione sono sufficientemente stabili.
- (4) Il monitoraggio non si applica se le emissioni di PCB diossina-simili sono inferiori a 0,01 ng WHO-TEQ/Nm<sup>3</sup>.
- (5) Il monitoraggio si applica in caso di incenerimento dei rifiuti in forno a letto fluido o di incenerimento dei rifiuti quando per la SNCR viene usata l'urea

Come emerge dalla tabella sopra riportata, le frequenze di monitoraggio delle emissioni in atmosfera attualmente previste dalle AIA rispettano le frequenze minime stabilite dalla BATC 2019/2010 e nei casi di campionamento discontinuo risultano sempre più alte delle frequenze minime previste dalla BATC.

di Antonella Boattini, Elisa Gottardi, Raffaella Manuzzi

AUTORIZZAZIONI

## CONCLUSIONI

In Emilia-Romagna sono presenti 8 impianti che svolgono attività di incenerimento dei rifiuti rientranti nella categoria 5.2 dell'Allegato VIII alla Parte Seconda del d.Lgs. 152/2006 e s.m.i. e nel campo di applicazione della BATC 2019/2010 emanata il 12 Novembre 2019. In base alla normativa vigente l'Autorità Competente dovrà procedere, entro il 2023, al riesame complessivo delle AIA dei suddetti impianti per valutare come tali impianti si collocano rispetto a quanto stabilito dalla BATC ed eventualmente per ridefinire le prescrizioni previste.

Considerato che nel 2014 sono state modificate le modalità di definizione delle prescrizioni dell'AIA e più nello specifico è stato introdotto l'obbligo di prescrivere condizioni *definite avendo a riferimento le BATC e VLE rientranti nei range BAT-AEL definiti nelle BATC stesse*, nella presente trattazione si è analizzato l'impatto della BATC 2019/2010 sulle AIA dei 8 impianti presenti sul territorio dell'Emilia-Romagna.

In particolare l'attenzione si è focalizzata sulle prescrizioni riguardanti le emissioni in atmosfera, componente ambientale di maggior interesse per questa tipologia di impianti, procedendo da un lato al confronto tra i VLE attualmente autorizzati dai rispettivi provvedimenti di AIA e i *BAT-AEL* indicati nella BATC e dall'altro al confronto tra le frequenze di monitoraggio previste dalle AIA e le frequenze di monitoraggio minime indicate nella BATC.

Dal confronto è emerso che per gli impianti in Emilia-Romagna l'adeguamento dei VLE autorizzati riguarderà principalmente parametri quali Acido Cloridrico (HCl), Mercurio (Hg), Cadmio+Tallio (Cd+Tl) e somma Metalli (Sb+As+Pb+Cr+Co+Cu+Mn+Ni+V), dal momento che i VLE attualmente autorizzati risultano nella maggior parte dei casi superiori ai *range BAT-AEL* e, solo per casi specifici, l'adeguamento riguarderà anche gli altri parametri.

È evidente che in questo contesto non si fa alcun riferimento alle concentrazioni medie giornaliere effettive che possono essere molto più basse dei VLE autorizzati, tenuto conto anche del fatto che tutti gli impianti esaminati hanno la certificazione EMAS (Regolamento CE 1221/2009), alla base della quale c'è il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali.

Per quanto riguarda i VLE per le medie semiorarie, per le quali la BATC non fissa *BAT-AEL*, resta facoltà dell'Autorità Competente decidere se e quali valori prescrivere.

Per quanto riguarda le frequenze di monitoraggio,

non risulta necessario alcun adeguamento considerato che quelle attualmente previste sono già conformi alla BATC.

L'impatto della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 del 12 Novembre 2019



ambiente legale  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

# Il Nuovo Testto Unico Ambientale

**\*ONLINE\* - DIRETTA WEBINAR**

*dal 21 al 24 SETTEMBRE 2020*

*dal 19 al 22 OTTOBRE 2020*

*dal 16 al 19 NOVEMBRE 2020*

**COSTO DEL CORSO**

**346,50** (IVA esclusa)



Tra le modifiche, si segnalano quelle che riguardano il Testto Unico Ambientale (in materia di definizioni, classificazione, imballaggi e sulla gestione dei rifiuti in generale), la normativa sulle discariche di rifiuti, sui veicoli fuori uso, sulle pile e sui rifiuti da apparecchiature elettriche e elettroniche.

Modifiche che, in alcuni casi sono state marginali, ma in altri hanno determinato una vera e propria rivoluzione nell'impianto di gestione di determinate tipologie di rifiuti.

Modifiche che lasciano ancora molti interrogativi aperti.

Facciamo insieme un viaggio per ripercorrerne le principali novità, al fine di anticipare i prossimi passi delle aziende, fornendogli al contempo strumenti utili per realizzare al meglio questo passaggio verso un'economia sempre più circolare.

Grazie all'individuazione di strategie lungimiranti ed efficaci sarà possibile accelerare la transizione verso un modello di economia circolare vantaggioso per tutti i soggetti coinvolti.

Le Direttive sulla Circular Economy – pubblicate nel giugno del 2018 – con dead line di recepimento nel nostro ordinamento fissata a luglio 2020, apportano significative novità nell'impianto della gestione dei rifiuti.

Il corso, nella sua formula intensiva, si compone di 4 Moduli al giorno, da Lunedì a Giovedì.

Tutti i nostri corsi si svolgono *in diretta* sulla piattaforma *Zoom Webinar*.

Vista l'importanza del Corso per tutti gli operatori del settore, Ambiente Legale ha previsto TRE EDIZIONI:

**dal 21 al 24 Settembre 2020 • dal 19 al 22 Ottobre 2020 • dal 16 al 19 Novembre 2020**

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

# 3.

## SOMMARIO

- **3.16. Teloni agricoli in plastica: rifiuti o imballaggi?**  
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CASSAZIONE DEL 15 GENNAIO 2020, N. 1429  
di *Letizia Zavatti* ..... 518
- **3.17. Formulario di Identificazione dei Rifiuti e IV copia:  
tra invio via PEC e cartaceo**  
di *Giulia Todini* ..... 523
- **3.18. Operazioni di triturazione dei rifiuti urbani:  
si tratta di nuovo rifiuto?**  
di *Valentina Bracchi* ..... 526

# “Teloni agricoli in plastica: rifiuti o imballaggi?”

## Nota alla sentenza della Cassazione del 15 gennaio 2020, n. 1429

di **LETIZIA ZAVATTI**

Dott.ssa in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Teloni agricoli in plastica:  
rifiuti o imballaggi?

### ABSTRACT

Con la Sentenza n. 1429 del 15 gennaio 2020, la Corte di Cassazione si è pronunciata sulla legittimità di una spedizione di teloni agricoli in plastica verso la Repubblica Popolare Cinese e, in particolare, sulla normativa ad essa applicabile.

Il profilo di illegittimità della spedizione ha invero a che fare con la natura di rifiuto o meno dei teloni agricoli spediti e del loro conseguente assoggettamento alla disciplina di matrice comunitaria di cui al Reg. (CE) 1013/2006.

Nella prospettazione difensiva, infatti, i teli agricoli venivano qualificati come *imballaggi in plastica* e, per l'effetto, non venivano assoggettati alla disciplina prevista per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, bensì a quella meno onerosa e severa che regola il trasporto oltrefrontiera delle merci.

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

### IN SINTESI

- La controversia sottoposta al vaglio della Corte di Cassazione riguarda un'impresa che effettuava spedizioni di teloni agricoli in plastica verso la Repubblica Popolare Cinese, affinché gli stessi fossero sottoposti ad un processo di recupero e trasformati in materiale plastico idoneo ad un nuovo utilizzo;
- i teloni agricoli venivano qualificati come imballaggi in plastica e, per l'effetto, non venivano assoggettati alla più severa disciplina prevista per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, bensì a quella meno onerosa che regola il trasporto oltrefrontiera delle merci;
- la Corte ha tuttavia ritenuto la condotta qualificabile come *gestione illecita di rifiuti* ai sensi dell'art. 256, c. 1, lett. a) Dlgs 152/2006 e di traffico illecito di rifiuti ex art. 452-quaterdecies c.p., in conformità a quanto previsto dal Reg. 1013/2006/CE in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

di *Letizia Zavatti*

DEFINIZIONI

## 1. Introduzione

La gestione del fine-vita dei rifiuti è da sempre un tema spinoso.

Tra le principali cause che contribuiscono a rendere complessa la questione si pone innanzitutto l'aumento esponenziale dei consumi di beni di breve durata e bassa qualità che negli ultimi decenni ha dominato il nostro mercato. Se a questo si aggiunge l'incremento demografico e la saturazione delle discariche presenti sul territorio nazionale, è facile comprendere come sempre più spesso vi sia chi, in modo più o meno efficace, tenti di disfarsi dei propri rifiuti aggirando la legge.

Negli scorsi decenni, una delle prime strategie affinate è stata quella di **spostare l'inquinamento dall'Italia** verso paesi terzi più poveri, dove lo smaltimento dei rifiuti costituisce un mercato e rappresenta una fonte di guadagno. D'altro canto, nei Paesi come Cina, Malesia, India e Thailandia - i principali destinatari dell'immondizia italiana ed europea - i costi di gestione dei rifiuti sono pressoché irrisori, così come lo sono gli adempimenti burocratici e i requisiti autorizzativi richiesti.

Dietro le quinte del brillante palcoscenico nazionale - dal quale non tardiamo a sventolare come baluardo di civiltà i principi di trasparenza, tracciabilità e tutela dell'ambiente - si nasconde dunque chi, tra le pieghe della normativa europea e nazionale, approfitta delle incertezze per trarre profitto dal traffico illegale di rifiuti oltre frontiera.

Ebbene, nel labirinto di strategie elaborate per eludere la normativa di settore, uno dei metodi più utilizzati è quello che prevede la qualificazione dei rifiuti destinati all'estero come merci, affinché il loro trasporto non sia soggetto alla più rigorosa disciplina prevista per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti di cui al Regolamento 1013/2006/CE<sup>1</sup>.

Il caso che di seguito verrà esaminato rientra a pieno titolo nel modello descritto e riguarda la spedizione di *teloni agricoli in plastica* verso la Repubblica Popolare Cinese affinché essi siano *recuperati*.

Ma facciamo un passo indietro e andiamo con ordine.

\*\*\*

## 2. Il caso di specie

La vicenda dalla quale trae origine la controversia

sottoposta al vaglio della Corte di Cassazione<sup>2</sup> riguarda un'impresa che effettuava spedizioni di teloni agricoli in plastica verso la Repubblica Popolare Cinese, affinché gli stessi fossero sottoposti ad un processo di *recupero* e trasformati in materiale plastico idoneo ad un nuovo utilizzo.

A fini della spedizione, i suddetti teloni agricoli venivano qualificati come *imballaggi* in plastica e, per l'effetto, non venivano assoggettati alla disciplina prevista per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, bensì a quella meno onerosa che regola il trasporto oltrefrontiera delle merci.

Inoltre, come poi dimostrato in sede di istruttoria, sempre al fine di eludere la normativa in materia di rifiuti, l'impresa ometteva di indicare che il reale destinatario del carico di rifiuti era situato nel territorio della Repubblica Popolare Cinese. Al contrario, la medesima dichiarava falsamente che i teloni agricoli erano destinati a un impianto con sede a Hong Kong, in quanto per le spedizioni *destinate al recupero* in tale luogo gli adempimenti documentali richiesti sono molto meno rigidi rispetto a quelli prescritti dalla Cina.

Ebbene, nella prospettazione accusatoria - poi confermata dalla Corte - la condotta descritta integra la fattispecie di gestione illecita di rifiuti di cui all'art. 256, c. 1, lett. a) Dlgs 152/2006<sup>3</sup> e di traffico illecito di rifiuti ex art. 452-quaterdecies c.p.<sup>4</sup>, in conformità a quanto previsto dal Reg. 1013/2006/CE in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti.

Proviamo allora a comprendere le motivazioni poste dai Giudici a fondamento della loro decisione.

\*\*\*

## 3. Rifiuto o imballaggio?

Il primo nodo da sciogliere riguarda la qualificazione dei teloni agricoli come *imballaggi* ovvero come *rifiuti*, al fine di comprendere la normativa in concreto applicabile.

Ebbene, l'attuale disciplina della gestione degli *imballaggi* si rinviene nel Titolo II della Parte IV del Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/2006), al contrario a quella relativa alla gestione dei *rifiuti* è dedicato il Titolo I.

Già da un'interpretazione sistematica del testo dunque emerge che la disciplina sugli imballaggi è una disciplina autonoma e non sovrapponibile a quella

 Teloni agricoli in plastica:  
rifiuti o imballaggi?

1 Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti

2 Cass. Sez. III n. 1429 del 15 gennaio 2020.

3 Art. 256 D. Lgs. 152/2006 intitolato "Attività di gestione di rifiuti non autorizzata".

4 Art. 452-quaterdecies c.p. recante "Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti".

## DEFINIZIONI

di Letizia Zavatti

dei rifiuti<sup>5</sup>.

Ed invero, a ben vedere, mettendo a confronto la definizione di *imballaggio* di cui all'art. 218 D. Lgs. 152/2006<sup>6</sup>, con quella di *rifiuto* di cui all'art. 183<sup>7</sup> del medesimo Decreto, emerge chiaramente che l'elemento qualificante del primo è rappresentato dalla sua *funzione di contenimento* e protezione delle merci, mentre per rifiuto deve intendersi "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*".

È dunque evidente che si tratti di due discipline che viaggiano su binari paralleli posto che, sino a quando il detentore non decida di "*disfarsi*" dell'imballaggio, quest'ultimo dovrà essere gestito come un normale bene in circolazione e non potrà pertanto essere assoggettato alla disciplina in materia di rifiuti.

Ciò posto, con riferimento al caso in esame, i teloni di protezione dei prodotti agricoli in plastica destinati al *recupero* in Cina venivano conferiti dalle varie aziende *al termine del loro utilizzo*. Sulla base di tale circostanza, dunque, si è fondata la ricostruzione della Corte di Cassazione, la quale ha espressamente affermato che tali prodotti "*non costituiscono "imballaggio" bensì oggetti a composizione plastica destinati a supportare le attività agricole produttive*", con la conseguenza che tali oggetti, una volta cessato il loro ciclo di impiego, vanno considerati rifiuti destinati possibilmente al recupero e assoggettati alla disciplina europea per le spedizioni transfrontaliere.

Alla luce di tali conclusioni e per comprendere le contestazioni rivolte all'impresa occorre, dunque, riflettere sulla disciplina applicabile ai rifiuti in questione.

\* \* \*

#### 4. La normativa in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti

Il trasporto transfrontaliero di rifiuti è **disciplinato dal Reg. 1013/2006/CE**, il quale recepisce nel diritto comunitario le disposizioni della Convenzione di Basilea, nonché la Decisione dell'OCSE sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi.

Il Regolamento CE n. 1013/2006 istituisce le procedure e i regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti spediti e del

tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione.

In particolare, esso si applica alle spedizioni di rifiuti:

- a) fra Stati membri, all'interno della Comunità o con transito attraverso paesi terzi;
- b) importati nella Comunità da paesi terzi;
- c) esportati dalla Comunità verso paesi terzi;
- d) in transito nel territorio della Comunità, con un itinerario da e verso paesi terzi.

Quanto alle spedizioni dall'Italia verso un paese terzo non firmatari della Decisione OCSE, come Hong Kong e la Repubblica Popolare Cinese, è previsto che, **per quanto riguarda le esportazioni di rifiuti destinati al recupero** (posto che per quelli destinati allo smaltimento vige un divieto tendenzialmente assoluto di esportazione così come previsto dall'art. 34 Reg. 1013/2006), **ed elencati negli allegati III e IIIA del regolamento medesimo**, la Commissione Europea richiede:

- di indicare se effettivamente i rifiuti possono essere esportati verso il loro territorio con finalità di recupero;
- nonché di specificare le eventuali procedure di controllo a cui tali rifiuti verranno assoggettati all'atto del loro arrivo a destinazione<sup>8</sup>.

In particolare, secondo quanto previsto dal suddetto Regolamento, i Paesi non OCSE cui la Commissione ha richiesto le suddette informazioni, possono stabilire e **comunicare alla Commissione europea**:

- il *divieto assoluto* di esportazione per tutte le tipologie o per talune particolari tipologie di rifiuti;
- la possibilità di effettuare la *spedizione previo invio di notifica ed autorizzazione* preventiva scritta secondo quanto previsto dall'art. 35 del Regolamento<sup>9</sup>;
- *l'assenza di controlli* nel Paese di destinazione.

In considerazione delle risposte comunicate alla Commissione europea da parte degli Stati in merito alle informazioni richieste, la Commissione stessa ha emanato il Regolamento (CE) n. 1418/2007 rubricato "*Regolamento relativo all'esportazione di alcuni rifiuti destinati al recupero, elencati nell'allegato III*

5 Pierobon A. "La gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggi", Lexambiente.

6 Art. 218 D. Lgs. 152/2006 recante "Definizioni".

7 Art. 183 D. Lgs. 152/2006 recante "Definizioni".

8 Art. 37 Reg. 1013/2006. Procedure di esportazione dei rifiuti elencati nell'allegato III o III A.

9 Art. 35 Reg. 1013/2006. Procedure di esportazione verso i paesi EFTA.

di *Letizia Zavatti*

DEFINIZIONI

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", successivamente aggiornato dal Regolamento del 23 luglio n. 674 del 2012.

Il mancato rispetto di anche una sola delle condizioni imposte dai Paesi di destinazione rende di per sé illecita la spedizione per mancato rispetto delle disposizioni previste dalla legislazione comunitaria vigente, alle quali l'art. 194 c.1 D. Lgs. 152/2006 fa richiamo e, conseguente, può determinare la ricorrenza dei reati di cui agli artt. 256 D. Lgs. 152/2006 e 452- *quaterdecies* c.p.

\*

Ebbene quanto alla disciplina imposta dalla Repubblica Popolare Cinese per le importazioni di rifiuti, dalle risposte fornite al questionario inviato alla Commissione UE in forza del Reg. 1418/2007<sup>10</sup> e in particolare dalla tabella di cui all'Allegato<sup>11</sup>, risulta che la medesima, abbia previsto:

- per i rifiuti contenuti nella colonna a) della Tabella, un divieto assoluto di importazione;
- per i rifiuti contenuti nella colonna d) della Tabella la possibilità di importazione subordinata all'adempimento di alcuni *obblighi documentali accessori* e, segnatamente:
  - alla preventiva emissione del certificato preventivo di ispezione o semplicemente

CCIC (*China Certification & Inspection Group*);

- al possesso, da parte del soggetto che organizza la spedizione, della "*Licence of Registration for Overseas Supplier Enterprise of Imported Solid Wastes as Raw Materials*" (o, semplicemente, licenza AQSIO)<sup>12</sup>.

In altre parole, dunque, se per quanto riguarda il primo caso l'esportazione dall'Europa risulta *de plano* vietata, nel secondo caso essa è consentita ma vincolata al possesso della descritta documentazione.

Per comprendere dunque a quale tipologia appartengono i teli di protezione dei prodotti agricoli - e se essi possano essere esportati in Cina e a che condizioni - la Corte di Cassazione ha provveduto all'analisi nella Tabella di cui in Allegato al Reg. 1418/2007<sup>13</sup>. Ebbene, la categoria dei "*rottami di plastica non pericolosi*" avente codice internazionale B3010 - in cui rientrano evidentemente i teloni agricoli - prevede diverse tipologie di rifiuti, tra cui, tra l'altro:

- le *resine*, indicate nella colonna a) della Tabella, relativa ai prodotti di cui la Cina *vieta l'importazione*;
- i *polimeri o polimerizzati*, contenute nella colonna d), relativa ai prodotti importabili nel territorio cinese nel rispetto dei descritti adempimenti.

Secondo la ricostruzione offerta dalla Corte, i telo-

- 10 Questionnaire relating to amendments to Commission Regulation 1418/2007. "Waste imports which complies with the laws of the Peoples" Republic of China shall have the following certificates:  
1. SEPA-Licence ... is obtained by recyclers and/or utilizers of the imported waste in China prior of the waste import;  
2. AQSIO Licence;  
3. Pre-shipment Inspection Certificate (CCIC) issued by a pre-shipment inspection institution authorized by AQSIO".  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_results.cfm?key=replies%20to%20the%20waste%20shipment%20questionnaire&country=China](http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_results.cfm?key=replies%20to%20the%20waste%20shipment%20questionnaire&country=China)
- 11 Allegato, Reg. (CE) N. 1418/2007 del 29 novembre 2007 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.
- 12 Tale licenza, in particolare, è rilasciata dall'Amministrazione Generale della Supervisione della Qualità, Ispezione e Quarantena della Repubblica Popolare Cinese (di seguito l'Autorità) e autorizza le aziende straniere ad esportare materiale di recupero verso la Cina. Tale certificato, obbligatorio dal 1° luglio 2004, ha una durata di tre anni, è rinnovabile e consente agli operatori economici che rispondono a requisiti soggettivi ed a criteri di certificazione sul sistema di gestione ambientale di effettuare spedizioni transfrontaliere di rifiuti verso la Repubblica Popolare Cinese.
- 13 Questionnaire relating to amendments to Commission Regulation 1418/2007. "Waste imports which complies with the laws of the Peoples" Republic of China shall have the following certificates:  
1. SEPA-Licence ... is obtained by recyclers and/or utilizers of the imported waste in China prior of the waste import;  
2. AQSIO Licence;  
3. Pre-shipment Inspection Certificate (CCIC) issued by a pre-shipment inspection institution authorized by AQSIO".  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_results.cfm?key=replies%20to%20the%20waste%20shipment%20questionnaire&country=China](http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_results.cfm?key=replies%20to%20the%20waste%20shipment%20questionnaire&country=China)

## DEFINIZIONI

di *Letizia Zavatti*

ni utilizzati in agricoltura sarebbero riconducibili all'ultima delle suddette categorie – quella dei polimeri e polimerizzati di cui alla colonna d) della Tabella di cui in Allegato al Reg. 1418/2007.

Alla luce delle conclusioni raggiunte dai giudici, pertanto, per spedire i teloni agricoli non più utilizzati ad un impianto di recupero sito nella Repubblica Popolare Cinese, l'impresa avrebbe dovuto rispettare le prescrizioni dalla medesima imposte e dunque procurarsi il certificato preventivo di ispezione CCIC e la licenza AQSIQ.

Ed invero, la violazione delle suddette formalità e garanzie, in definitiva, rende di per sé illecita la spedizione per mancato rispetto delle condizioni previste dalla legislazione comunitaria vigente, alle quali l'art. 194 c.1 D. Lgs. 152/2006 fa richiamo e, conseguentemente, determina, come nel caso di specie - la ricorrenza dei reati di cui agli artt. 256 D. Lgs. 152/2006 e art. 452-*quaterdecies* c.p.

\* \* \*

### 5. L'espedito Hong Kong

Chiariti i confini dell'espedito utilizzato dall'impresa esportatrice per eludere la normativa in materia di spedizione transfrontaliera di rifiuti, un ultimo cenno merita infine di essere dedicato all'indicazione di Hong Kong quale sede dell'impianto di recupero dei teli agricoli in questione.

Anche tale scelta non risulta infatti essere casuale. Anzi, la stessa mira a completare il disegno criminoso architettato per aggirare le prescrizioni poste a presidio di una corretta gestione dei rifiuti.

Ed invero, se non è possibile qualificare i beni spediti come imballaggi per sottrarli alla severa disciplina prevista per rifiuti, perché non dichiarare che la spedizione è indirizzata ad un paese dove alcun onere documentale è richiesto?

Ebbene, dalla ricostruzione operata dalla Corte e dall'esame della documentazione inviata dai Paesi Non Ocse alla Commissione europea in risposta alle informazioni richieste, emerge che la disciplina comunicata dalle autorità di Hong Kong non coincide con quella comunicata dalle autorità della Repubblica popolare cinese.

Ed invero, nelle indicazioni fornite da Hong Kong, si legge che l'importazione e l'esportazione di rifiuti non pericolosi destinati al **recupero** di cui all'Allegato III del Reg. 1013/2006 *non sono soggette* a controlli in materia di tutela ambientale. Per quanto concerne dunque le spedizioni verso impianti ivi situati – a differenza di quanto accade nella Repubblica Popolare Cinese - non è richiesto l'adempimento di alcuna formalità.

Ecco perché, dunque, la falsa indicazione dell'im-

presa esportatrice in ordine al luogo di destinazione della spedizione avrebbe consentito alla stessa di aggirare, ancora una volta, la più severa disciplina richiesta dalla Repubblica Popolare Cinese.

In ogni caso, occorre osservare che tale strategia, non solo non è risultata vincente, ma ha contribuito ad avvalorare la tesi accusatoria della natura di *rifiuti* dei teli di protezione dei prodotti agricoli spediti.

Ed invero, se veramente l'impresa avesse ritenuto i prodotti in oggetto qualificabili come *imballaggi*, la stessa non avrebbe avuto alcun motivo per dichiarare falsamente che essi erano destinati ad un impianto di recupero a Hong Kong: farlo è stato come ammettere a tutti gli effetti la natura di rifiuto.

# “ *Formulario di Identificazione dei Rifiuti e IV copia: tra invio via PEC e cartaceo* ”

di *GIULIA TODINI*

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

La trasmissione della IV copia del Formulario di identificazione dei rifiuti (FIR) tramite PEC è prevista espressamente dal legislatore all' art. 194 *bis*<sup>1</sup> del D. Lgs. n. 152/2006.

Tuttavia, la normativa nulla sancisce in merito al permanere o meno di un obbligo di tenuta e conservazione anche della copia cartacea della IV copia.

Nel presente contributo ci si interroga, dunque, sull'opportunità per il produttore di ricevere la sola copia tramite PEC ovvero di richiedere anche quella cartacea.

## IN SINTESI

- Il Formulario di identificazione dei Rifiuti, previsto dal legislatore all'art. 193 del D. Lgs. n. 152/2006, costituisce documentazione ufficiale relativa al trasporto dei rifiuti;
- esso deve essere redatto in quattro copie, la cui quarta (IV) copia in particolare deve essere trasmessa dal trasportatore al produttore/detentore e deve essere conservata per cinque anni;
- l'art. 194 bis del D. Lgs. n. 152/2006 prevede la trasmissione della IV copia del FIR tramite PEC;
- tale possibilità, tuttavia, non appare del tutto chiara sulla eventuale esclusione della conservazione della IV copia cartacea.

Formulario di Identificazione dei Rifiuti e IV copia: tra invio via PEC e cartaceo

### 1. Sulla trasmissione della IV copia via PEC

Come noto, il Formulario di identificazione dei rifiuti (FIR) previsto all'art. 193<sup>2</sup> del D. Lgs. n. 152/2006 deve essere redatto in quattro (4) copie da conservare per cinque anni.

Di queste:

- una deve rimanere presso il produttore o il detentore,
- una presso il destinatario,
- due presso il trasportatore che a sua volta "provvede a trasmettere una copia" - la quarta (IV) copia appunto - controfirmata dal trasportatore e dal destinatario, al detentore.

Quest'ultima copia, controfirmata dal trasportatore e dal destinatario, di fatto, certifica non solo il trasporto ma anche l'avvenuto conferimento del rifiuto al sito di destinazione e costituisce, dunque, documentazione ufficiale comprovante la piena tracciabilità del rifiuto ponendosi, dunque, come mezzo di prova della stessa.

Ed invero, in allineamento con le disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, il legislatore nel 2017 ha inserito all'interno del TUA l'art. 194 bis rubricato "Semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e per il recupero dei contributi dovuti per il SISTRI".

Ebbene, ai sensi del menzionato articolo - introdotto dall'art. 1, comma 1135, legge n. 205 del 2017<sup>3</sup> - "gli adempimenti relativi alle modalità di compilazione e tenuta del registro di carico e scarico e del formulario di trasporto dei rifiuti di cui agli articoli 190 e 193 del presente decreto possono essere effettuati in formato digitale".

In particolare, per quanto di interesse, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo: "È consentita la trasmissione della quarta copia del formulario di trasporto dei rifiuti prevista dal comma 2 dell'articolo 193, anche mediante posta elettronica certificata".

La suddetta legge di bilancio, dunque, ha disposto la possibilità - e, si badi, non l'obbligo - di restituzione

della IV copia del FIR tramite PEC senza, tuttavia, chiarire altro, ovvero le ulteriori modalità e/o implicazioni della stessa.

A dire il vero il Ministero competente aveva già convalidato tale sistematica, nello specifico rispondendo ad un quesito posto da una azienda - pubblicato il 20 luglio 2017 - che adottava una determinata prassi, per l'appunto digitale, e ne chiedeva, dunque, di verificarne la legittimità.

Il Ministero già - in quel contesto - affermava che è possibile anche inviare la IV copia utilizzando la posta certificata PEC, ma deve essere inteso "come possibilità alternativa di trasmissione in conformità a quanto disposto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)".

In sostanza occorre:

- scannerizzare la copia;
- firmare digitalmente il file;
- inviare tramite PEC;
- archiviare elettronicamente con software certificato;
- archiviare l'originale cartaceo.

La procedura così prevista ai sensi del D. lgs n. 82/2005<sup>4</sup> è, infatti, in conformità del Codice dell'Amministrazione Digitale, che, in particolare, all'art. 45<sup>5</sup> definisce il valore giuridico della trasmissione telematica ad una p.a. e all'art. 48<sup>6</sup> si riferisce in materia specifica alla posta elettronica certificata. Inoltre, il Ministero stesso specificava che la trasmissione mediante PEC "non deve intendersi in alcun modo come modalità obbligatoria e unica, ma solo quale possibilità alternativa di trasmissione".

A seguito di ciò, con l'emanazione del nuovo art. 194-bis, che prevede a livello normativo tale modalità, il Ministero tornando sulla questione - con nota del 16 gennaio 2018 prot.8F - procedeva a chiarire che "il comma 3 del nuovo art. 194-bis prevede una possibilità alternativa di adempiere all'obbligo di trasmissione della IV copia del FIR mediante PEC escludendo, tuttavia, la necessità di una specifica procedura sul punto".

1 Art. 194-bis D. Lgs. n. 152/2006: "Semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e per il recupero dei contributi dovuti per il SISTRI".  
 2 Art. 193 (Trasporto dei rifiuti) del D. Lgs. n. 152/2006.  
 3 LEGGE 27 dicembre 2017, n. 205 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020".  
 4 D. Lgs n. 82/2005 "Codice dell'amministrazione digitale".  
 5 Art. 45. "Valore giuridico della trasmissione" D. Lgs. 82/2005.  
 6 Art. 48 "Posta elettronica certificata" D. Lgs. n. 82/2005. Per l'abrogazione del presente articolo, vedi l'art. 65, comma 7, D.Lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, come sostituito dall'art. 8, comma 5, D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12.

di *Giulia Todini*

FIR

Nello specifico affermava che è possibile inviare la IV copia del FIR “*senza la necessità di una specifica procedura fatta salva la possibilità che ...omissis... vengano successivamente definite specifiche modalità operative per gli adempimenti in formato digitale previsti ai fini della tracciabilità dei rifiuti*”.

La questione, tuttavia, continuava a non apparire del tutto chiara, tanto che di recente, il Ministero è tornato nuovamente sull'argomento a seguito di un quesito presentato da Confindustria proprio sulla trasmissione a mezzo PEC della IV copia del FIR.

Con nota del 30 luglio 2018<sup>7</sup>, infatti, il Ministero ha delineato, in alternativa alla ordinaria trasmissione della copia cartacea, due opzioni possibili - da PEC a PEC - che si distinguono in relazione alla presenza della firma digitale, come di seguito descritte:

- In assenza di firma digitale:

Il trasportatore deve comunque assicurare la conservazione dell'originale cartaceo oppure l'invio dello stesso al produttore. In tale caso, il produttore assume correttamente agli obblighi di conservazione previsti dalla legge mediante la stampa del file trasmesso a mezzo PEC, ovvero dell'originale ricevuto in forma cartacea.

- Con firma digitale:

L'invio effettuato “*sostituisce in tutto e per tutto, ad ogni effetto, la trasmissione materiale (cartacea)*”. La conservazione del documento in formato digitale presuppone il rispetto delle regole previste dal CAD. Tutto quanto sopra lascia, dunque, aperte delle valutazioni per gli addetti sull'opportunità o meno di prevedere sempre e comunque l'invio della IV copia cartacea.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

In conclusione, considerata l'importanza del formulario quale documentazione ufficiale la tracciabilità del rifiuto così come imposta dal legislatore, appare ragionevole a parere dello scrivente, nel caso di invio della IV copia del FIR via PEC in assenza di firma digitale, far seguire cautelativamente anche l'invio della IV copia cartacea in originale. Ciò, ferma legittimità e la correttezza di un invio della IV copia nel formato digitale via PEC nel rispetto del CAD.

<sup>7</sup> Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare - Nota n. 0012641 del 30/07/2018.

## TUA La Tracciabilità dei Rifiuti

### DIRETTA WEBINAR

22 Settembre 2020 · 11:00 - 12:30

20 Ottobre 2020 · 11:00 - 12:30

17 Novembre 11:00 - 12:30

### DOCENTE

Avv. *Chiara Fiore*

La tracciabilità è lo strumento principale di controllo della gestione dei rifiuti in azienda. Dalle letture dei registri di carico e scarico, del formulario e del MUD, infatti, è possibile conoscere con estrema immediatezza come una azienda sta gestendo un rifiuto, e soprattutto, se lo sta facendo in maniera corretta.

Col passare del tempo poi si sta facendo sempre più forte l'esigenza di procedere a una gestione telematica della tracciabilità, cui non corrisponde tuttavia una regolamentazione chiara.

Con l'abrogazione del SISTRI è tornato in auge il Sistema Elettronico della Tracciabilità, ma anche in questo caso i suoi contorni applicativi risultano ancora sfumati.

Con il presente corso Ambiente Legale procederà a delle simulazioni pratiche dei documenti ambientali, illustrando non solo la corretta compilazione di registro, formulario e MUD, anche alla luce del discutibile periodo transitorio lasciato dall'abrogazione del SISTRI, ma mettendo in luce le insidie che si nascondono dietro una tracciabilità non corretta. Una corretta tracciabilità è sintomo di una corretta gestione. Scopriamo insieme come.

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

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

Formulario di Identificazione  
dei Rifiuti e IV copia:  
tra invio via PEC e cartaceo

# “ Operazioni di triturazione dei rifiuti urbani: si tratta di nuovo rifiuto? ”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Operazioni di triturazione dei rifiuti urbani: si tratta di nuovo rifiuto?

## ABSTRACT

Nelle operazioni di trattamento dei rifiuti oltre al recupero e allo smaltimento, sono comprese quelle operazioni che preparano il rifiuto al recupero o allo smaltimento.

Alcuni trattamenti intermedi, comportano la produzione di un nuovo rifiuto, da classificare con un diverso codice CER e implicano che il gestore dell'impianto di trattamento sia considerato come nuovo produttore.

La nota sentenza del Consiglio di Stato del 2014 chiarisce come non vi sia, nella legislazione vigente, un elenco delle operazioni di trattamento che producono nuovi rifiuti e che il rifiuto vada riclassificato unicamente nel caso in cui i rifiuti siano diversi per natura e composizione.

Tuttavia, in molte situazioni non è agevole definire con certezza se il rifiuto esitante dalle operazioni di trattamento sia da considerarsi nuovo rifiuto.

## IN SINTESI

- È *nuovo rifiuto*, quello esitante da operazioni di pretrattamento, miscelazione o da altra operazione che ne ha modificato la natura o la composizione;
- la produzione di un nuovo rifiuto comporta per il nuovo produttore, un onere di riclassificazione e ri-codificazione;
- la normativa non stabilisce espressamente quali operazioni di trattamento diano luogo a nuovi rifiuti;
- il Consiglio di Stato ha sancito che si ha *nuovo rifiuto* quando il trattamento ha determinato un mutamento del rifiuto originario;
- i rifiuti esitanti dal trattamento di tritovagliatura di rifiuti urbani dovrebbero correttamente assumere un codice 19, seppur restando assoggettati - per le successive operazioni - al regime dei rifiuti urbani.

di *Valentina Bracchi*

RIFIUTI URBANI

Ai sensi dell'art. 183 comma 1 lett. t), del D. Lgs. n. 152/2006 sono operazioni di *trattamento* dei rifiuti, il recupero e lo smaltimento, *inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento*, mentre ai sensi della lettera f), che definisce il *produttore*, è *nuovo produttore* chiunque *effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detto rifiuto*.

Se ne deve ragionevolmente trarre che allorquando le operazioni di trattamento in preparazione al recupero o allo smaltimento diano luogo ad un rifiuto diverso per composizione o per natura, si è in presenza di un nuovo produttore e di un nuovo rifiuto, con conseguente obbligo di riclassificazione e ri-attribuzione del CER.

Non sempre è agevole individuare quali *trattamenti* comportino la produzione di un *nuovo rifiuto*.

Sul punto è fondamentale richiamare la sentenza del 23 ottobre 2014 n. 5242 del Consiglio di Stato, la quale ha sottolineato che la disciplina comunitaria e quella nazionale non stabiliscono espressamente quali operazioni di *trattamento* producono un *nuovo rifiuto* a cui deve essere attribuito un nuovo codice CER stabilendone così le condizioni essenziali.

Nel dettaglio, si evidenzia che la suddetta sentenza si è pronunciata in particolare, in ordine alla natura dei rifiuti provenienti dagli impianti di tritovagliatura, basandosi sulle risultanze di una *verificazione*<sup>1</sup> predisposta dal Ministero dell'Ambiente, dalla quale emerge che:

- conformemente al diritto comunitario, al rifiuto risultante da un'operazione di *trattamento può essere* legittimamente attribuito un codice CER nuovo rispetto a quello che il rifiuto aveva in origine *solo se* i due rifiuti sono diversi e, cioè, se l'operazione di *recupero* o di *smaltimento* ha prodotto un *nuovo* rifiuto;
- la disciplina comunitaria e nazionale non stabiliscono quali operazioni di trattamento producono un *nuovo* rifiuto; purtuttavia il D. Lgs. 152/2006, all'art. 183, comma 1, lettera f) definisce come "*nuovo produttore*" di rifiuti "*chiunque effettui operazioni di pretrattamento, miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti*",
- pertanto se ne deve dedurre che sia *nuovo* solo quel rifiuto che a seguito delle operazioni trat-

tamento abbia *natura e/o composizione* diversi rispetto a quelli che aveva prima del trattamento stesso.

Preso atto delle valutazioni emerse dalla *verificazione Ministeriale* - e rilevando come l'abrogazione della lettera n) del comma 3 dell'art. 184 che ricomprendeva espressamente nei rifiuti speciali "*quelli derivanti da selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani*" non ha comportato l'automatica inclusione degli stessi nella categoria di cui alla lettera g) - e tenuto conto del diritto comunitario, il Consiglio di Stato hanno sancito i seguenti principi di diritto:

- può essere attribuito un codice CER nuovo rispetto a quello che il rifiuto aveva in origine solo se i due rifiuti sono diversi e cioè se l'operazione di recupero o di smaltimento ha prodotto un nuovo rifiuto;
- un'operazione di trattamento produce un nuovo rifiuto solo se la natura o la composizione che il rifiuto ha prima del trattamento sono diverse da quelle del rifiuto trattato.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, occorrerà indagare sulla tipologia di operazioni compiute sui rifiuti e sulla loro incidenza sulla natura e composizione del rifiuto per comprendere se sia prodotto un nuovo rifiuto.

Poniamo il caso, a titolo esemplificativo, in cui la frazione di *rifiuti urbani* sia soggetta ad operazioni:

- di cernita (che consiste nella separazione del rifiuto dai corpi estranei), e
- di riduzione volumetrica (che avviene tramite triturazione meccanica).

Le operazioni di cernita e ancor più le operazioni di riduzione volumetrica meccanica potrebbero dare origine ad un mutamento nella composizione e nella natura del rifiuto, pertanto deve essere verificata la trasformazione rispetto al singolo caso concreto, con l'inevitabile rischio di valutazione difforme da parte delle autorità competenti al controllo.

Sul punto, autorevole dottrina ritiene peraltro che la cernita e la riduzione volumetrica producano quella modifica/trasformazione del rifiuto che ne comporta la ricodificazione, "*ove costituiscano un trattamento meccanico di cui al subcapitolo 1912 opportunamente riferito a questi casi*"<sup>2</sup>.

Peraltro, non può tacersi che una interpretazione maggiormente aderente al disposto normativo, por-

Operazioni di triturazione dei rifiuti urbani: si tratta di nuovo rifiuto?

1 Art. 66 (Verificazione) D. Lgs. n. 104 del 2 luglio 2010

2 Cfr. P.FICCO Quesito 117, *Il rifiuto oggetto della "riduzione volumetrica" potrebbe esitare dall'impianto senza modificare la natura/composizione oppure modificandola e quindi anche il relativo Cer*, in *Rifiuti* n. 240, giugno 2016.

## RIFIUTI URBANI

di *Valentina Bracchi*

terebbe a ritenere preferibile l'attribuzione di un codice 19, in quanto, sebbene potrebbe sostenersi che non mutino le caratteristiche merceologiche, né quelle chimico-fisiche del rifiuto soggetto a trattamento, ne muta certamente la provenienza.

Infatti, occorre rammentare che secondo le regole generali di classificazione:

- i rifiuti derivanti dalle attività di recupero e smaltimento sono rifiuti speciali ai sensi della lettera g) del comma 3 dell'art. 184 D.lgs. 152/2006;
- i rifiuti provenienti dagli *impianti di trattamento meccanico* dei rifiuti (ad esempio selezione, triturazione, compattazione, riduzione in *pellet*), tenuta in considerazione la fonte e l'attività specifica che li ha generati, assumono più correttamente i codici di cui al sub-capitolo 1912, di cui allegato D alla parte IV del D.Lgs. 152/2006.

Anche nella sentenza in commento, peraltro, si ritiene corretta l'attribuzione del codice 19, come nuovi rifiuti, ai rifiuti urbani sottoposti a tritovagliatura, sebbene si disponga che sia mantenuto il regime dei rifiuti urbani non essendone mutata la natura.

E segnatamente: *“benché il prodotto della derivante dall'attività di triturazione, vagliatura del primaria e vagliatura secondaria possa essere considerato come un nuovo prodotto in quanto realizzato negli stabilimenti per la tritovagliatura e l'imballaggio STIR (quali nuovi produttori di rifiuti ex art. 183 del D.Lgs. n. 152 del 1006), lo stesso non ha in concreto perduto le caratteristiche di rifiuto urbano e come tale è sottoposto al principio dell'autosufficienza regionale per il relativo smaltimento”*. Ed ancora *“Pertanto, come non irragionevolmente evidenziato dal verificatore “i rifiuti provenienti dagli STIR ai quali è attribuito il codice 19 continuano...ad essere assoggettati al regime dei rifiuti urbani, ma ai soli fini dello smaltimento. Tale vincolo non opera qualora siano conferiti ad impianti di recupero o avviati a operazioni finalizzate al recupero”*.

Deve infine rilevarsi che anche la tipologia delle operazioni autorizzate nell'impianto che opera il trattamento potrebbero essere dirimenti sul punto.

Ed invero, nel caso di un impianto autorizzato unicamente in R3 dovrebbe dedursi che le operazioni ivi compiute implicano una trasformazione del rifiuto, con conseguente necessità di riclassificazione dello stesso come nuovo rifiuto.

Diversamente si potrebbe concludere, laddove le operazioni preliminari (di cernita e riduzione volumetrica), venissero svolte in un impianto autorizzato in R13 (messa in riserva), più aderente alle operazioni preliminari che di fatto vengono concretamente svolte senza che si sia attività il trattamento completo del rifiuto.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

In definitiva, si è in presenza di un nuovo rifiuto - che comporta l'onere di riclassificazione e di ricodificazione - allorquando il trattamento ne abbia mutato la composizione e/o la natura dando origine ad un rifiuto diverso. Nei casi dubbi, posto che la responsabilità della classificazione rimane in capo al produttore del rifiuto, lo stesso potrà sempre tentare di dimostrare che il codice attribuito sia effettivamente quello aderente al rifiuto, assumendo tuttavia il rischio di una diversa valutazione da parte delle autorità di controllo con particolare riferimento alle operazioni di riduzione volumetrica tramite triturazione meccanica.

Operazioni di triturazione  
dei rifiuti urbani:  
si tratta di nuovo rifiuto?

# 4.

## SOMMARIO

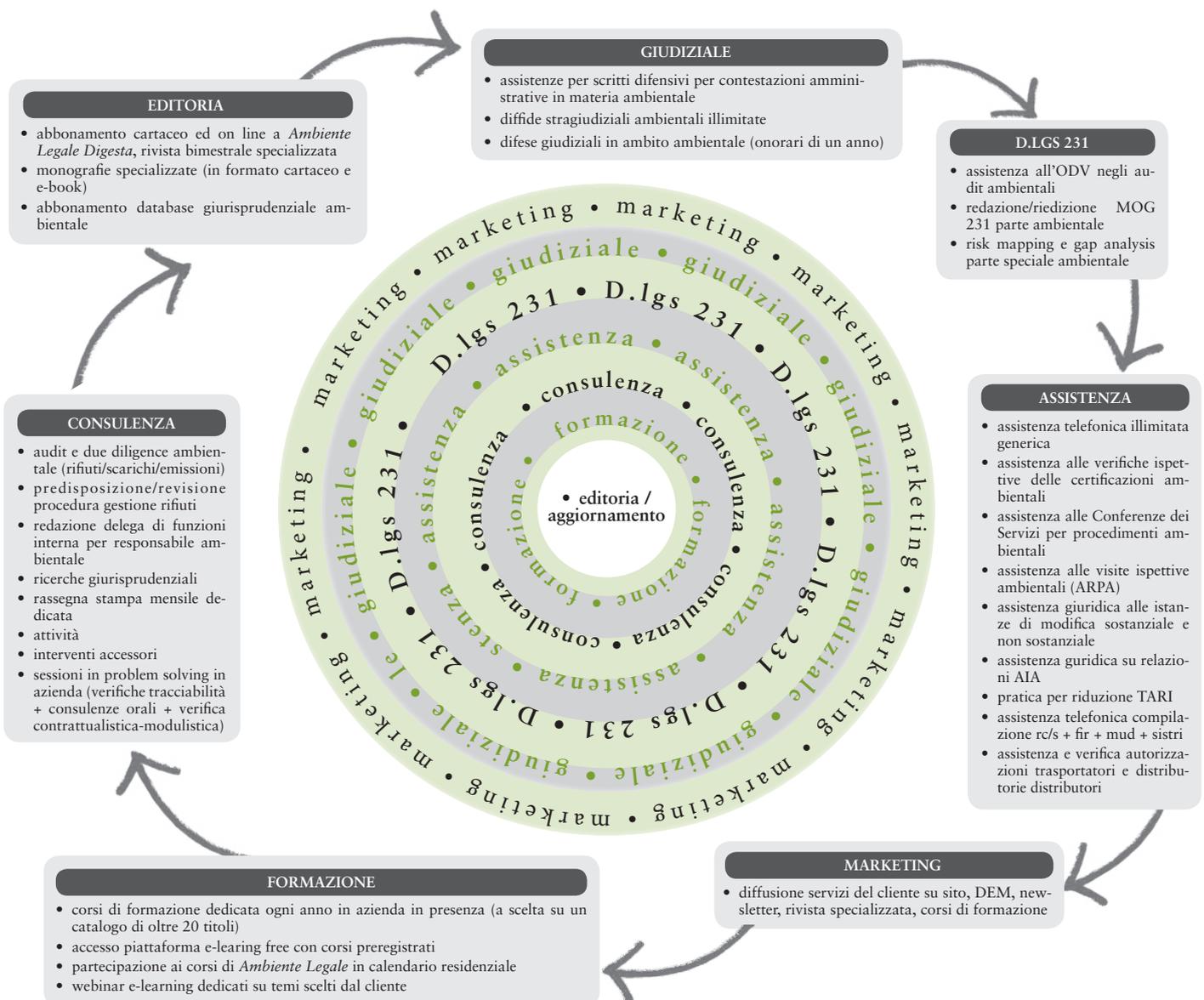
- **4.1. Tribunale**
  - a cura di *Giovanna Galassi* ..... 529
  - 4.1.1. Penale ..... 532
  - 4.1.2. Amministrativo ..... 535
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 ..... 539
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea ..... 540
- **4.2. Il punto sull'Albo**
  - 4.2.4. **Veicoli Lavacassonetti: è necessaria l'iscrizione all'Albo?**  
di *Valentina Bracchi* ..... 544
- **4.3. Quesiti**
  - a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* ..... 547
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
  - 4.4.4. **Trasparenza: garanzia per i cittadini o pane per i giornalisti?**  
di *Lucia Giulivi* ..... 570

# 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

- **4.1.1. Penale** ..... 532
  - 4.1.1.25. Cass. Pen., Sez. III, del 12 giugno 2020, n. 18100 ..... 532
  - 4.1.1.26. Cass. Pen., Sez. III, del 9 giugno 2020, n.17484 ..... 532
  - 4.1.1.27. Cass. Pen., Sez. III, del 5 giugno 2020, n. 17174 ..... 533
  - 4.1.1.28. Cass. Pen., Sez. III, del 29 maggio 2020, n. 16436 ..... 533
  - 4.1.1.29. Cass. Pen., Sez. III, del 19 maggio 2020, n. 15305 ..... 534
  - 4.1.1.30. Cass. Pen., Sez. III, del 27 maggio 2020, n. 15941 ..... 534
  
- **4.1.2. Amministrativo** ..... 535
  - 4.1.2.19. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, del 6 luglio 2020, n. 523 ..... 535
  - 4.1.2.20. Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza del 1 luglio 2020, n. 4196 ..... 535
  - 4.1.2.21. Tar Basilicata, Sez. I, del 1 luglio 2020, n. 425 ..... 536
  - 4.1.2.22. Tar Puglia, BA, Sez. I, del 24 giugno 2020, n. 905 ..... 536
  - 4.1.2.23. Tar Toscana, Sez. III, del 9 giugno 2020, n. 693 ..... 537
  - 4.1.2.24. Tar Campania, NA, Sez. VIII del 5 giugno 2020, n. 2217 ..... 537
  - 4.1.2.25. Tar Campania, NA, Sez. V, del 4 giugno 2020, n. 2203 ..... 538
  - 4.1.2.26. Tar Toscana, Sez. III, del 26 maggio 2020, n. 631 ..... 538
  
- **4.1.3. D.Lgs. 231/01** ..... 539
  - 4.1.3.9. Cass. Pen., Sez. III, del 19 maggio 2020, n. 15308 ..... 539
  - 4.1.3.10. Cass. Pen., Sez. III, del 4 marzo 2020, n. 8785 ..... 539
  
- **4.1.4. Corte Giustizia Europea** ..... 540
  - 4.1.4.11. Corte di giustizia Ue, Sez. VI, del 16 luglio 2020, causa C-411/19 ..... 540
  - 4.1.4.12. Corte di giustizia Ue, sez. I, del 9 luglio 2020, causa C-297/19 ..... 541
  - 4.1.4.13. Corte di giustizia Ue, Sez. VII, del 2 luglio 2020, causa C-477/19 ..... 541
  - 4.1.4.14. Corte di giustizia Ue, Grande Sezione, del 25 giugno 2020, causa C-24/19 ..... 542

tribunale

rubriche

4.1.1.25.

## SANZIONI

**Gestione abusiva di rifiuti - Qualifica soggettiva del soggetto agente - Concreta attività posta in essere in assenza dei prescritti titoli abilitativi - Non occasionalità.**

Ai fini della configurabilità del reato di gestione abusiva di rifiuti, non rileva la qualifica soggettiva del soggetto agente bensì la concreta attività posta in essere in assenza dei prescritti titoli abilitativi, che può essere svolta anche di fatto o in modo secondario».

La non occasionalità della condotta, inoltre, può essere desunta anche da indici sintomatici, quali la provenienza del rifiuto da una attività imprenditoriale esercitata da chi effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività preliminari di prelievo, raggruppamento, cernita, deposito.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 12 giugno 2020, n. 18100

4.1.1.26.

## SANZIONI

**Trasporto abusivo di rifiuti - Confisca obbligatoria del mezzo.**

La confisca obbligatoria del mezzo utilizzato per il trasporto abusivo di rifiuti di cui all'art. 259, comma secondo, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non può essere disposta con il decreto penale di condanna. Ciò non deriva dalla natura della confisca, ma dal chiaro riferimento negli artt. 259 comma 2, così come nell'art 452-*quaterdecies* cod. pen. alla «sentenza di condanna» o a quella ex art. 444 cod. proc. pen., con esclusione dunque della possibilità di disporre la confisca con il decreto penale di condanna. L'art. 12-bis d.lgs. 74/2000 prevede invece che la confisca possa essere emessa, oltre che nel caso della sentenza ex art. 444 cod. proc. pen., anche nel caso di condanna.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 9 giugno 2020, n. 17484

L'istituto della delega di funzioni è espressamente disciplinato con riferimento alla prevenzione nei luoghi di lavoro (art. 16 ss. del d. lgs. n. 81 del 2008), tuttavia tale previsione è stata ritenuta operante anche in altri settori, come ad esempio in tema di osservanza degli obblighi previdenziali e assistenziali (Sez. 3, n. 31421 del 27/03/2018, Rv. 273758), in relazione alla disciplina penale dei prodotti alimentari (Sez. 3, n. 46710 del 17/10/2013, Rv. 257860) e in materia ambientale (Sez. 3, n. 27862 del 21/05/2015, Rv. 264197), essendosi ogni volta precisato che, in ognuno di questi settori, al fine di giustificare l'esonero da responsabilità dei soggetti deleganti, resta ovviamente ferma la necessità di verificare l'esistenza dei requisiti di validità della delega, occorrendo cioè, oltre la forma scritta, che il soggetto delegato possieda tutti i requisiti di professionalità richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate e che al delegato sia attribuita l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate, essendo altresì necessario che la delega abbia un contenuto specifico rispetto ai settori di competenza delegati.

**RESPONSABILITÀ**

4.1.1.27.

**Delega di funzioni – Requisiti di validità.****Cass. Pen., Sez. III,  
del 5 giugno 2020, n. 17174**

Non può essere disposta la confisca dell'area adibita a discarica abusiva, in caso di estinzione del reato (nella specie, per prescrizione), né a norma dell'art. 256, comma terzo, D.Lgs. n. 152 del 2006, né a norma dell'art. 240, comma seconda, cod. pen.

La confisca è applicabile soltanto in caso di condanna o applicazione pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., tanto che la sua perentorietà è stata indicata tra le ragioni che consentono di escluderne l'applicabilità con il decreto penale di condanna.

**DISCARICA**

4.1.1.28.

**Area adibita a discarica abusiva  
– estinzione del reato – Confisca  
– Applicabilità.****Cass. Pen., Sez. III,  
del 29 maggio 2020, n. 16436**

## 4.1.1.29. MISCELAZIONE

Miscelazione rifiuti – Definizione.

La miscelazione di rifiuti, operazione vietata dall'art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006, consiste nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi, in modo da dare origine ad una miscela per la quale non è previsto uno specifico codice identificativo.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 19 maggio 2020, n. 15305

## 4.1.1.30. RESPONSABILITÀ

Obbligo di vigilanza del delegante – Inadeguato esercizio della delega – Responsabilità del delegante.

Quanto alla natura ed ai contenuti dell'obbligo di vigilanza del delegante, non v'è dubbio che gli stessi siano distinti da quelli che incombono sul delegato - al quale vengono affidate le competenze afferenti alla gestione del rischio che di volta in volta viene in rilievo - sì che non è imposto il controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle funzioni trasferite, essendo invece richiesto di verificare la correttezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato.

Da ciò deriva che se il delegante abbia contezza - o possa averla, con l'uso della diligenza richiesta a chi continua a ricoprire una, pur diversa, posizione di garanzia - dell'inadeguato esercizio della delega e non intervenga (richiamando il delegato all'osservanza delle regole, verificando poi che questo avvenga, revocando la delega nei casi più gravi o di continuato inadempimento delle funzioni) lo stesso risponde dei reati commessi dal delegato ai sensi dell'art. 40, secondo comma, cod. pen.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 27 maggio 2020, n. 15941

Ancorché la bonifica inerisca ad operazioni distinte dalla rimozione dei rifiuti abbandonati, esiste continuità tra la rimozione dei rifiuti abbandonati e l'analisi della contaminazione delle matrici ambientali. I rifiuti non controllati devono infatti essere presi in esame come potenziali cause di superamento delle CSC, o come fattori di un rischio imminente di contaminazione. È quindi necessario un coordinamento tra le amministrazioni che hanno competenza sui rifiuti e quelle che hanno competenza sulla bonifica.

**BONIFICHE**

4.1.2.19.

**Rimozione rifiuti abbandonati – Analisi contaminazione delle matrici.**

**Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, del 6 luglio 2020, n. 523**

Si rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, la seguente questione interpretativa del Diritto dell'Unione:

- in riferimento ad una fattispecie in cui rifiuti urbani indifferenziati, non contenenti rifiuti pericolosi, siano stati trattati meccanicamente da un impianto ai fini del recupero energetico (operazione R1/R12, ai sensi dell'allegato C) del Codice dell'Ambiente) e, all'esito di tale operazione di trattamento, risulti, in tesi, che il trattamento non abbia sostanzialmente alterato le proprietà originarie del rifiuto urbano indifferenziato, ma agli stessi venga assegnata la classificazione CER 19.12.12., non contestata dalle parti;
- ai fini del giudizio in ordine alla legittimità delle obiezioni, da parte del Paese di origine, alla richiesta di autorizzazione preventiva alla spedizione in un Paese europeo presso un impianto produttivo per l'utilizzo, in co-combustione o, comunque, come mezzo per produrre energia, del rifiuto trattato, sollevate dall'Autorità preposta nel Paese di origine sulla base dei principi della direttiva 2008/98/CE, ed in particolare di obiezioni quali quelle, nella fattispecie, basate: sul principio della protezione della salute umana e dell'ambiente (art. 13); - sul principio di autosufficienza e prossimità; - sul principio, stabilito dallo stesso art. 16, comma 2, ultimo periodo, secondo cui "*Gli Stati membri possono altresì limitare le spedizioni in uscita di rifiuti per motivi ambientali come stabilito nel regolamento (CE) n. 1013/2006*"; - sul considerando (33) delle premesse della stessa direttiva del 2008.

**RIFIUTI URBANI**

4.1.2.20.

**Rinvio alla Corte di giustizia – Questione pregiudiziale – Rifiuti urbani indifferenziati – Trattamento meccanico – Principio autosufficienza e prossimità.**

**Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza del 1 luglio 2020, n. 4196**

4.1.2.21.

**RESPONSABILITÀ**

**Violazione del divieto di abbandono e/o deposito incontrollato di rifiuti – Obbligo di rimuovere i rifiuti.**

La violazione del divieto ex art. 192, comma 1, D.Lg.vo n. 152/2006 di abbandono e/o deposito incontrollato di rifiuti sul suolo genera automaticamente l'obbligo del responsabile, se accertato e/o conosciuto, di rimuovere tali rifiuti, senza dover attendere l'esito del processo penale e/o dello svolgimento di particolari indagini, non potendo tale incontrovertibile obbligo giuridico essere equiparato ad una sanzione amministrativa di tipo reintegratorio.

**Tar Basilicata, Sez. I,  
del 1 luglio 2020, n. 425**

4.1.2.22.

**TARIFFA**

**Tariffa – Piano economico finanziario.**

Nel caso in cui si ritenga il Piano economico finanziario d'ambito completo e rispondente al principio di omnicomprensività può invocarsene la rilevanza ai fini della determinazione della tariffa. Diversamente, qualora se ne ammetta la parzialità, non può pretendersi di assumerlo quale parametro di commisurazione della stessa, ostandovi l'incontestato principio di determinazione della tariffa sulla scorta dell'integrale copertura dei costi di esercizio.

**Tar Puglia, BA, Sez. I,  
del 24 giugno 2020, n. 905**

L'art. 6 co. 3 della legge n. 447/1995 riconosce ai Comuni, il cui territorio presenti un rilevante interesse paesaggistico-ambientale e turistico, la facoltà di individuare limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli determinati in conformità ai limiti stabiliti dalle fonti statali e regionali di riferimento. La norma esclude, tuttavia, l'applicabilità di tali limiti ridotti ai servizi pubblici essenziali.

**INQUINAMENTO ACUSTICO**

4.1.2.23.

**Limiti di esposizione al rumore inferiori a quelli determinati in conformità ai limiti stabiliti dalle fonti statali e regionali di riferimento.**

**Tar Toscana, Sez. III,  
del 9 giugno 2020, n. 693**

Le classificazioni delle aree ai fini di tale rischio idrogeologico non hanno natura strettamente urbanistica di competenza del Comune e quest'ultimo deve adeguare sul punto i propri atti di pianificazione a quanto stabilito dall'autorità competente.

In altri termini, una zona può essere classificata nel P.U.C. con un certo grado di rischio, sopportando le relative limitazioni urbanistiche, solo in coerenza con quanto stabilito nel P.A.I. per cui sono illegittime tutte le disposizioni del P.U.C. che disciplinano la zona in difformità.

Né può risultare legittima la previsione secondo cui nell'ipotesi in cui tale livello di rischio dovesse essere rimosso dalla autorità preposta, tali suoli continuano ad essere inedificabili fino a quando il Comune non provvederà a riformulare una variante al PUC, in quanto le imposizioni delle limitazioni imposte dal piano regolatore alle zone a rischio F4 possono trovare legittimazione solo qualora questa classificazione sia stata effettuata dall'Autorità di bacino.

**CLASSIFICAZIONE**

4.1.2.24.

**Classificazioni delle aree ai fini di tale rischio idrogeologico – natura.**

**Tar Campania, NA, Sez. VIII  
del 5 giugno 2020, n. 2217**

4.1.2.25.

**BONIFICA**

**Siti inquinati – Piano Regionale di Bonifica – Sindaco – Verifica dei presupposti.**

L'inserimento del fondo nel censimento dei siti inquinati, effettuato con il Piano Regionale di Bonifica, non dispensa, invero, il Sindaco dalla verifica in concreto della sussistenza di tutti i presupposti per l'adozione delle misure previste dagli articoli 192 e 242 T.U. 152/2006, con particolare riferimento all'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, non potendosi configurare in materia una forma di responsabilità oggettiva del titolare del diritto di proprietà.

**Tar Campania, NA, Sez. V,  
del 4 giugno 2020, n. 2203**

4.1.2.26.

**COMPETENZA**

**Tribunale Superiore delle Acque – Competenza.**

È stata attribuita al Tribunale Superiore delle Acque l'impugnativa di provvedimenti di diniego di condono edilizio adottati per la salvaguardia del vincolo di inedificabilità gravante sulle fasce di rispetto degli argini dei corsi d'acqua demaniali, come pure, per una casistica che presenta apparenti punti di contatto con la controversia qui in esame, l'impugnativa di atti di assenso alla realizzazione di opere di attraversamento di corsi d'acqua.

Ciò non toglie che il limite della giurisdizione del T.S.A.P. sia pur sempre rappresentato dall'incidenza dei provvedimenti impugnati sull'utilizzo delle acque pubbliche, che deve essere immediata e diretta, tale cioè da interferire con quell'utilizzo. In coerenza con tale impostazione, ricorre la giurisdizione del giudice amministrativo in caso di impugnativa di atti che solo occasionalmente e comunque in modo indiretto influiscono sul regime delle acque pubbliche, essendo adottati in funzione della salvaguardia di beni-interessi pubblici del tutto diversi e autonomi.

**Tar Toscana, Sez. III,  
del 26 maggio 2020, n. 631**

La disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti da reato è inapplicabile ai reati fiscali.

Le somme di denaro oggetto di sequestro preventivo finalizzato alla confisca, che costituiscono il profitto del reato oppure un valore ad esso equivalente, non possono essere sostituite con beni mobili od immobili di identico valore, perché tale operazione comporta la permuta di un bene di immediata escussione con un diritto di proprietà non immediatamente convertibile in un valore corrispondente al profitto del reato.

**SANZIONI**

4.1.3.9.

**Responsabilità amministrativa degli enti – Reati fiscali - sequestro preventivo finalizzato alla confisca.**

Cass. Pen., Sez. III,  
del 19 maggio 2020, n. 15308

Il soggetto il quale abbia assunto, in base all'art. 2639 c.c., la qualifica di amministratore di fatto, essendo tenuto ad impedire ai sensi art. 40, co. 2, c.p. le condotte illecite riguardanti la gestione della società o a pretendere l'esecuzione degli adempimenti previsti dalla legge, è responsabile di tutti i comportamenti, sia omissivi che commissivi, posti in essere dall'amministratore di diritto, al quale è sostanzialmente equiparato.

Analoga conclusione è sostenibile a parti invertite, ove il titolare formale della qualifica non rappresenti in seno alla società un mero "prestanome" (testa di legno), e lo stesso possa esercitare un controllo sull'operato del gestore de facto, con il potere di impedire eventuali condotte penalmente rilevanti. Alla luce dell'irrilevanza delle "etichette", con privilegio del c.d. criterio dell'effettività del dato fattuale, per i reati omissivi propri, formalmente imputabili al prestanome, risponderà colui il quale effettivamente gestisca la società e che, pertanto, è nella condizione di compiere l'azione dovuta, ponendosi invece il prestanome nella posizione dell'extraneus. A quest'ultimo una corresponsabilità può essere imputata solo in base alla posizione di garanzia di cui all'art. 2392 cod. civ., in forza della quale l'amministratore deve conservare il patrimonio sociale ed impedire che si verifichino danni per la società e per i terzi.

**RESPONSABILITÀ**

4.1.3.10.

**Amministratore di fatto - responsabilità.**

Cass. Pen., Sez. III,  
del 4 marzo 2020, n. 8785

Direttiva 92/43/CEE – Articolo 6 – Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Zone speciali di conservazione.

Corte di giustizia Ue,  
Sez. VI, del 16 luglio 2020,  
causa C-411/19

L'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente la prosecuzione, per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, della procedura di autorizzazione di un piano o di un progetto la cui incidenza su una zona speciale di conservazione non possa essere mitigata e sul quale l'autorità pubblica competente abbia già espresso parere negativo, a meno che non esista una soluzione alternativa che comporta minori inconvenienti per l'integrità della zona interessata, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Qualora un piano o un progetto abbia formato oggetto, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, di una valutazione negativa quanto alla sua incidenza su una zona speciale di conservazione e lo Stato membro interessato abbia comunque deciso, ai sensi del paragrafo 4 di detto articolo, di realizzarlo per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, l'articolo 6 di tale direttiva dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale la quale consente che detto piano o progetto, dopo la sua valutazione negativa ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo e prima della sua adozione definitiva in applicazione del paragrafo 4 del medesimo, sia completato con misure di mitigazione della sua incidenza su tale zona e che la valutazione di detta incidenza venga proseguita. L'articolo 6 della direttiva 92/43 non osta invece, nella stessa ipotesi, a una normativa che consente di definire le misure di compensazione nell'ambito della medesima decisione, purché siano soddisfatte anche le altre condizioni di attuazione dell'articolo 6, paragrafo 4, di tale direttiva.

La direttiva 92/43 dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che prevede che il soggetto proponente realizzi uno studio dell'incidenza del piano o del progetto di cui trattasi sulla zona speciale di conservazione interessata, sulla base del quale l'autorità competente procede alla valutazione di tale incidenza. Tale direttiva osta invece a una normativa nazionale che consente di demandare al soggetto proponente di recepire, nel piano o nel progetto definitivo, prescrizioni, osservazioni e raccomandazioni di carattere paesaggistico e ambientale dopo che quest'ultimo abbia formato oggetto di una valutazione negativa da parte dell'autorità competente, senza che il piano o il progetto così modificato debba costituire oggetto di una nuova valutazione da parte di tale autorità.

La direttiva 92/43 dev'essere interpretata nel senso che essa, pur lasciando agli Stati membri il compito di designare l'autorità competente a valutare l'incidenza di un piano o di un progetto su una zona speciale di conservazione nel rispetto dei criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte, osta invece a che una qualsivoglia autorità prosegua o completi tale valutazione, una volta che quest'ultima sia stata realizzata.

La nozione di «normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori», di cui all'allegato I, terzo comma, secondo trattino, della direttiva 2004/35/CE deve essere intesa nel senso che comprende, da un lato, qualsiasi misura amministrativa o organizzativa suscettibile di avere un impatto sulle specie e sugli habitat naturali protetti che si trovano in un sito, come risulta dai documenti di gestione adottati dagli Stati membri sulla base della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e interpretati, se necessario, con riferimento a qualunque disposizione nazionale di recepimento di tali ultime due direttive o, in mancanza, conforme allo spirito e alla finalità di tali direttive, e, dall'altro, qualsiasi misura amministrativa o organizzativa considerata usuale, generalmente riconosciuta, stabilita e praticata per un periodo di tempo sufficientemente lungo dai proprietari o dagli operatori fino al verificarsi di un danno causato dall'impatto di tale misura sulle specie e sugli habitat naturali protetti, ove tutte queste misure devono anche essere compatibili con gli obiettivi alla base delle direttive 92/43 e 2009/147 e, in particolare, con le pratiche agricole generalmente ammesse.

L'articolo 2, paragrafo 7, della direttiva 2004/35 dev'essere interpretato nel senso che la nozione di «attività professionale» ivi definita comprende anche le attività svolte nell'interesse pubblico in forza di una delega ex lege.

**RESPONSABILITÀ**

4.1.4.12.

**Responsabilità ambientale – Direttiva 2004/35/CE – Allegato I, terzo comma, secondo trattino – Danno che può non essere qualificato come “danno significativo” – Nozione di “normale gestione dei siti, quale definita nei documenti di gestione o di indirizzo relativi all'habitat, o praticata anteriormente dai proprietari o dagli operatori”.**

**Corte di giustizia Ue, sez. I, del 9 luglio 2020, causa C-297/19**

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, dev'essere interpretato nel senso che la nozione di «aree di riposo», di cui alla disposizione medesima, comprende parimenti le aree di riposo non più occupate da una delle specie animali protette indicate nell'allegato IV, lettera a), della direttiva stessa, quale il cricetus cricetus (criceto comune), laddove esistano probabilità sufficientemente elevate che detta specie faccia ritorno nelle aree medesime, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

**DEFINIZIONI**

4.1.4.13.

**Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Direttiva 92/43/CEE – Articolo 12, paragrafo 1 – Sistema di rigorosa protezione delle specie animali.**

**Corte di giustizia Ue, Sez. VII, del 2 luglio 2020, causa C-477/19**

Direttiva 2001/42/CE – Valutazione degli effetti sull'ambiente – Autorizzazione urbanistica per l'installazione e la gestione di impianti eolici – Articolo 2, lettera a) – Nozione di “piani e programmi”.

Corte di giustizia Ue, Grande Sezione, del 25 giugno 2020, causa C-24/19

L'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, deve essere interpretato nel senso che rientrano nella nozione di «piani e programmi» un'ordinanza e una circolare, adottate dal governo di un ente federato di uno Stato membro, contenenti entrambe diverse disposizioni riguardanti l'installazione e la gestione di impianti eolici.

L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42 dev'essere interpretato nel senso che costituiscono piani e programmi che devono essere sottoposti a valutazione ambientale, in forza di tale disposizione, un'ordinanza e una circolare, entrambe contenenti diverse disposizioni riguardanti l'installazione e la gestione di impianti eolici, tra cui misure relative alla proiezione d'ombra, alla sicurezza e alle norme sul rumore.

Qualora risulti che una valutazione ambientale, ai sensi della direttiva 2001/42, avrebbe dovuto essere realizzata prima dell'adozione dell'ordinanza e della circolare sulle quali si fonda un'autorizzazione relativa all'installazione e alla gestione di impianti eolici contestata dinanzi al giudice nazionale, cosicché tali atti e tale autorizzazione non sarebbero conformi al diritto dell'Unione, tale giudice può mantenere gli effetti dei citati atti e di tale autorizzazione solo qualora il diritto interno glielo consenta nell'ambito della controversia di cui è investito, e qualora l'annullamento di detta autorizzazione possa avere significative ripercussioni sull'approvvigionamento di energia elettrica dell'intero Stato membro interessato, e unicamente per il lasso di tempo strettamente necessario per rimediare a tale illegittimità. Spetta al giudice del rinvio, se del caso, procedere a tale valutazione nella controversia principale.

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUCENDO  
CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO  
**Modello 231**

**RICIEDI** un preventivo gratuito

# 4.2.

## SOMMARIO

- 4.2.4. **Veicoli lavacassonetti: è necessaria l'iscrizione all'Albo?**  
di *Valentina Bracchi* ..... 544

# “Veicoli lavacassonetti: è necessaria l'iscrizione all'Albo?”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

Quando si parla di rifiuti urbani e della normativa applicabile alla loro gestione la mente corre subito alle disposizioni del Testo Unico Ambientale che si occupano di disciplinare le varie fasi della filiera del Servizio di gestione integrata, a partire dalla raccolta, passando per il trasporto e finendo con il recupero e lo smaltimento.

Vi è però un aspetto che, per quanto fondamentale, spesso passa inosservato.

Si tratta del *lavaggio dei cassonetti*, ossia di quell'operazione che rende possibile una raccolta efficiente e sostenibile dei rifiuti conferiti nei bidoni e che viene effettuata con appositi automezzi – i c.d. “*lavacassonetti*” – dotati di dispositivi per la disinfezione e per l'igienizzazione dei contenitori messi a disposizione dai Comuni.

## IN SINTESI

- I cassonetti destinati alla raccolta dei rifiuti urbani sono sottoposti ad operazioni di pulizia (disinfezione e igienizzazione);
- le operazioni di pulizia avvengono tramite appositi automezzi c.d. *lavacassonetti*;
- dalle operazioni di pulizia esitano acque di lavaggio che sono da considerarsi rifiuti;
- con circolare del 10 luglio 2007 n. 1414, il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori Ambientali ha precisato che dette acque di lavaggio sono rifiuti prodotti dall'impresa che ha svolto la pulizia;
- l'impresa che effettua il lavaggio dei cassonetti deve pertanto iscrivere il proprio mezzo all'Albo Nazionale Gestori Ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 8, del Dlgs 152/06.

Veicoli lavacassonetti:  
è necessaria l'iscrizione all'Albo?

## ALBO

Le attività di **lavaggio dei cassonetti** sono operazioni di pulizia dei cassonetti effettuate dai veicoli c,d, *lavacassonetti*.

Da queste attività esitano acque di scarto, le quali vengono raccolte e in seguito trasportate verso gli impianti adibiti al loro trattamento, in conformità con la normativa ambientale.

Ecco che allora non costituiscono questioni di poco conto quelle relative alla necessità di qualificare le acque esitanti da tale processo di lavaggio come **rifiuti** ai sensi della Parte IV del Testo Unico Ambientale, al CER eventualmente loro attribuibile e, soprattutto, all'obbligo di iscrizione dei mezzi in questione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali ai sensi dell'art. 212, comma 5, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 per il trasporto di tali sostanze.

\*

Come noto, ai sensi della predetta norma, l'iscrizione all'Albo è **requisito per lo svolgimento di alcune attività di gestione dei rifiuti** e segnatamente *la raccolta e il trasporto di rifiuti, la bonifica dei siti, la bonifica dei beni contenenti amianto, il commercio e l'intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi*<sup>1</sup>.

Detta disposizione è poi puntualmente richiamata dall'art. 8 del D.M. del 3 giugno 2014, n. 120<sup>2</sup> il quale individua le **categorie** - e **classi** - dell'Albo a cui gli *operatori economici* devono essere iscritti per svolgere le menzionate attività.

Il possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è quindi titolo necessario per il lecito esercizio delle attività di gestione dei rifiuti su richiamate, pena l'applicazione delle sanzioni all'uopo previste.

Nello specifico, il D.M. n. 120/2014<sup>3</sup> ha suddiviso le attività soggette all'iscrizione all'Albo Gestori nelle seguenti categorie:

- Categoria 1: Attività di raccolta e trasporto di rifiuti urbani (R.U.). Cui si aggiunge la Categoria 1 con procedura semplificata<sup>4</sup>.
- Categoria 2bis<sup>5</sup>: per le operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti.
- Categoria 3bis: per la gestione di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).
- Categoria 4: Raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi.
- Categoria 5: Raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi.
- Categoria 6: per il trasporto transfrontaliero di rifiuti.
- Categoria 7: per gli operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione, gli scali merci e i porti.
- Categoria 8: intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.
- Categoria 9: bonifica di siti.
- Categoria 10: Bonifica di beni contenenti amianto.
- Tali categorie sono, poi, suddivise in Classi in relazione alla dimensione dell'attività.

Le iscrizioni delle imprese soggette all'obbligo di cui all'art. 212 del D. Lgs. n. 152/2006 devono, dunque, necessariamente rispettare le prescrizioni in esse contenute. Con ciò a dire che l'impresa potrà regolarmente esercitare la propria attività nei limiti della Categoria e della Classe corrispondente.

\*

1 Cfr. art 212, comma 5, D.Lgs. 152/2006: *“L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi. Sono esonerati dall'obbligo di cui al presente comma le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236, al decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, e al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti oggetto previste nei citati articoli. Per le aziende speciali, i consorzi di comuni e le società di gestione dei servizi pubblici ci cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, l'iscrizione all'Albo è effettuata con apposita comunicazione del comune o del consorzio di comuni alla sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi comuni. Le iscrizioni di cui al presente comma, già effettuate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, rimangono efficaci fino alla loro naturale scadenza”*.

2 DM 3 giugno 2014, n. 120 *“Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali”*.

3 Decreto 3 giugno 2014, n. 120. *“Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali”*.

4 Art. 16 (Procedure di iscrizione semplificate) comma 1 lettera a) del D.M. 120/2014.

5 Art. 212 (Albo Nazionale Gestori Ambientali) comma 8 del D.lgs 152/2006.

## ALBO

Di fronte all'incertezza circa la necessità di iscrizione ex art. 212 TUA dei veicoli lavacassonetti, vi è chi ha ritenuto formulare un quesito finalizzato a sottoporre la questione direttamente al Comitato Nazionale dei Gestori Ambientali.

Quesito nel quale è stato espressamente richiesto al Comitato:

- in primo luogo, di *specificare la classificazione del rifiuto derivante dall'attività di lavaggio dei contenitori stradali di rifiuti urbani effettuata con veicoli "lavacassonetti"*;
- e, in secondo luogo, di *chiarire la procedura d'iscrizione all'Albo per il successivo trasporto del rifiuto in esame effettuato dalla stessa impresa che ha provveduto al lavaggio dei contenitori*.

Ebbene, sul punto la risposta dell'Albo non ha tardato ad arrivare.

Con circolare del 10 luglio 2007 n. 1414<sup>6</sup>, il Comitato Nazionale ha ritenuto di precisare che, nei suddetti casi, il rifiuto proveniente dall'attività di lavaggio dei contenitori stradali di rifiuti urbani deve intendersi *prodotto dall'impresa che svolge tale attività* e che, pertanto, deve essere classificato come *rifiuto speciale non pericoloso*, da identificarsi con il codice dell'elenco europeo dei rifiuti 16 10 02 (rifiuti liquidi acquosi).

Dalla ricostruzione fornita, dunque, emerge che il trasporto delle acque di lavaggio esitanti dal processo di igienizzazione effettuato con veicoli *lavacassonetti* richiede l'iscrizione all'Albo ai sensi dell'art. 212, comma 8, del D.Lgs. 152/06.

Quanto alle modalità di iscrizione all'Albo, la domanda deve essere presentata alla Sezione regionale o provinciale nel cui territorio è situata la sede legale dell'impresa, con modalità telematica mediante accesso all'apposito portale delle Camere di Commercio.

Ed invero, l'importanza della questione è ben evidente se si considera che la mancata iscrizione, o comunicazione di cui sopra, determina l'illiceità

dell'attività di gestione: fattispecie prevista e sanzionata dall'art. 256 D.Lgs. 152/2006<sup>7</sup>.

Detta norma, invero, dispone, al comma 1, che *"chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione è punito:*

- *con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro (€ 2.600,00) a ventiseimila euro (€ 26.000,00) 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 (€ 2.600,00) a ventiseimila euro (€ 26.000,00) se si tratta di rifiuti pericolosi".*

Il comma 4 di detto articolo prevede infine che le pene di cui sopra sono ridotte della metà in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle *ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni* e comunicazioni.

6 Circolare 10 luglio 2007 prot. n. 1414/ALBO/PRES.

7 Art. 256, comma 1, D. Lgs. 152/2006: *"Attività di gestione di rifiuti non autorizzata 1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, 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: a) 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; b) 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. 2. 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 ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2".*

# 4.3.

## SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i> .....	549
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i> .....	550
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i> .....	551
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i> .....	552
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i> .....	553
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i> .....	554
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i> .....	555
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i> .....	556
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i> .....	557
• 4.3.10. - <i>Albo</i> .....	558
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i> .....	559
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i> .....	560
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i> .....	561
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i> .....	562
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i> .....	563
• 4.3.16. - <i>Discariche</i> .....	564
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i> .....	565
• 4.3.18. - <i>Competenze</i> .....	566
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i> .....	567
• 4.3.20. - <i>Altro</i> .....	568



## 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.

**Rifiuto organico e rifiuto alimentare: quali sono le definizioni nel diritto europeo?**

La recente Direttiva 2018/815/UE<sup>1</sup> - una delle quattro del c.d. pacchetto dell'economia circolare - ha modificato la nozione di rifiuti organici e introdotto quella di rifiuti alimentari.

Così il diritto ambientale prova ad adattarsi ai principi dell'economia circolare e di fatto si adegua a una realtà in costante evoluzione, che ora chiede di mantenere il più a lungo possibile la vita dei prodotti e incentiva pratiche di riciclo e recupero.

Ed invero, la definizione di rifiuti organici è stata recentemente modificata a opera dell'art. 1, par. 1, punto 3 della Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE, che è andato a incidere sull'articolo 3 punto 4 della direttiva 2008/98/CE, nei seguenti termini.

Sono rifiuti organici: *“i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, uffici, ristoranti, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”*.

Finalità della nuova disposizione è garantire che tutti i rifiuti organici siano raccolti separatamente e sottoposti a un riciclaggio inteso ad assicurare un livello elevato di protezione ambientale<sup>2</sup>.

Quanto alla definizione di rifiuti alimentari, come in precedenza anticipato, questa si presenta come una novità. Nello specifico la stessa è stata introdotta dall'art. 1, par. 1, punto 3 della Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE, che è andato a modificare l'articolo 3 della direttiva 2008/98/CE mediante l'aggiunta del seguente punto: *“«4 bis. «rifiuti alimentari», tutti gli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 29 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti”*.

Tra questi sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento.

Non sono compresi:

- a) i mangimi;
- b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per

l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano;

- c) i vegetali prima della raccolta;
- d) i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/65/CEE e 92/73/CEE;
- e) i cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE del Consiglio;
- f) il tabacco e i prodotti del tabacco ai sensi della direttiva 89/622/CEE del Consiglio;
- g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971;
- h) residui e contaminanti;
- i) i dispositivi medici ai sensi del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio”.

In aderenza alle considerazioni sopra esposte, la nuova definizione ribadisce che per rifiuto alimentare deve intendersi qualsiasi sostanza o prodotto destinato all'alimentazione umana, che è diventato un rifiuto in quanto colui che lo detiene se ne è disfatto, ha intenzione di disfarsene o gli è stato ordinato di disfarsene.



**In conclusione, è necessario tener conto della modifica definitoria apportata dalla recente direttiva europea sui rifiuti organici e dell'introduzione di quella di rifiuti alimentari in quanto espressione dello sviluppo di pensiero europeo sempre più volto alla realizzazione degli obiettivi dell'economia circolare: quali la raccolta separata e gli obiettivi ambiziosi di recupero e riciclaggio.**

1 REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2018/815 DELLA COMMISSIONE del 17 dicembre 2018 che integra la direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione relative alla specificazione del formato elettronico unico di comunicazione.

2 56 considerando direttiva 2018/851/UE.

## 4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.4.

**A quali classi di pneumatici si applica il nuovo regolamento Ue 740/2020?**

Il regolamento Ue n.740 del 25 maggio 2020 sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri modifica il regolamento (UE) 2017/1369 e abroga il regolamento (CE) n. 1222/2009.

Al fine di conseguire la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> del trasporto su strada, è opportuno che gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, forniscano incentivi per l'innovazione per quanto riguarda pneumatici di classe C1, pneumatici di classe C2 e pneumatici di classe C3 sicuri e atti a ridurre il consumo di carburante.

Come si dice nel nono considerando del regolamento in parola, il miglioramento dell'etichettatura dei pneumatici permetterà ai consumatori di ottenere informazioni più pertinenti e più comparabili sul consumo di carburante, la sicurezza e il rumore, e di adottare, al momento dell'acquisto di pneumatici, decisioni efficienti in termini di costi e rispettose dell'ambiente.

Il regolamento si applica, quindi, ai pneumatici di classe C1, ai pneumatici di classe C2 e ai pneumatici di classe C3 che vengono immessi sul mercato.

Sono, invece, al di fuori del campo di applicazione:

- a) pneumatici fuoristrada professionali;
- b) pneumatici progettati per essere montati soltanto su veicoli immatricolati per la prima volta anteriormente al 1o ottobre 1990;
- c) pneumatici di scorta a uso temporaneo di tipo T;
- d) pneumatici di categorie di velocità inferiori a 80 km/h;
- e) pneumatici il cui diametro nominale del cerchio non superi 254 mm oppure sia pari o superiore a 635 mm;
- f) pneumatici muniti di dispositivi supplementari volti a migliorare le caratteristiche di trazione, quali i pneumatici chiodati;
- g) pneumatici progettati per essere montati soltanto su veicoli destinati esclusivamente alle corse automobilistiche;
- h) pneumatici di seconda mano, a meno che tali pneumatici non siano importati da un paese terzo.

Ai sensi dell'art. 4 del regolamento, i fornitori garantiscono che i pneumatici di classe C1, i pneumatici di classe C2 e i pneumatici di classe C3 che vengono immessi sul mercato siano corredati a titolo gratuito:

- per ciascun singolo pneumatico, di un'etichetta dei pneumatici, in forma di autoadesivo, che è conforme ai requisiti di cui all'allegato II, che riporta le informazioni e la categoria di ciascuno dei parametri di cui all'allegato I, e una scheda informativa del prodotto; oppure
- per ciascun lotto di uno o più pneumatici identici, in forma cartacea, di un'etichetta dei pneumatici, che è conforme ai requisiti di cui all'allegato II, che riporta le informazioni e la categoria di ciascuno dei parametri di cui all'allegato I, e una scheda informativa del prodotto.

Si prevedono anche disposizioni per le vendite a distanza o su internet. Per i pneumatici venduti od offerti in vendita mediante vendita a distanza, i fornitori garantiscono che l'etichetta dei pneumatici sia esposta vicino all'indicazione del prezzo e che la scheda informativa del prodotto sia accessibile, anche in forma cartacea su richiesta dell'utente finale. Le dimensioni dell'etichetta dei pneumatici sono tali da renderla chiaramente visibile e leggibile e sono proporzionate alle dimensioni indicate al punto 2.1 dell'allegato II.

Quanto agli pneumatici venduti od offerti in vendita su internet, i fornitori possono rendere l'etichetta dei pneumatici per un tipo specifico di pneumatico disponibile in una visualizzazione annidata.



**In conclusione, il regolamento Ue n.740 del 25 maggio 2020 si applica ai pneumatici di classe C1, ai pneumatici di classe C2 e ai pneumatici di classe C3 che vengono immessi sul mercato.**



**A chi spetta dimostrare la sussistenza delle condizioni del sottoprodotto di cui all'art. 184 bis del D.Lgs. n. 152/2006?**

Posto che “*quella dei sottoprodotti è una disciplina che prevede l'applicazione di un diverso regime gestionale in condizioni di favore*”, viene concordemente sancito dalla giurisprudenza che “*l'onere di dimostrare l'effettiva sussistenza di tutte le condizioni di legge incombe comune su colui che le invoca*”<sup>1</sup>.

Quanto all'incombenza dell'onere della prova in capo al soggetto che intende avvalersi della disciplina derogatoria relativa ai sottoprodotti, questa è, dunque, comprovata dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Ed invero, in una recente sentenza la Cassazione Penale<sup>2</sup> si è pronunciata di nuovo sulla qualificazione di sottoprodotto, questa volta in relazione alla gestione di rifiuti plastici spediti in Cina.

Il Tribunale aveva, infatti, condannato l'imputato per il reato di cui all'art. 256 del D. Lgs n.152/06 perché in mancanza delle prescritte autorizzazioni, iscrizioni e comunicazioni, recuperava, trasportava e commercializzava rifiuti plastici non pericolosi, immettendoli all'interno del container destinato alla Cina.

Si deduce violazione di legge in relazione alla erronea qualificazione del materiale oggetto di causa quale rifiuto, lamentando che si tratterebbe piuttosto di sottoprodotto, ai sensi dell'art. 184-bis lett. a) e e), direttamente utilizzabile mediante una normale pratica industriale.

La Cassazione rammenta che la presunzione legale *iuris tantum* della qualifica di rifiuto non è vinta da chi eccepisce la natura di sottoprodotto della sostanza derivante dalle predette attività.

Incombe, invece, sull'interessato l'onere di provare la presenza di tutti i requisiti richiesti dall'articolo 184-bis per attribuire alla sostanza la qualifica di sottoprodotto, trattandosi di una condizione per l'applicabilità di un regime derogatorio a quello ordinario dei rifiuti.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che in materia di gestione dei rifiuti, ai fini della qualificazione come sottoprodotto di sostanze e materiali incombene sull'interessato l'onere di fornire la prova che un determinato materiale sia destinato con certezza ed

effettività, e non come mera eventualità, ad un ulteriore utilizzo, trattandosi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria. Oltretutto, proseguono i giudici, anche nel DM del 13 ottobre 2016, n. 264, art. 4, si afferma che, ai sensi dell'articolo 184-bis i residui di produzione, ossia “*ogni materiale o sostanza che non è deliberatamente prodotto in un processo di produzione e che può essere o non essere un rifiuto*” sono sottoprodotti e non rifiuti quando il produttore dimostra che, non essendo stati prodotti volontariamente e come obiettivo primario del ciclo produttivo, sono destinati ad essere utilizzati nello stesso o in un successivo processo, dal produttore medesimo o da parte di terzi e, a tal fine, in ogni fase della gestione del residuo, è necessario fornire la dimostrazione che sono soddisfatte tutte le condizioni di cui alle lettere a), b), e) ed) dell'articolo 4 del decreto.



**In conclusione, resta inteso, dunque, che la dimostrazione della ricorrenza di tutte le condizioni è rimessa al produttore che voglia goderne.**

COLLANA:

“*I Quaderni sui rifiuti*”

**I rifiuti nei quesiti**



1 Cass. Pen., Sez. III, n. 16727 del 29 aprile 2011; Cass. Pen., Sez. III, n. 7038 del 22 febbraio 2012.

2 Cass. Pen. Sez. III, del 3 settembre 2018, n. 39400.



**Sono ancora valide le deroghe in materia di deposito temporaneo sancite in epoca Covid19?**

Come noto, durante l'emergenza dovuta al contenimento del Covid19 sono state emanate numerose norme in materia ambientale. Tra queste spiccano gli interventi volti a regolare la gestione dei rifiuti, in particolare con deroghe al sistema generale sancito dal TUA al fine di facilitare gli operatori interessati del settore.

Ed invero, in materia di deposito temporaneo appare necessario segnalare che la Legge di Conversione n. 27 del 24 aprile 2020<sup>1</sup> del cd. Decreto Cura Italia recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi*” aveva introdotto specifiche deroghe in tal senso.

Infatti, con l'introduzione del nuovo articolo 113-bis “*Proroghe e sospensioni di termini per adempimenti in materia ambientale*” relativo al deposito temporaneo si allargavano le maglie del limite, sia quantitativo che temporale, previsto dal Testo Unico Ambientale.

Il suddetto articolo stabiliva, infatti, che “*1. Fermo restando il rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione incendi, il deposito temporaneo di rifiuti, di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb), numero 2), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è consentito fino ad un quantitativo massimo doppio, mentre il limite temporale massimo non può avere durata superiore a diciotto mesi.*”

I limiti previsti dalla normativa ex art. 183<sup>2</sup> del TUA, si ricorda, prevedono che: “*i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti:*

*con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno”.*

Le deroghe del Cura Italia, dunque, hanno sicuramente determinato una agevolazione in fase di emergenza nella gestione dei rifiuti allungando, quindi, il limite temporale di giacenza ed aumentandone sino al doppio il quantitativo massimo.

Se, però potevano sorgere dubbi sull'estensione delle deroghe previste dal Cura Italia alle regole dettate dalla disciplina del TUA e, dunque, non limitatamente alla fase di emergenza, a dirimere la questione è intervenuto direttamente il legislatore.

Ebbene, tale articolo è stato recentemente abrogato con la Legge n. 77 del 17 luglio 2020<sup>3</sup> di conversione del DL n. 34/20<sup>4</sup> (c.d. Decreto Rilancio).

Ed invero, l'art. 228-bis (Abrogazione dell'articolo 113-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in materia di limiti quantitativi e temporali del deposito temporaneo di rifiuti). - 1. L'articolo 113-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, è abrogato».



**In conclusione, dal 17 luglio, in materia di deposito temporaneo tornano ad essere applicabili i limiti temporali e quantitativi previsti dall'art. 183 lett. bb) n. 2) del D. Lgs. n. 152/2006 come sopra ricordati.**

- 1 LEGGE 24 aprile 2020, n. 27 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi.
- 2 Art. 183 (Definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006.
- 3 LEGGE 17 luglio 2020, n. 77. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.
- 4 DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34. Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.



**Quali sono le ipotesi derogatorie nelle quali il luogo di produzione dei rifiuti viene giuridicamente identificato in luoghi differenti rispetto a quello di effettiva produzione?**

La normativa ambientale disciplina delle ipotesi derogatorie, ove il luogo di produzione dei rifiuti viene giuridicamente identificato in luoghi differenti rispetto a quello di effettiva produzione.

In particolare, le norme derogatorie al luogo di produzione dei rifiuti – e, quindi, al deposito temporaneo – sono:

- **l'art. 230** (*Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture*) del TUA che, a sua volta, disciplina:
  - o al **comma 1**, l'attività di manutenzione delle *infrastrutture a rete*;
  - o al **comma 5**, la *pulizia manutentiva* delle reti fognarie;
- **l'art. 266** (*Disposizioni finali*) **comma 4** del TUA, il quale disciplina:
  - o l'attività di (piccola) manutenzione;
  - o l'attività di assistenza sanitaria.

Per quanto concerne l'art. 230 (*Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture*) **comma 1**, del TUA, si evidenzia che la disposizione in parola statuisce 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 juris* in merito al luogo di produzione del rifiuto, 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.

Al comma 5 si prevede, invece, che i rifiuti derivanti dalla pulizia manutentiva delle reti fognarie possono essere – alternativamente conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero, oppure *“raggruppati temporaneamente”* presso la sede legale o l'unità locale del manutentore, ovvero di colui che svolge l'attività di pulizia manutentiva.

L'art. 266, comma 4, del TUA prevede, invece, che **“I rifiuti provenienti da attività di manutenzione [...] si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività”**. I rifiuti esitanti da tale attività di manutenzione si considerano giuridicamente prodotti presso la sede ovvero presso il domicilio del soggetto che svolge tale attività, nonostante invece vengano prodotti altrove.

Quanto all'attività di assistenza sanitaria, l'art. 266, comma 4, del TUA prevede che **“I rifiuti provenienti da attività di [...] assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività”**.



**In conclusione la normativa ambientale disciplina le sopracitate ipotesi derogatorie, ove il luogo di produzione dei rifiuti viene giuridicamente identificato in luoghi differenti rispetto a quello di effettiva produzione.**

## 4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.4.

**Responsabilità e oneri del proprietario del sito contaminato. Quali oneri imporre in assenza di adeguata istruttoria?**

Il proprietario del sito contaminato, in assenza di adeguata istruttoria, è tenuto, ai sensi del secondo comma dell'art. 245 TUA:

- a darne notizia alla regione, provincia ed al comune territorialmente competenti;
- attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242 TUA.

Quanto disposto dal legislatore ambientale è stato ulteriormente specificato nella Nota esplicativa del 2018, la quale prevede che *“il proprietario o gestore, ancorché non responsabile dell'inquinamento, è tenuto a porre in essere adeguate misure di prevenzione, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 240, comma 1, lett. l) e 245. Comma 2 del D. Lgs. n. 152/06”*.

Una recente pronuncia del TAR Campania<sup>1</sup>, richiamando un consolidato orientamento del Consiglio di Stato<sup>2</sup>, ha precisato che la preliminare messa in sicurezza è diretta ad evitare ulteriori danni ed il propagarsi dell'inquinamento. Pertanto, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone l'individuazione del responsabile.

Ne consegue che le ulteriori attività, conseguenti al verificarsi di un fenomeno di potenziale contaminazione, possono essere imposte solo al responsabile dell'inquinamento. Ciò emerge chiaramente anche dal dato letterale dell'art. 242 del D. Lgs. 152 del 2006, salvo la possibilità riconosciuta dal legislatore ambientale al proprietario di provvedere spontaneamente alla bonifica nell'ipotesi i cui manchi un'istruttoria così come se al termine di questa sia stata accertata la responsabilità in capo ad un soggetto diverso.

L'onere di ricercare ed individuare il soggetto responsabile grava sull'autorità amministrativa<sup>3</sup>, ossia quest'ultima dovrà individuare il soggetto che, tramite un comportamento commissivo od omissivo abbia generato la contaminazione del sito. Precisamente l'ente competente è individuato dal legislatore ambientale<sup>4</sup> nella Provincia, la quale è tenuta a

svolgere le opportune indagini dirette ad individuare il responsabile dell'inquinamento e, con ordinanza motivata, imporgli i comportamenti di cui all'art. 242 TUA.

La richiamata sentenza del TAR Campania sul punto precisa che *“una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica, e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità; risulta necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento (...)”*.



**In conclusione, la sola qualità di proprietario del sito contaminato, in assenza di adeguata istruttoria che lo individui anche quale responsabile dell'inquinamento, non integra presupposto sufficiente per imporre i comportamenti di cui all'art. 242 TUA. Pertanto questi sarà tenuto ai soli comportamenti summenzionati, nonché a risponderne, eventualmente, da un punto di vista patrimoniale i sensi dell'art. 253 TUA<sup>5</sup>.**

1 TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. del 4 giugno 2020, n. 2203.

2 Cons. Stato, sez. V, sent. del 14 aprile 2016, n. 1509.

3 *Ex multis* TAR Campania Salerno, sez. II, sent. del 4 febbraio 2015, n. 232.

4 Art. 244 (Ordinanze) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

5 Art. 253 (Oneri reali e privilegi speciali) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

**Omessa indicazione del peso a destino: che tipo di sanzione si applica?**

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 del D.Lgs. 152/2006 il Formulario di Identificazione Rifiuti, ai fini del trasporto, degli stessi deve contenere almeno i seguenti dati:

- a) nome e indirizzo del produttore dei rifiuti e del detentore;
- b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- c) impianto di destinazione;
- d) data e percorso dell'istradamento;
- e) nome e indirizzo del destinatario.

Come noto, ai sensi della Circolare 4 agosto 1998 (relativa alla compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti e dei formulari di trasporto) è previsto che, alla voce "quantità" del FIR deve essere indicata la quantità dei rifiuti trasportati. Qualora tuttavia la particolare natura del rifiuto lo renda suscettibile di variazioni di peso durante il trasporto ovvero l'indisponibilità di una bilancia non permetta di indicare il peso preciso dovrà essere contrassegnata la casella relativa al "peso da verificarsi a destino". Si precisa in ogni caso che, anche in tale ipotesi, l'indicazione del peso risulta comunque necessaria se pur approssimativa.

Ebbene, in assenza di tale informazione all'interno del formulario che tipo sanzione è prevista?

Ai sensi dell'art. 258 comma 4 del D.Lgs. 152/2006 è previsto che a coloro che effettuano l'attività di trasporto rifiuti in assenza del formulario di cui all'art. 193 dello stesso decreto ovvero con l'indicazione di dati incompleti o inesatti si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro. A tale disposizioni si aggiunge inoltre quanto previsto al successivo comma 5 il quale prevede espressamente che qualora i dati contenuti all'interno della comunicazione al catasto dei rifiuti ovvero nel registro di carico e scarico o nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati siano sufficienti al fine di ricostruire le informazioni dovute, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria ridotta da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro. La stessa sanzione ridotta si applica quando le indicazioni di cui al comma 4 sopra descritto sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge.

Ebbene, con Ordinanza n. 34038 del 19 dicembre 2019, la Corte di Cassazione si è pronunciata circa l'omessa indicazione del peso del rifiuto sul formulario (FIR) escludendo in tal caso l'applicazione della sanzione ridotta sopra descritta.

Ed invero in tal caso, ritiene il Giudice di legittimità, dovrà essere applicata la sanzione piena in quanto tale informazione, se mancante, non è ricostruibile sulla base delle altre informazioni contenute all'interno del Formulario di Identificazione Rifiuti (condizione necessaria, invece, per l'applicazione della sanzione ridotta di cui all'art. 258 comma 5 del D.Lgs. 152/2006).

In particolare, nel caso di specie, la Corte di Cassazione aveva ritenuto il ricorrente punibile per la violazione dell'articolo 258, commi 3 e 4 del D.lgs. 152/20076 a causa della inesatta compilazione dei formulari di trasporto e del registro di carico e scarico dei rifiuti, poiché in alcuni FIR il peso era stato accettato per intero, ma non verificato a destino, mentre in altri FIR non risultava nessuna indicazione quanto al peso del carico a destino.



**In conclusione, pertanto, in accordo con quanto espresso dalla Corte di Cassazione, l'omessa indicazione del peso all'interno del Formulario di Identificazione Rifiuti (anche nel caso di peso da verificarsi a destino) comporta l'irrogazione della sanzione ordinaria (e non in misura ridotta) di cui all'art. 258 comma 4 del D.lgs. 152/2006 in quanto trattasi di informazione non desumibile sulla base delle altre informazioni contenute all'interno del FIR stesso ovvero altra documentazione (condizione invece necessaria per l'applicazione della sanzione in misura ridotta).**

4.3.7.4.

## 4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.4.



**La circolare dell'Albo n. 3934 del 2003: qual è la portata della controfirma del trasportatore?**

Il tema della responsabilità del trasportare rispetto alla compilazione del Formulario di Identificazione dei rifiuti, con particolare riferimento al valore della controfirma è un tema che offre sempre opportunità di confronto.

Giova rammentare che il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori Ambientali, si è pronunciato sul punto, nel 2003, in occasione delle richieste di chiarimenti pervenute, in particolare sul seguente quesito: *“se la controfirma apposta dal trasportatore, sovente un semplice conducente della ditta di trasporto, in calce al formulario di identificazione possa essere di per sé considerata come piena assunzione di responsabilità per la regolarità di tutto quanto indicato nel formulario medesimo, sia in ordine alle modalità del trasporto sia in ordine alla rispondenza al vero della descrizione dei rifiuti”*.

Il Comitato Nazionale, al fine di chiarire la portata della controfirma del trasportatore, ha preso in considerazione:

- La normativa del Testo Unico Ambientale sul formulario, che distingue la firma del produttore/detentore, da quella del trasportatore, indicandola come “controfirma”, e facendo così emergere un diverso regime di responsabilità. Da un lato la responsabilità piena e totale assunta dal detentore circa le proprie dichiarazioni contenute nel FIR e, dall'altra, quella del trasportatore che non potrà essere piena e totale in quanto lo stesso non dichiara alcunché, limitandosi a controfirmare le dichiarazioni del detentore.
- La circolare dei Ministeri dell'ambiente e dell'industria 4 Agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98 che definisce la firma del trasportatore come *“la sottoscrizione da parte della persona fisica che effettua il trasporto e ne assume la relativa responsabilità”* e dalla quale sarebbe lecito trarre che in capo al trasportatore solo responsabilità generale in materia di trasporto di cose.

Tuttavia, il Comitato Nazionale ha osservato come, vista la tipologia di attività e la particolare professionalità che è richiesta per il trasporto dei rifiuti, la responsabilità del trasportatore dovrebbe essere parametrata sulla base della professionalità che ne richiede l'esercizio stesso e non sulla mera ricono-

scibilità ictu oculi di un carico difforme rispetto al dichiarato.



Pertanto, chiarisce il Comitato Nazionale *“gli eventuali e riconoscibili indizi di irregolarità e le obbiettive ragioni di sospetto, che potrebbero consigliare un maggiore approfondimento sulla reale natura del carico o sulle modalità di trasporto, non dovrebbero essere valutate sulla base delle capacità del semplice conducente, ma sulla base della preparazione del Responsabile Tecnico dell'impresa di trasporto cui il conducente deve riferire ogni difformità rispetto al programma ricevuto”*.

## CORSI ON LINE

LA TRACCIABILITÀ  
DEI RIFIUTI

## PROGRAMMA DEL CORSO:

- Introduzione normativa e periodo transitorio: le eredità del SISTRI
- Il registro di carico e scarico
- Il Formulario di Identificazione dei Rifiuti
- Il MUD
- Problem Solving

\*ONLINE\*

22 SETTEMBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30

20 OTTOBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30

17 NOVEMBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30

DOCENTE:

Avv. *Chiara Fiore*

COSTO DEL CORSO:

**99** euro (IVA ESCLUSA)



**Devo richiedere una modifica dell'Autorizzazione Unica Ambientale per ciò che riguarda le emissioni in atmosfera, come faccio a capire se si tratta di una modifica sostanziale?**

La disciplina in materia di titoli abilitativi per le emissioni in atmosfera è contenuta nella parte IV del Codice Ambientale, D. Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152.

Nondimeno, laddove l'autorizzazione ambientale sia confluita in AUA, sotto il profilo procedurale si applicano le disposizioni di cui al D.p.r. del 13 marzo 2013, n. 59.

In particolare, l'art. 6 del citato Decreto, rubricato "Modifiche", dispone che:

*"Il gestore che intende effettuare una modifica dell'attività o dell'impianto ne dà comunicazione all'autorità competente e, salvo quanto previsto dal comma 3, nel caso in cui quest'ultima non si esprima entro sessanta giorni dalla comunicazione, può procedere all'esecuzione della modifica. L'autorità competente provvede, ove necessario, ad aggiornare l'autorizzazione in atto e tale aggiornamento non incide sulla durata dell'autorizzazione.*

*Il gestore che intende effettuare una modifica sostanziale presenta una domanda di autorizzazione ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 4.*

*L'autorità competente, se ritiene che la modifica comunicata ai sensi del comma 1 è una modifica sostanziale, nei trenta giorni successivi alla comunicazione medesima, ordina al gestore di presentare una domanda di autorizzazione ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 4 e la modifica comunicata non può essere eseguita sino al rilascio della nuova autorizzazione".*

Tanto premesso, occorre chiarire quali interventi realizzati dal gestore dell'impianto possano in concreto essere definiti *modifiche sostanziali* e quali *modifiche non sostanziali* onde stabilire quale sia la procedura che il gestore è tenuto a porre in essere per notiziare le autorità competenti.

Ebbene, sul punto ha avuto modo di pronunciarsi il TAR Puglia con la sentenza del 2 Aprile 2019, n. 524 stabilendo anzitutto che dalla lettura delle disposizioni del D.P.R. n. 59/2013, emerge chiara-

mente come vada comunicata, da parte dei soggetti istanti l'A.U.A., ogni modifica che "possa produrre effetti sull'ambiente" e, dunque, ogni modifica relativa all'utilizzo di sostanze e di cicli di prodotto. Pertanto, ai fini dell'applicabilità della norma, non rileva che la modifica introdotta sia poi ritenuta, a seguito di concreta valutazione espletata dalle amministrazioni competenti, non influente sull'ambiente, posto che la modifica debba essere comunicata anche solo se potenzialmente idonea a produrre effetti sull'ambiente.

Inoltre, il Consiglio di Stato<sup>1</sup>, in una recente pronuncia avente ad oggetto un procedimento per il rilascio di un'Autorizzazione Unica Ambientale relativa alle emissioni in atmosfera ha affermato che si debba classificare una modifica come "*sostanziale*" ogni qualvolta vi sia un *potenziale incremento qualitativo o quantitativo delle emissioni in atmosfera rispetto al precedente assetto produttivo*, a prescindere dal superamento del limite teorico massimo previsto dall'autorizzazione vigente.

Al contrario, non è prevista, una puntuale definizione di *modifica non sostanziale*, che deve, dunque, essere desunta per esclusione rispetto a quella di modifica sostanziale. "*Non sostanziali*" devono pertanto ritenersi quelle variazioni che, rispetto alla situazione autorizzata, **non rappresentino un incremento degli inquinanti emessi dallo stabilimento tale da produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute.**



**In ragione di quanto esposto in materia di emissioni in atmosfera una modifica è da considerare come sostanziale ogni qualvolta vi sia un *potenziale incremento qualitativo o quantitativo delle emissioni in atmosfera* rispetto al precedente assetto produttivo.**

<sup>1</sup> Consiglio di Stato.

## 4.3.10. ALBO

## 4.3.10.4.

**Codici EER 99: quando è possibile iscriverli?**

La procedura per la corretta individuazione del codice EER da attribuire ad un rifiuto, come noto, è prevista dall'Allegato D alla Parte IV del D.lgs. 152/2006.

Ai sensi di tale disposizione, in particolare, la classificazione del rifiuto avviene a cura del produttore dello stesso in qualità di unico soggetto detentore delle informazioni relative al processo di produzione.

A seguito dell'iter di identificazione, potranno verificarsi tre ipotesi:

1. Un rifiuto viene classificato con codice EER "pericoloso assoluto", quindi pericoloso senza ulteriore specificazione;
2. Un rifiuto viene classificato con codice EER "non pericoloso assoluto", quindi non pericoloso senza ulteriore specificazione; e, da ultimo
3. Un rifiuto può essere classificato con codici EER "speculari", uno pericoloso e uno non pericoloso, e per determinarne la pericolosità sarà necessario procedere con le prescritte indagini.

Ai sensi del suddetto allegato, altresì, (punto 3.3.) se un rifiuto non risulta classificabile in nessuno dei capitoli elencati (neppure il numero 16, relativo ai "Rifiuti non specificati altrimenti nell'elenco") occorre utilizzare il codice 99 specifico per i "rifiuti non altrimenti specificati" preceduto dalle cifre del capitolo che corrisponde all'attività identificata.

Ebbene, in tal proposito, alcune Sezioni Regionali hanno richiesto al Comitato Nazionale dell'Albo Gestori taluni chiarimenti circa l'utilizzo, ai fini dell'iscrizione, dei codici che terminano con le cifre 99 e che non risultano regolamentati da disposizioni normative.

Con circolare del Comitato prot. n. 6 del 29 giugno 2020 il Comitato chiarisce che, in primo luogo, con precedente circolare prot. n. 661 del 19 aprile 2005 il Comitato ha già ribadito che la corretta classificazione dei rifiuti deve avvenire ai sensi del punto 3 dell'introduzione all'Allegato D alla Parte IV del D.lgs. 152/2006 dove è espressamente previsto che l'utilizzo del codice 99 risulta di carattere prettamente residuale.

In secondo luogo e ciò premesso, il Comitato chia-

risce che, qualora la descrizione non sia stata individuata da norme regolamentari quali il D.M. 5 febbraio 1998, relativo al recupero dei rifiuti non pericolosi, il D.M. n. 161 del 12 giugno 2002, relativo al recupero dei rifiuti pericolosi e il D.M. 8 aprile 2008, relativo alla gestione dei centri di raccolta o, in via residuale, da provvedimenti rilasciati dalle competenti amministrazioni agli impianti di destinazione, le Sezioni regionali debbano procedere all'esame dei Codici EER che terminano con le cifre 99 alle seguenti condizioni:

- il codice EER sia adeguatamente descritto;
- sia presente una dichiarazione a firma del produttore che descriva le modalità di classificazione secondo le disposizioni della decisione n. 2014/955/Ue e del Reg. (Ue) n.1357/2014.



**Tutto ciò posto, premesso pertanto che l'utilizzo di un codice EER 99, così come previsto dalla normativa, deve considerarsi di carattere residuale, si conclude che qualora in fase di iscrizione in una delle categoria all'Albo Nazionale Gestori Ambientali si intenda inserire tale tipologia di codice all'interno del proprio elenco rifiuti, sarà necessario, in primo luogo, descrivere in modo adeguato il codice EER di riferimento, e in secondo luogo, rendere una dichiarazione a firma del produttore del rifiuto che descriva le modalità di classificazione secondo le disposizioni della decisione n. 2014/955/Ue e del Reg. (Ue) n. 1357/2014.**

**Quale sanzione per il titolare dell'impresa che effettua combustione di rifiuti depositati in maniera incontrollata?**

Il caso in esame comporta il rimando all'art. 256-bis del D.Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambientale) il quale prevede una reclusione:

- da due a cinque anni per chiunque appicca il fuoco a rifiuti non pericolosi abbandonati o depositati in maniera incontrollata;
- da tre a sei anni per rifiuti pericolosi.

Unitamente alla reclusione è previsto inoltre a carico dell'autore della condotta ovvero del soggetto ritenuto responsabile:

- il ripristino dello stato dei luoghi;
- il risarcimento del danno ambientale;
- il pagamento delle spese di bonifica anche in via di regresso (nei confronti degli altri condebitori).

Fin qui, come si dice, *nulla quaestio*, ciò che genera perplessità è il comma 3 del citato articolo 256 bis del Testo Unico Ambientale il quale prevede che *“la pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231”*.

Il comma 3 dell'articolo in esame prevede dunque che nel caso in cui la combustione avvenga nell'ambito di un'attività organizzata d'impresa la pena debba essere aumentata di un terzo e che il titolare dell'impresa o il delegato dell'attività (si pensi al delegato ambientale) sia autonomamente responsabile per omessa vigilanza con applicazione delle sanzioni previste dall'art. 9 comma 2 del D.Lgs. 231/2001 (sanzioni interdittive).

Sul punto occorre precisare che le sanzioni 231 vengono comminate in presenza di una responsabilità autonoma rispetto a quella della persona fisica autrice del reato ed eventualmente concorrente con la responsabilità dell'autore dell'illecito.

Contrariamente a quanto ora esposto, l'art. 256 bis del TUA al comma 3 prevede l'applicazione delle sanzioni interdittive nei confronti di un soggetto

persona fisica, sebbene investito del ruolo di titolare dell'impresa o del responsabile *ambientale* in cui è avvenuta l'illecita combustione di rifiuti.

Sotto diverso aspetto, la norma risulta ancorata ad una visione arcaica della natura della responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato (responsabilità 231), in quanto detta responsabilità non è limitata alla sola responsabilità per omessa vigilanza dovendo invece intendersi responsabile un soggetto apicale il quale non abbia fatto tutto quanto in suo potere per evitare il verificarsi di una condotta fraudolenta o, peggio, abbia incentivato o realizzato detto illecito.

Sul punto la Relazione di accompagnamento al Decreto 231 in commento, all'art. 6 (*soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente*), ha previsto che *“i criteri di imputazione soggettiva nel caso di reato commesso dagli apici: ... l'ente dovrà dimostrare che il comportamento integrante il reato sia stato posto in essere dal vertice eludendo fraudolentemente i suddetti modelli di organizzazione e di gestione.*

*[...] affinché venga meno la responsabilità dell'ente, non è sufficiente che ci si trovi di fronte ad un apice infedele; si richiede che non sia ravvisabile colpa alcuna da parte dell'ente stesso, il quale -attraverso il suo organismo- deve avere vigilato anche sull'osservanza dei programmi intesi a conformare le decisioni del medesimo secondo gli standard di legalità preventiva”*.

Se la condotta è realizzata da un soggetto sottoposto all'altrui direzione, allora si ha responsabilità d'impresa per omessa vigilanza.



In risposta al quesito posto quindi occorre annoverare tra le sanzioni cui il titolare di un'impresa è soggetto ai sensi dell'art. 256 bis del TUA anche le sanzioni interdittive previste dall'art. 9 comma 2 del D.Lgs. 231/2001 oltre alla reclusione.

Sanzione interdittiva che tuttavia risulta fortemente opinabile non solo per le considerazioni di merito esposte in narrativa ma anche e soprattutto per l'assenza dell'art. 256 bis del TUA tra i reati presupposto indicati nell'art. 25 undecies del D.Lgs. 231/2001.

## 4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.4.

**Cosa è la Carta sulle bonifiche sostenibili?**

Lo scorso 5 giugno 2020 è stata sottoscritta dal Ministro dell'ambiente Sergio Costa e dal sottosegretario all'ambiente Roberto Morassut la Carta sulle bonifiche sostenibili.

Ma cosa sono le *“bonifiche sostenibili”*? Il governo le individua nella definizione di propositi e azioni per la salvaguardia dell'ambiente nella gestione delle bonifiche ambientali e dell'abbattimento degli inquinamenti.

La Carta, quindi, raccoglie e cristallizza i principi sui quali si fondano gli interventi di bonifica di siti contaminati o potenzialmente contaminati, ossia i principi di sostenibilità ambientale, economica, temporale, sanitaria ed etica. Come emerge dal comunicato stampa, tale documento rappresenta una dichiarazione di principi aperta che potrà essere sottoscritta da enti locali, agenzie statali, regionali e comunali, università ed enti di ricerca a livello internazionale.

L'aspetto rilevante è l'intenzione di voler trasformare tale documento in una vera e propria norma nella quale ci sia al centro la bonifica sostenibile.

Le finalità di tale documento sono così individuate:

- “semplificazione amministrativa” finalizzata alla riduzione dei tempi burocratici, garantendo al contempo, elevati standard di qualità dei servizi erogati;
- centralità della conoscenza scientifica e dei momenti formativi ed informativi nelle tematiche ambientali al fine di educare tecnici specialisti e cittadini;
- riconoscere l'importanza dei temi ambientali come fattori di eccellenza e competitività economica, intende stimolare iniziative che sviluppino in questo ambito nuove opportunità di lavoro.

Occorre, a tal fine, tenere a mente alcuni punti:

- investire nella conservazione del rimanente capitale naturale, ovvero nei suoli, acque di falda, habitat, etc.;
- favorire la crescita del capitale naturale riducendo l'attuale livello di degrado;
- promuovere l'economia circolare anche nei processi di bonifica, alimentando le filiere verdi;
- migliorare l'efficienza dell'azione di bonifica in termini economici, temporali, sanitari.

Con la sottoscrizione della Carta ci si è impegnati a:

- favorire il sostegno per la ricerca, progettazione, lo sviluppo e l'applicazione di politiche orientate alla realizzazione di bonifiche sostenibili;
- avviare strategie e azioni di cooperazione politico-scientifica;
- istituire di una rete di scienziati e responsabili politici specificamente dedicati alla discussione delle bonifiche sostenibili;
- raccogliere e diffondere informazioni sulle buone pratiche sviluppate nei territori e sensibilizzazione i responsabili politici e il pubblico in generale;
- promuovere il principio della sostenibilità presso le Istituzioni e le Imprese;
- aumentare il numero di attori istituzionali che sottoscrivono la Carta;
- organizzare annualmente un premio per le “Bonifiche sostenibili”;
- favorire attività di formazione tecnico scientifica per la promozione di tecnologie di bonifica sostenibili;
- sostenere strumenti di presidio della legalità, onde prevenire le infiltrazioni criminali nella filiera delle bonifiche;
- promuovere linee guida e procedure di relazione per incentivare e regolamentare le attività di monitoraggio e realizzazione di bonifiche sostenibili.



**In conclusione la Carta sulle bonifiche sostenibili è il documento recentemente sottoscritto dal Ministro dell'ambiente Sergio Costa e dal sottosegretario all'ambiente Roberto Morassut che raccoglie e cristallizza i principi sui quali si fondano gli interventi di bonifica di siti contaminati o potenzialmente contaminati.**



**Vi sono indicazioni relativamente alla Tari per la copertura delle misure COVID-19?**

Con Delibera 238/2020/R/rif del 23 giugno 2020, l'ARERA adotta gli strumenti e le regole da applicarsi per garantire la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della deliberazione 158/2020/R/rif del 5 maggio 2020, recante misure straordinarie e urgenti volte a mitigare la situazione di criticità legata all'emergenza da COVID-19. In quest'ultima si disponevano prime misure volte a mitigare gli effetti sulle varie categorie di utenze derivanti dalle limitazioni introdotte a livello nazionale o locale dai provvedimenti normativi adottati per contrastare l'emergenza da COVID-19 che ha colpito anche il nostro Paese. Nel dettaglio, quanto ai corrispettivi applicabili alle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, urbani e assimilati si prevedevano alcuni fattori di rettifica per talune tipologie di utenze non domestiche nell'ottica del principio "*chi inquina paga*" sulla base della minore quantità di rifiuti producibili alla stregua della sospensione delle relative attività.

Tornando alla delibera di giugno, l'articolo 1 reca "*Elementi di flessibilità nella predisposizione dei piani economico-finanziari per l'anno 2020 a seguito dell'emergenza COVID-19*". Così, al fine di garantire la continuità nella fornitura di servizi essenziali, nonché il mantenimento di adeguati livelli qualitativi del servizio, l'ente territorialmente competente può integrare gli obiettivi di qualità del servizio e di ampliamento del perimetro gestionale con un ulteriore obiettivo che permetta di tener conto delle azioni messe in atto dagli operatori per la gestione delle ricadute dell'emergenza da COVID-19. Qualora intenda avvalersi di ciò nella predisposizione del piano economico-finanziario per l'anno 2020 potrà determinare le entrate tariffarie di riferimento per garantire la copertura dei costi relativi all'emergenza da COVID-19 secondo le disposizioni di cui alla Delibera stessa.

Peraltro, si legge nel comunicato stampa di ARERA, che gli Enti territorialmente competenti, nel definire le entrate tariffarie, potranno considerare anche specifiche componenti previsionali che consentono di tener conto degli scostamenti attesi rispetto ai valori di costo effettivi dell'anno 2020, dovuti alla gestione dell'emergenza (connesse ad esempio alle modalità di raccolta e trattamento dei rifiuti prodotti dai soggetti in quarantena), anche dando la possibilità di

attivare forme di copertura a favore delle agevolazioni eventualmente previste per le utenze domestiche disagiate.

Nel caso in cui l'Ente territorialmente competente avesse già trasmesso all'Autorità la predisposizione del piano economico-finanziario per l'anno 2020, esso potrà eventualmente integrarne il contenuto tramite l'apposita procedura che verrà resa sul sito dell'Autorità.

Inoltre, gli Enti che, in forza della precedente delibera dell'ARERA 158/2020, abbiano applicato una riduzione dei corrispettivi variabili, a sostegno delle utenze non-domestiche potranno richiedere un'anticipazione finanziaria alla Cassa Servizi Energetici e Ambientali, pari al minor gettito registrato per l'anno 2020.

Qualora l'Ente territorialmente competente non intenda avvalersi di tale facoltà, allora rimangono valide le pertinenti determinazioni già assunte, o restano confermati i procedimenti per assumere gli atti nei termini previsti dalla normativa vigente, in materia di predisposizione dei piani economico-finanziari e dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti, o dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, per l'anno 2020.

L'articolo 2 della delibera reca invece "*Modifiche e integrazioni al MTR a seguito dell'emergenza COVID-19*"; l'articolo 3 "*Clausola integrativa dei contratti di affidamento del servizio in essere*"; l'articolo 4 "*Strumenti di copertura dell'esposizione finanziaria in attuazione della deliberazione 158/2020/R/RIF*".



**In conclusione le indicazioni di cui si tratta sono contenute nella recente Delibera di ARERA 238/2020/R/rif del 23 giugno 2020.**

## 4.3.14. SCARICHI

4.3.14.4.



**Nel caso di messa in funzione di nuovi scarichi senza autorizzazione, chi risponde dell'infrazione? Il formale intestatario dell'autorizzazione o l'autore materiale della condotta contraria a legge (nel caso di specie il soggetto incaricato della gestione operativa dell'impianto)?**

Per l'infrazione amministrativa relativa allo scarico senza autorizzazione, assume portata risolutiva il rilievo che detto comportamento non costituisce un *illecito proprio*.

L'*illecito è proprio* quando può essere commesso solo da colui che riveste una determinata qualifica o posizione (si pensi al peculato, ossia all'appropriazione di denaro o di altra cosa di cui si ha la disponibilità in ragione del proprio ufficio o servizio, che può essere commesso solo da colui che riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio).

Esclusa detta eventualità (di *illecito proprio*), si rientra dunque nell'ipotesi di *illecito comune* che in quanto tale può essere compiuto da *chiunque*.

Ciò significa, applicando detti principi al caso di specie, che il soggetto agente può identificarsi non solo nel titolare dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto che apre nuove vie di scarico, ma anche in qualsiasi soggetto che gestisca o comunque detenga di fatto la condotta di scarico non autorizzata.

Ciò che conta, in sostanza, è come sono stati strutturati i rapporti tra le parti.

In altre parole se esiste – come in questo caso – un soggetto solo *formalmente* titolare dell'impianto e un altro invece incaricato della *gestione operativa*, sarà quest'ultimo che sopporterà eventuali conseguenze (negative) di una gestione dell'impianto non conforme a legge. E ciò anche se residua in capo al titolare formale un ruolo più o meno penetrante di coordinamento o controllo.

Ad affermarlo sono i giudici della Cassazione Civile, anche con una recente ordinanza: Cass. civ. Sez. II, Ord., 29 aprile 2020, n. 8364.

I supremi giudici, in detta occasione, hanno inoltre ribadito che, la circostanza che la carica di amministratore delegato risulti cessata quando è stata emessa e notificata l'ordinanza-ingiunzione, non rileva.

E infatti, in materia di sanzioni amministrative, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 3, della L. n.

689 del 1981, la responsabilità dell'illecito amministrativo compiuto da soggetto che abbia la qualità di rappresentante legale della persona giuridica, grava sull'autore medesimo e non sull'ente rappresentato e solo solidalmente obbligato al pagamento delle somme corrispondenti alle sanzioni irrogate.

Ne consegue che la sanzione deve considerarsi legittimamente applicata e notificata nei confronti del detto autore, nella sua qualità di legale rappresentante della persona giuridica al tempo del commesso illecito (a sostegno di tale affermazione si citano dei precedenti consolidati come Cass., Sez. II, 13 maggio 2010, n. 11643).

D'altra parte, non ha alcun rilievo che l'ordinanza-ingiunzione è stata notificata anche alla società, quale obbligata in solido, senza specificazione del nominativo del legale rappresentante, ove si consideri che la notifica ad una persona giuridica esattamente indicata è validamente compiuta con l'inoltro presso la sua sede, quando essa sia stata eseguita tramite consegna all'incaricato al ritiro degli atti.



**In definitiva, nel caso di messa in funzione di nuovi scarichi, della violazione non risponde il soggetto che, pur essendo rimasto formale intestatario dell'autorizzazione, abbia di fatto trasferito l'impianto, ma unicamente l'autore materiale della condotta illecita.**

ambiente **legale**  
DIGESTA

per la tua pubblicità all'interno  
della nostra rivista contattaci su:

[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

PREVENTIVI GRATUITI



CONTATTACI

Milano	02.87366838
Bologna	051.0353030
Roma	06.94443170
Terni	0744.400738



**Esistono regole particolari per il deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti?**

Il deposito temporaneo, è quel raggruppamento di rifiuti - o deposito preliminare alla raccolta - effettuato nell'attesa del successivo trasporto dei rifiuti in un impianto di destinazione finale (recupero/smaltimento).

La sua particolarità – anche rispetto all'istituto omologo dello stoccaggio – sta nel fatto che per la sua regolarità non necessita di autorizzazione alcuna, ma solo il rispetto di regole ben precise. Regole cristallizzate all'interno del nostro Testo Unico Ambientale (D.Lgs 152/2006) e precisamente al suo articolo 183, comma 1, lettera bb).

Quest'ultima norma, per esempio, richiede che il deposito temporaneo venga effettuato nel luogo di produzione dei rifiuti; che vengano rispettate le norme tecniche che regolano la gestione dei rifiuti contenenti sostanze pericolose; che venga effettuato per categorie omogenee di rifiuti e, per quel che qui interessa, che i rifiuti vengano avviati presso l'impianto di destinazione finale con cadenza almeno trimestrale (criterio temporale) o quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi (criterio quantitativo). In ogni caso il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno.

Una norma simile, con qualche differenza, è stata prevista anche per le terre e rocce da scavo qualificate come rifiuti.

Nello specifico, l'art. 23 del DPR 120/2017 stabilisce una disciplina particolare per i rifiuti classificati con i codici dell'elenco europeo 17.05.04 o 17.05.03\* e segnatamente il deposito:

- i. deve essere effettuato nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti;
- ii. deve essere effettuato nel rispetto delle norme tecniche che regolano la gestione dei rifiuti contenenti sostanze pericolose;
- iii. i rifiuti devono essere avviati presso l'impianto di destinazione finale con cadenza almeno trimestrale, (indipendentemente dalle quantità in deposito) o quando il quantitativo in deposito raggiunga complessivamente i 4000 metri cubi, di cui non oltre 800 metri cubi di rifiuti classificati come pericolosi. In ogni caso il deposito tem-

poraneo non può avere durata superiore ad un anno;

- iv. nel caso di rifiuti pericolosi, il deposito è realizzato nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute e in maniera tale da evitare la contaminazione delle matrici ambientali, garantendo in particolare un idoneo isolamento dal suolo, nonché la protezione dall'azione del vento e dalle acque meteoriche, anche con il convogliamento delle acque stesse.



**In definitiva, per le terre e rocce da scavo con CER 17.05.04 o 17.05.03\* muta il criterio quantitativo di avvio all'impianto di destinazione finale, fissato in 4.000 metri cubi (anziché in 30 metri cubi) di cui non oltre 800 metri cubi di rifiuti pericolosi (anziché 10 metri cubi). Ferma restando la durata complessiva che non può superare un anno. Rimangono inoltre invariati il criterio temporale (trimestrale) e il necessario rispetto delle norme tecniche che disciplinano le sostanze pericolose. Altra particolarità sta nella necessaria messa a punto di tutte quelle opere utili a creare, durante il deposito, un idoneo isolamento dal suolo, nonché la protezione dall'azione del vento e dalle acque meteoriche, anche mediante il convogliamento delle acque stesse.**

4.3.15.4.

## 4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.4.



**Quali condotte, oltre alla trasformazione iniziale dell'area, integrano il reato di discarica abusiva?**

La Corte di Cassazione, nella recente sentenza del 21 maggio 2020, n. 15575 è tornata a pronunciarsi in materia di qualificazione del fatto come reato di discarica abusiva.

Nel caso di specie, invero, un soggetto privato, è stato condannato in secondo grado alla pena di anni 1 e mesi sei di reclusione ed Euro 20.000 di multa per il reato di cui all'art. 6, comma 1, lett. e) della Legge del 30 dicembre 2008, n. 210 recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale”*.

Ai sensi della suddetta norma, infatti: *“chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e con la multa da ventimila euro a sessantamila euro. Si applica la pena della reclusione da due a sette anni e della multa da cinquantamila euro a centomila euro se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi; alla sentenza di condanna o alla sentenza pronunciata 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 del reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi”*.

A fronte di tale statuizione tuttavia, l'imputato ha presentato ricorso in Cassazione sostenendo, fra gli altri motivi, l'erronea qualificazione del fatto come discarica abusiva piuttosto che come deposito incontrollato di rifiuti.

Ebbene, la Suprema Corte, nel rispondere alla pretesa avanzata dal condannato ha ribadito una serie di concetti in materia di qualificazione del fatto di reato come discarica abusiva.

Nello specifico gli Ermellini hanno sottolineato che elementi come *“l'accumulo e l'utilizzo dei rifiuti nonché le attività di sbancamento compiute, con i conseguenti livellamenti del terreno e le tracce delle movimentazioni dei mezzi meccanici (finalizzate alle opere di sistemazione, per così dire, del sito) nell'ampia area (4500 metri quadrati) di riferimento dell'imputato” non possono che ricondurre all'illecito della discarica non autorizzata sottolineando anche che: “in tema di deposito incontrollato di*

*rifiuti, ove esso si realizzi con plurime condotte di accumulo, in assenza di attività di gestione, la distinzione con il reato di realizzazione di discarica non autorizzata si fonda principalmente sulle dimensioni dell'area occupata e sulla quantità dei rifiuti depositati”* caratteristica senza dubbio presente nel caso di specie data la vastità dell'area incriminata (4500 metri quadrati).

I Giudici, infine, hanno colto l'occasione anche per ribadire che: *“il concetto di gestione di una discarica abusiva deve essere inteso in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare od anche semplicemente a tollerare e mantenere il grave stato del fatto-reato, strutturalmente permanente”*.



**In conclusione, quindi, la Corte di Cassazione ha ritenuto infondato tale motivo di ricordo presentato dall'imputato ed ha nuovamente confermato il principio di diritto per cui “devono ritenersi sanzionate non solo le condotte di iniziale trasformazione di un sito a luogo adibito a discarica, ma anche tutte quelle che contribuiscano a mantenere tali, nel corso del tempo, le condizioni del sito stesso”**.

COLLANA:

**“I Quaderni sui rifiuti”**  
**“Produttori di rifiuti e sottoprodotti”**

Autore:

Avv. D. Carissimi





**Ai fanghi di depurazione si applica la disciplina dei rifiuti?**

I fanghi trovano la loro definizione nel d. lgs. n. 152/2006, Parte III, che riguarda la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche. Infatti, il Testo Unico ambientale, nel recepire la direttiva quadro sulle acque<sup>1</sup>, ha predisposto una regolamentazione unitaria, proseguendo la via tracciata dal d. lgs. 152/1999<sup>2</sup>.

L'art. 74, comma 1 lett. bb), così, definisce “fanghi”: “i fanghi residui, trattati o non trattati, provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane”.

**Si tratta, quindi, del residuo esitante dai processi di depurazione (innanzitutto di sedimentazione) delle acque reflue.**

Tanto per chiarire, lo stesso articolo<sup>3</sup> definisce e classifica le acque reflue in:

- “domestiche”: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;
- “industriali”: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diversi dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento;
- “urbane”: acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.

Se inoltre leggiamo il d. lgs. n. 99/1992<sup>4</sup>, relativo all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, sappiamo che per fanghi si intendono “i residui derivanti dai processi di depurazione”<sup>5</sup>.

Pur definiti, pertanto, nella Parte III del Testo Unico ambientale, ai fanghi da depurazione si applica quanto disposto dalle norme contenute nella Parte IV, ossia la disciplina sui rifiuti.

L'art. 127, comma 1, TUA<sup>6</sup> dispone infatti che “ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato”. Al secondo comma, inoltre, si vieta lo smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci e salmastre.

Peraltro l'ingresso dei fanghi da depurazione nella normativa dei rifiuti non è una novità introdotta con il Testo Unico Ambientale, che non fa che riallacciarsi a quanto già disposto dal d. lgs. 152/1999, all'art. 48.



**In conclusione ai fanghi da depurazione si applica la disciplina sui rifiuti.**

1 Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

2 Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152. Decreto legislativo recante disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

3 Art. 74 (Definizioni), comma 1, lett. g), h), i), D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

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

5 Art. 2 (Definizioni) D. Lgs. 27 gennaio 1992, n. 99.

6 Art. 127 (Fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, così modificato dal D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.

## 4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.4.



**È di competenza del Giudice Ordinario l'accertamento dell'obbligo del Comune al pagamento del prezzo per le prestazioni di gestione temporanea di rifiuti?**

Spetta al Giudice ordinario l'accertamento dell'obbligo in capo ad una amministrazione comunale circa la remunerazione per le prestazioni di gestione temporanea di rifiuti in esecuzione di ordinanza emergenziale.

Così hanno deciso le sezioni unite della Corte di Cassazione con sentenza del 24 giugno 2020, n. 12483, in merito al pagamento di prestazioni di triturazione e smaltimento di rifiuti indifferenziati svolte da una società nei confronti di un Ente locale.

Ed infatti la vicenda trae origine dalla proposizione di un ricorso per regolamento di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 c.p.c., formulato all'interno di un giudizio pendente dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale attinente esclusivamente all'accertamento dell'obbligo del pagamento del corrispettivo maturato in capo ad una società per il servizio di smaltimento e triturazione di rifiuti effettuato in favore del Comune in seguito a ordinanze emergenziali adottate ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006, in conseguenza di talune criticità ambientali.

Secondo i giudici della Cassazione, invero, la controversia non investe alcun aspetto relativo alla fase di affidamento dell'appalto del servizio di smaltimento e triturazione dei rifiuti, ove sussisterebbe la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera e), c.p.a., ma riguarda l'affidamento temporaneo del servizio conferito in via d'urgenza tramite ordinanze del Presidente della Giunta Regionale ai sensi del citato art. 191 D.lgs. n. 152/2006.

Più nello specifico, invero, la vertenza, riguarda un rapporto di natura privatistica intercorso tra la società e il Comune con riguardo al pagamento del corrispettivo relativo all'attività di smaltimento rifiuti effettuata per conto di detto Comune, per effetto ed in esecuzione di ordinanze contingibili ed urgenti emesse, per ragioni di emergenza ambientale, ai sensi dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006, dal Presidente della Giunta Regionale.

Queste ultime, però, non vengono direttamente in rilievo dal punto di vista giuridico nella vicenda processuale in discorso, non risultando, invero, né impugnate in via diretta né risultandone sollecitata la dichiarazione della loro illegittimità in via incidentale nel giudizio civile di cui trattasi), costituendo, in realtà, un mero presupposto fattuale esterno al

rapporto intercorso tra la società e il citato Comune.



La suprema Corte ha quindi statuito che la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie attinenti all'attività di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della p.a., presuppone che gli atti di gestione siano espressione dell'esercizio di un potere autoritativo dello stesso soggetto pubblico, mentre quando in giudizio sia dedotto un rapporto obbligatorio avente la propria fonte in una pattuizione di tipo negoziale intesa a regolamentare gli aspetti meramente patrimoniali della gestione, la controversia appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario.

## CORSI ON LINE

## LA TARIFFA

## PROGRAMMA DEL CORSO:

- La legge sulla tari
- La composizione della tari
- Le superfici non assoggettate
- Le ipotesi di riduzione
- Le ipotesi di esclusione
- Le dichiarazioni per la riduzione della tari

\*ONLINE\*

07 OTTOBRE 2020 - ore 09:00 - 10:30

10 DICEMBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30

DOCENTE:

*Avv. Roberta Tomassetti*

COSTO DEL CORSO:

**99** euro (IVA ESCLUSA)

**Quali contenuti deve avere un piano di gestione dei rifiuti?**

I piani di gestione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 190 del d.lgs n. 152/06 sono adottati dalle regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201. Lo stesso articolo 199 ai commi 2 e 3 ne indica i contenuti:

- analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato;
- misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti;
- valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006.

I Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti devono inoltre prevedere:

- tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, suddivisi per ambito territoriale ottimale per quanto riguarda i rifiuti urbani, rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e valutazione dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti, nonché la fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale, fermo restando quanto disposto dall'articolo 205;
- sistemi di raccolta dei rifiuti e impianti di smaltimento e recupero esistenti;
- valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti;
- informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
- delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m);
- complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosuffi-

cienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno dell'ambito territoriale ottimale, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;

- promozione della gestione dei rifiuti per ambito territoriale ottimale;
- stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
- criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera p);
- iniziative volte a favorire, il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino;
- misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
- determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per specifiche tipologie di rifiuti;
- prescrizioni in materia di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio di cui all'articolo 225, comma 6;
- programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36;
- programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'art. 180, che descriva le misure di prevenzione esistenti e fissi ulteriori misure adeguate. Il programma fissa anche gli obiettivi di prevenzione. Le misure e gli obiettivi sono finalizzati a dissociare la crescita economica dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti. Il programma deve contenere specifici parametri qualitativi e quantitativi per le misure di prevenzione al fine di monitorare e valutare i progressi realizzati, anche mediante la fissazione di indicatori.



**In conclusione, il piano di gestione di rifiuti deve avere i contenuti obbligatori sopra citati ai sensi dell'art. 199 del d.lgs n. 152/06.**

## 4.3.20. ALTRO

4.3.20.4.



**L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende comporta il rilascio dell'informazione interdittiva antimafia?**

Per rispondere al quesito posto occorre preliminarmente valutare la natura del provvedimento di amministrazione giudiziaria nel *codice delle leggi antimafia* (D.Lgs. 159/2011).

In primo luogo occorre precisare che ai sensi dell'art. 34 del Decreto 159, l'*amministrazione giudiziaria*, come anche il *controllo giudiziario*, a differenza delle altre misure di prevenzione patrimoniali (c.d. ablative) non impedisce all'azienda di proseguire la propria attività commerciale, consentendo all'ente di continuare ad operare pur restando assoggettato alla supervisione di un Collegio di amministratori giudiziari.

L'*amministrazione giudiziaria* di cui all'art. 34 del D.Lgs. 159 del 2011 (modificato di recente dalla L. 161 del 2017) comporta quindi una forte ingerenza dello Stato all'interno di un'azienda, intervento legittimato da indizi di contaminazione da parte delle organizzazioni mafiose.

La presenza di un "*controllore*" all'interno dell'ente può comportare considerazioni diametralmente opposte come dimostra la stessa giurisprudenza che:

- con un primo orientamento individua la connotazione *positiva*<sup>1</sup> della presenza dell'amministratore giudiziario in azienda in quanto lo stesso interrompe ogni eventuale influenza esterna da parte di associazioni mafiose garantendone quindi la legalità dell'operato;
- con un secondo orientamento, diametralmente opposto, manifesta la connotazione *negativa*<sup>2</sup> dell'applicazione dell'*amministrazione giudiziaria*, in quanto, tale misura di prevenzione anticipa la tutela che sarebbe resa solo all'esito degli accertamenti svolti in sede di rilascio dell'*informativa antimafia*.

Quanto al secondo orientamento, con riguardo al rapporto esistente tra la misura di prevenzione

dell'*amministrazione giudiziaria* e il rilascio dell'*informazione antimafia* occorre compiere un'ulteriore precisazione.

Ed invero, ai sensi dell'art. 34-*bis* comma 7<sup>3</sup> del D.Lgs. 159/11 è previsto quale ulteriore effetto connesso all'applicazione dell'*amministrazione giudiziaria* quello di sospendere l'applicazione dell'art. 94 (*Effetti delle informazioni del prefetto*) del medesimo decreto che dispone l'emissione dell'*informazione antimafia interdittiva* in presenza di particolari condizioni.

Nello specifico, l'art. 94 del codice antimafia prevede, al suo comma 1, che "*Quando emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 84, comma 4 ed all'articolo 91, comma 6, nelle società o imprese interessate, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2 cui sono fornite le informazioni antimafia, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni*".

Dalla lettura della norma in commento si evince che tra gli elementi idonei ad accertare la presenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa rientrano proprio le misure di prevenzione purtuttavia l'art. 34-*bis* comma 7 preveda che l'*amministrazione giudiziaria* e il *controllo giudiziario* dell'ente (misure di prevenzione patrimoniali) comportano la sospensione del procedimento di rilascio dell'*informazione antimafia* e non l'emissione dell'*informazione antimafia interdittiva*.



Dalla lettura sistematica dell'art. 94 unitamente all'art. 34-*bis* comma 7 del *codice antimafia* si può concludere che le *misure di prevenzione* comportano il rilascio dell'*informazione antimafia interdittiva* fatta eccezione per l'*amministrazione giudiziaria* e per il *controllo giudiziario* la cui applicazione sospende il processo di accertamento Prefettizio per il rilascio dell'*informazione antimafia* per la loro intera durata.

- 1 Cass. Pen. S.U. n. 46898 del 26 settembre 2019 e decreto Tribunale di Roma sezione Misure di prevenzione del 8 ottobre 2019, con cui il Tribunale ha reso noto che le iniziative realizzate in costanza dell'amministrazione giudiziaria "*... hanno consentito il superamento delle situazioni che hanno portato all'applicazione della misura e allo stesso tempo permettono di ridurre il rischio pro futuro di colpevoli agevolazioni nei confronti di soggetti che perseguono finalità illecite. ...*".
- 2 Cfr. CdS n. 3268 del 31 maggio 2018 e TAR Campania (Napoli) n. 6423 del 2 novembre 2018.
- 3 Art. 34-*bis* comma 7 D.Lgs. 159/2011: "*Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94*".

# 4.4.

## SOMMARIO

- 4.4.4. **Trasparenza: garanzia per i cittadini o pane per i giornalisti?**  
di *Lucia Giulivi* ..... 570

# “Trasparenza: garanzia per i cittadini o pane per i giornalisti?”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Il Decreto Legislativo 33 del 2013 disciplina gli oneri in materia di trasparenza per le società pubbliche e in controllo pubblico.

Tra le informazioni che devono essere pubblicate sul sito internet dell'amministrazione o della società in controllo pubblico vi rientrano anche quelle relative ai membri del CdA e del Collegio Sindacale e precisamente quelle riguardanti la presenza di cariche in altri enti privati da parte di ciascun membro nonché le dichiarazioni dei redditi degli amministratori e dei membri del Collegio Sindacale.

Tuttavia è lecito domandarsi se le informazioni in merito a incarichi privati ricoperti da soggetti apicali rientrano nel perimetro dei controlli in materia di “trasparenza” anche per le società in controllo pubblico e se, quindi, sia obbligatorio anche per questi enti, procedere alla pubblicazione di tali dati.

Le perplessità aumentano inoltre con riguardo ai membri del Collegio Sindacale, organo che, in base alla normativa sulla trasparenza risulterebbe in ogni caso soggetto alla pubblicazione dei propri dati anche reddituali.

## IN SINTESI

- Un ente privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2-bis del D. Lgs. 33 del 2013 è tenuto agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 comma 1;
- tra gli oneri di pubblicazione di cui all'art. 14 comma 1, vi rientrano le cariche ricoperte dagli amministratori presso altri enti pubblici o privati e le dichiarazioni dei redditi;
- per enti privati si intendono tutte le società di diritto privato non rilevando, ai fini della pubblicazione, la partecipazione o il controllo da parte della pubblica amministrazione su tali enti;
- pertanto sono oggetto di pubblicazione tutte le cariche rivestite a titolo oneroso che gratuito, dovendosi precisare, per le prime, i relativi compensi;
- detti oneri non si estendono al Collegio Sindacale nelle società in controllo pubblico, che deve essere equiparato a qualsiasi collaboratore esterno e pertanto senza dover procedere alla pubblicazione della dichiarazione dei redditi.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

## 1. Premessa

Le amministrazioni pubbliche come anche le società in controllo pubblico sono tenute, per la normativa in materia di trasparenza, a pubblicare determinate informazioni (espressamente descritte nel Decreto Legislativo di riferimento) sul proprio sito internet. La funzione di questo onere di pubblicazione è quella di garantire la possibilità, ai cittadini, di verificare il corretto esercizio della *cosa pubblica*, potendo richiedere informazioni ulteriori laddove siano portatori di interessi.

Ogni norma tuttavia, come è noto, si presta sempre a interpretazioni plurime che, inevitabilmente, generano incertezza e problemi applicativi.

Il problema inoltre si acuisce nei soggetti privati in controllo pubblico, che rappresentano la maggior parte delle aziende impegnate in settori di pubblico interesse, laddove è più labile il confine tra privato e pubblico.

Sul punto si è espresso anche il Garante privacy con delle proprie Linee Guida<sup>1</sup> che forniscono indicazioni in merito al rapporto esistente tra l'obbligo di pubblicazione ai sensi del D.lgs. 33/2013 in materia di trasparenza e la tutela della riservatezza.

Tra le indicazioni fornite dal Garante è espressamente indicata la prassi da adottare prima di procedere alla pubblicazione sul proprio sito web e precisamente l'ente pubblico dovrà:

- individuare se esiste un presupposto di legge o di regolamento che legittima la diffusione del documento o del dato personale;
- verificare, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni;
- sottrarre all'indicizzazione (cioè alla reperibilità sulla rete da parte dei motori di ricerca) i dati sensibili e giudiziari, come ricordati al punto precedente.

Quanto all'oggetto del presente contributo il Garante, nelle citate Linee Guida all'art. 9 (*Indicazioni per specifici obblighi di pubblicazione*), individua puntualmente i limiti per il rispetto del trattamento dei dati personali in riferimento agli *Obblighi di pubblicazione della dichiarazione dei redditi dei componenti degli organi di indirizzo politico e dei loro familiari* (art. 14 del d. lgs. n. 33/2013) e agli *Obblighi di pubblicazione concernenti corrispettivi e compensi* (artt. 15, 18 e 41, del d. lgs. n. 33/2013).

Precisamente, i principi cardine cui le amministrazioni devono orientarsi per rispettare la normativa per il trattamento dei dati personali, sono quelli della *pertinenza e non eccedenza* del dato, avendo cura di evitare la divulgazione di situazioni non attinenti agli oneri di pubblicazioni di dati che possano, anche indirettamente fornire "dati di tipo sensibile, come, fra l'altro, le indicazioni relative a:

- familiari a carico tra i quali possono essere indicati figli disabili;
- spese mediche e di assistenza per portatori di handicap o per determinate patologie;
- erogazioni liberali in denaro a favore dei movimenti e partiti politici;
- erogazioni liberali in denaro a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle iniziative umanitarie, religiose, o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nei paesi non appartenenti all'OCSE;
- contributi associativi versati dai soci alle società di mutuo soccorso che operano esclusivamente nei settori di cui all'art. 1 della l. 15 aprile 1886, n. 3818, al fine di assicurare ai soci medesimi un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia, oppure, in caso di decesso, un aiuto alle loro famiglie;
- spese sostenute per i servizi di interpretariato dai soggetti riconosciuti sordomuti ai sensi della l. 26 maggio 1970, n. 381;
- erogazioni liberali in denaro a favore delle istituzioni religiose;
- scelta per la destinazione dell'otto per mille;
- scelta per la destinazione del cinque per mille<sup>2</sup>.

Nulla invece risulta con riguardo al perimetro soggettivo e cioè rispetto ai soggetti che sono tenuti a fornire le informazioni richieste dal decreto trasparenza in particolare quando a dover rispettare gli oneri di pubblicazione sia un soggetto privato in controllo pubblico e non direttamente una pubblica amministrazione.

\*\*\*

## 2. Obblighi di pubblicazione relativi agli amministratori: l'art. 14 del D.Lgs. 33/2013

La norma che interessa il presente contributo deve essere verificata poi con riguardo agli obblighi di

1 <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3134436>

2 "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" (Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014) punto 9c.

## SANZIONI

di Lucia Giulivi

pubblicazione relativi agli Amministratori.

Sul punto occorre fare rimando alla disciplina normativa di cui al D. Lgs. 33 del 2013 in materia di “riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” e precisamente all’art. 14 rubricato “Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali”.

L’art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013 prevede che: “1. Con riferimento ai titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale, lo Stato, le regioni e gli enti locali pubblicano i seguenti documenti ed informazioni:

- a) l’atto di nomina o di proclamazione, con l’indicazione della durata dell’incarico o del mandato elettivo;
- b) il curriculum;
- c) i compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- d) i dati relativi all’assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l’indicazione dei compensi spettanti;
- f) le dichiarazioni di cui all’articolo 2<sup>3</sup>, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3<sup>4</sup> e 4<sup>5</sup> della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al sogget-

to, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell’organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all’articolo 7”.

La medesima norma, inoltre, al comma 1-bis dispone che: “Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui al comma 1 per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall’organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione”.

Stando a quanto disposto dal quadro normativo riportato, pertanto, le Pubbliche Amministrazioni:

- hanno l’obbligo di pubblicare le informazioni (compresi i compensi) relative alla assunzione di altre cariche presso altri enti pubblici o privati da parte di quei soggetti che, all’interno dell’amministrazione interessata, sono titolari di:
  - incarichi politici;
  - incarichi o cariche di amministrazione;
  - incarichi o cariche di direzione o governo;
  - incarichi dirigenziali;
- hanno l’obbligo di pubblicare la dichiarazione dei redditi nonché le altre dichiarazioni di cui alla lett. f) dell’art. 14.

3 Art. 2 Legge 441 del 1982: “Entro tre mesi dalla proclamazione i membri del Senato della Repubblica ed i membri della Camera dei deputati sono tenuti a depositare presso l’ufficio di presidenza della Camera di appartenenza:

1) una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l’esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l’apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero»;

2) copia dell’ultima dichiarazione dei redditi soggetti all’imposta sui redditi delle persone fisiche;

3) una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l’attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l’apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero». Alla dichiarazione debbono essere allegate le copie delle dichiarazioni di cui al terzo comma dell’articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659, relative agli eventuali contributi ricevuti.

Gli adempimenti indicati nei numeri 1 e 2 del comma precedente concernono anche la situazione patrimoniale e la dichiarazione dei redditi del coniuge non separato, nonché dei figli e dei parenti entro il secondo grado di parentela, se gli stessi vi consentono [...]”.

4 Art. 3 Legge 441 del 1982: “Entro un mese dalla scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi soggetti all’imposta sui redditi delle persone fisiche, i soggetti indicati nell’articolo 2 sono tenuti a depositare un’attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale di cui al numero 1 del primo comma del medesimo articolo 2 intervenute nell’anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi. A tale adempimento annuale si applica il penultimo comma dell’articolo 2”.

5 Art. 4 Legge 441 del 1982: “Entro tre mesi successivi alla cessazione dall’ufficio i soggetti indicati nell’articolo 2 sono tenuti a depositare una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale di cui al numero

di Lucia Giulivi

SANZIONI

Fin qui nessun problema, tuttavia, allo scopo di verificare se anche le società in controllo pubblico siano tenute agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013, si deve valutare attentamente l'ambito di applicazione soggettivo di tale quadro normativo.

A tal proposito si deve fare riferimento all'art. 2-bis del D. Lgs. 33 del 2013 nominato appunto "ambito soggettivo di applicazione".

La suddetta norma, infatti, oltre a precisare la definizione di "pubbliche amministrazioni"<sup>6</sup> al fine della applicazione del D. Lgs. 33/2013, al comma 2 specifica che la medesima disciplina prevista da tale decreto "si applica anche, in quanto compatibile:

a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;

b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche; [...]"

L'art. 2 comma 1 lett. m) del D. Lgs. n. 175 del 2016 di cui sopra, invero, definisce "società a controllo pubblico" le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo così come definito, dalla lett. b) della medesima norma, ovvero come "la situazione descritta nell'articolo 2359<sup>7</sup> del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che

condividono il controllo".

Il controllo (in linea generale) nell'ente privato, quindi, stando alla predetta disposizione normativa che, a sua volta, richiama l'art. 2359 (*Società controllate e società collegate*) c.c., si verifica quando la Pubblica Amministrazione dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, ovvero di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante nell'assemblea ordinaria.

Confermata l'applicabilità in via generale delle norme del D. Lgs. 33 del 2013 agli enti privati in controllo pubblico, pertanto, si devono ritenere applicabili anche le disposizioni di cui all'art. 14 comma 1 lett. d) e f) del D. Lgs. 33/2013 in materia di obblighi di pubblicazione dei dati relativi ai titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e titolari di incarichi dirigenziali.

Ad affermare l'applicabilità degli obblighi di trasparenza di cui alla sopra citata norma, invero, è intervenuta anche l'ANAC mediante la determinazione n. 1134 del 2017 recante "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

In tale determina<sup>8</sup>, infatti, si legge che: "Le disposizioni contenute nell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 si ritiene non siano incompatibili con l'organizzazione e le funzioni delle società e degli enti in controllo pubblico. Pertanto, in continuità con quanto già previsto nella determinazione ANAC 8/2015, i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati (art. 14, co. 1-bis) pubblicano i dati di cui al co. 1, lettere da a) ad f). La disposizione deve intendersi riferita a

1 del primo comma del medesimo articolo 2 intervenute dopo l'ultima attestazione. Entro un mese successivo alla scadenza del relativo termine, essi sono tenuti a depositare una copia della dichiarazione annuale relativa ai redditi delle persone fisiche.

Si applica il secondo comma dell'articolo 2.

Le disposizioni contenute nei precedenti commi non si applicano nel caso di rielezione del soggetto, cessato dalla carica per il rinnovo della Camera di appartenenza".

6 Art. 2-bis (ambito soggettivo di applicazione) D. Lgs. 33/2013, comma 1: "Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione".

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 nell'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 controllate, 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 Cfr. pag. 32 determinazione n. 1134 del 2017.

## SANZIONI

di Lucia Giulivi

*tutti i componenti degli organi titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività della società/ente cui sono preposti e della quale definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Nelle società ad esempio, l'organo di indirizzo è individuato nel consiglio di amministrazione o in altro organo con funzioni equivalenti. Solo qualora tali incarichi o cariche siano svolti a titolo gratuito, le misure di trasparenza in argomento non sono applicabili. Nell'ipotesi di gratuità si evidenzia l'esigenza di pubblicare sul sito gli statuti o le deliberazioni con carattere generale che dispongono in merito".*

Per quanto riguarda nello specifico l'obbligo di pubblicare dati relativi alla assunzione di cariche presso altri enti privati, inoltre, l'ANAC fornisce chiarimenti circa la **qualificazione di enti privati** e la **tipologia di cariche** rispetto alle quali sussiste tale obbligo.

L'ANAC, infatti, nelle proprie FAQ<sup>9</sup> sulla trasparenza specifica che: *"Costituiscono oggetto di pubblicazione i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, intendendo per questi ultimi le società e gli altri enti disciplinati dal diritto privato. Avuto riguardo alla formulazione letterale della citata lett. d), non rileva, ai fini della pubblicazione, la partecipazione o il controllo da parte dell'amministrazione su tali enti.*

*Costituiscono oggetto di pubblicazione tutte le cariche rivestite, non essendo limitato l'obbligo di pubblicazione alle cariche di tipo "politico" o connesse con la carica politica rivestita.*

*Costituiscono oggetto di pubblicazione sia le cariche a titolo oneroso sia quelle a titolo gratuito, dovendosi precisare, per quelle onerose, anche i relativi compensi".*

L'ANAC, infine, indica la pubblicazione dei dati di cui all'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013 quali adempimenti in capo agli enti in controllo pubblico, anche nell'Allegato 1<sup>10</sup> della Determina 1134/2017, riepilogativo degli obblighi di trasparenza.

Riassumendo, quindi:

- gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 dell'art.14 del D. Lgs. 33 del 2013, compresi l'obbligo di pubblicazione di dati relativi alla assunzione di altre cariche presso enti pubblici o privati e di pubblicazione della dichiarazione dei redditi di cui alle lett. d) e f) di tale comma, si applicano anche agli enti in controllo

pubblico;

- le disposizioni di cui all'art. 14 D. Lgs. 33/2013, ai sensi del comma 1-bis, si riferiscono a tutti i componenti degli **organi titolari di poteri di indirizzo generale** con riferimento all'organizzazione e all'attività della società/ente cui sono preposti, che nelle Società sono individuati nel **Consiglio di Amministrazione** o in altro organo con funzioni equivalenti.

Posto quanto sopra, pertanto, non residuano dubbi sull'applicabilità dell'obbligo di pubblicazione delle informazioni relative alla assunzione di cariche presso altri enti privati da parte di un membro del CdA e all'obbligo di pubblicazione delle dichiarazioni dei redditi degli Amministratori in una società in controllo pubblico.

\*\*\*

### 2.1. Sulla sospensione delle sanzioni per la violazione dell'art. 14 d. lgs. 33/2013 disposta dal Decreto Milleproroghe

In materia di obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013, si devono segnalare le novità normative apportate con il Decreto Legge n. 162 del 2019 (convertito in Legge n. 8 del 2020) anche detto "decreto milleproroghe".

L'art. 1 comma 7 del suddetto decreto, infatti, dispone che: *"Fino al 31 dicembre 2020, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2019, n. 20, ai soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ad esclusione dei titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applicano le misure di cui agli articoli 46 e 47 del medesimo decreto legislativo n. 33 del 2013. Fermo restando quanto previsto alla lettera c) del presente comma, per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dal citato articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, continua a trovare piena applicazione la disciplina di cui all'articolo 14 del citato decreto legislativo n. 33 del 2013".*

Tale previsione normativa, come si evince dal testo della stessa, si è resa necessaria a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 2019 con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 1-bis dell'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013, nella parte in cui prevede la pubblicazione dei dati di cui all'art. 14 comma 1, lettera f), anche

<sup>9</sup> Cfr. punto 5.17 delle FAQ in materia di trasparenza reperibili al sito [www.Anticorruzione.it](http://www.Anticorruzione.it)

<sup>10</sup> Cfr. All. 1 Determina ANAC n. 1134/2017.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione (anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali "generali" previsti dall'art. 19 del D. Lgs. 165/2001, commi 3 e 4).

Ebbene, al fine di dare atto di quanto esplicitato nella suddetta sentenza, fino al 31 dicembre 2020 è sospesa l'applicazione delle misure di cui agli artt. 46<sup>11</sup> e 47<sup>12</sup> del D. Lgs. 33 del 2013, ovvero sono sospese la vigilanza e l'applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 comma 1 del D. Lgs. 33 del 2013 nei confronti dei soggetti di cui al comma 1-bis.

Sono esclusi da tale sospensione, infatti, i soli titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (ovvero incarichi dirigenziali quali segretario generale di ministeri, direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e livello equivalente e incarichi di funzione dirigenziale di livello generale).

Tuttavia, se l'art. 1 comma 7 del decreto "milleproroghe" è chiaro con riguardo ai soggetti a cui si riferisce, non si può dire lo stesso rispetto all'ambito

oggettivo di applicazione.

La genericità con la quale è stata predisposta tale norma, invero, induce parte della dottrina a ritenere che la sospensione delle sanzioni non abbia per oggetto esclusivamente gli obblighi di cui alla lett. f) del comma 1 dell'art. 14 del D. Lgs. n. 33 del 2013, bensì anche agli obblighi previsti dalle restanti lettere del medesimo comma con la conseguenza che la sospensione delle sanzioni debba applicarsi anche a questi ultimi.

In senso contrario, tuttavia, che la sospensione delle sanzioni si debba ricondurre esclusivamente agli aspetti trattati nella sentenza della Corte Costituzionale (e quindi alla sola lett. f) dell'art. 14 comma 1 del D. Lgs. 33 del 2013 e non a tutti gli altri obblighi di pubblicazione), deve desumersi proprio dal testo del comma 7 laddove, nell'introdurre la misura della sospensione degli artt. 46 e 47 del D. Lgs. 33 del 2013, prevede che la stessa sia adottata "nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale".

Appare evidente, pertanto, che lo scopo del "milleproroghe" sia proprio quello di dare atto a quanto emerso nella sentenza della Corte Costituzionale che riguarda esclusivamente l'obbligo di pubblicazione

11 Art. 46 (Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico) D. Lgs. 33 del 2017: "1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 47, comma 1-bis, ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile".

12 Art. 47 (Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici) del D. Lgs. 33 del 2017: "1. La mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica, dà luogo a una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato. 1-bis. La sanzione di cui al comma 1 si applica anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione ai sensi dell'articolo 14, comma 1-ter, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica. Nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo si applica una sanzione amministrativa consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza, ed il relativo provvedimento è pubblicato nel sito internet dell'amministrazione o dell'organismo interessati. La stessa sanzione si applica nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'articolo 4-bis, comma 2.

2. La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa in carico al responsabile della pubblicazione consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento.

3. Le sanzioni di cui al presente articolo sono irrogate dall'Autorità nazionale anticorruzione. L'Autorità nazionale anticorruzione disciplina con proprio regolamento, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni".

## SANZIONI

di Lucia Giulivi

di cui alla lett. f) dell'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013 e che la sospensione delle sanzioni non debba essere estesa a tutti gli altri obblighi di pubblicazione.

Ad ogni modo, anche laddove si volesse seguire la teoria per cui, data la genericità della norma, la sospensione delle sanzioni si deve intendere applicabile a tutti gli obblighi di cui all'art. 14, si deve tenere presente che la sospensione riguarda solo le misure sanzionatorie di cui agli artt. 46 e 47 del D. Lgs. 33 del 2013 e non l'obbligo in sé.

In ragione delle considerazioni esposte la scrivente ritiene più logico abbracciare la teoria secondo la quale il decreto *milleproroghe* si riferisca a determinati obblighi specifici di cui all'art. 14 del decreto 33 del 2013 e non alla totalità degli stessi.

\* \* \*

### 3. Sugli obblighi di pubblicazione relativi ai membri del collegio sindacale: l'art. 15-bis del D.Lgs. 33/2013

Passando al Collegio Sindacale occorre verificarne gli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale della società in controllo pubblico per la quale opera.

Già si è detto in precedenza, in merito agli obblighi di cui all'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013 e all'ambito di applicazione descritto al comma 1-bis dello stesso articolo.

Ebbene gli obblighi imposti dalla norma sopra dettagliata si applicano anche ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, categorie di organi tra i quali tuttavia non è lecito annoverare il Collegio Sindacale.

Questo ultimo infatti, non ricopre la funzione di Organo di amministrazione, direzione o governo, bensì quella di Organo di controllo.

È chiaro, quindi, che tale Organo non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013.

L'Organo di controllo, invero, e nel caso di specie il Collegio Sindacale, è qualificabile come *collaboratore* o *consulente*.

A precisarlo è sempre l'ANAC che nelle FAQ<sup>13</sup> sulla trasparenza, specifica che, in relazione ai membri del Collegio Sindacale devono essere pubblicati i dati di cui all'art. 15 del D. Lgs. 33 del 2013, in quanto i medesimi incarichi si configurano alla stregua di incarichi di collaborazione o consulenza.

Tuttavia in caso di società in controllo pubblico, il

riferimento è da intendersi all'art. 15-bis del D. Lgs. 33 del 2013 in quanto lo stesso, in maniera maggiormente specifica, disciplina esplicitamente gli "Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate".

Ai sensi della suddetta norma, infatti: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le società a controllo pubblico, nonché le società in regime di amministrazione straordinaria, ad esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, **pubblicano, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e per i due anni successivi alla loro cessazione, le seguenti informazioni:**

- a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata;
- b) il curriculum vitae;
- c) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali;
- d) il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura.

2. La pubblicazione delle informazioni di cui al comma 1, relativamente ad incarichi per i quali è previsto un compenso, è condizione di efficacia per il pagamento stesso. In caso di omessa o parziale pubblicazione, il soggetto responsabile della pubblicazione ed il soggetto che ha effettuato il pagamento sono soggetti ad una sanzione pari alla somma corrisposta".

Ciò premesso, pertanto, risulta evidente che gli enti in controllo pubblico, con riguardo ai membri del Collegio Sindacale, non sono tenuti alla pubblicazione degli obblighi di cui all'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013 e, quindi, nemmeno alla pubblicazione della dichiarazione dei redditi di cui alla lett. f) di tale norma, ma esclusivamente alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 15-bis.

Anche in tal caso, inoltre, gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15-bis relativamente ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, sono previsti nell'All. 1<sup>14</sup> alla determinazione 1134/2017 ANAC, riepilogativo degli oneri di trasparenza.

\*

Riassumendo una società in controllo pubblico è

13 Cfr. punto 6.10 delle FAQ in materia di trasparenza reperibili al sito [www.Anticorruzione.it](http://www.Anticorruzione.it)

14 Cfr. All. 1 determinazione n. 1134/2017 ANAC, pag. 3

di Lucia Giulivi

SANZIONI

obbligata a pubblicare le informazioni relative alle cariche svolte da un proprio membro del CdA presso altri enti privati e le dichiarazioni dei redditi dei propri Amministratori.

Ciò è previsto dall'art. 2-*bis* del D. Lgs. 33 del 2013 che include le società in controllo pubblico nell'ambito di applicazione soggettiva del medesimo decreto assoggettando tali società agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 comma 1 fra i quali, alle lett. *d)* e *f)* sono ricompresi gli obblighi di pubblicazione dei dati in materia di **assunzione di cariche presso altri enti pubblici o privati** e della **dichiarazione dei redditi**.

Obblighi di pubblicazione che, per espressa previsione del comma 1-*bis* dell'art. 14 del D. Lgs. 33 del 2013 riguardano anche i **soggetti titolari di incarichi politici, di direzione o di amministrazione come i membri del Consiglio di Amministrazione**.

L'applicabilità di tali obblighi di trasparenza in capo agli enti in controllo pubblico, inoltre, è specificata anche nella determinazione ANAC n. 1134/2017 e nell'All. 1 della stessa riepilogativo degli obblighi di trasparenza degli enti in controllo pubblico.

Più nel dettaglio inoltre, ai fini dell'art. 14 comma 1 lett. *d)* del D. Lgs. 33 del 2013, in base alle FAQ dell'ANAC sulla trasparenza, si intendono per enti privati le società e gli altri enti disciplinati dal diritto privato non rilevando, ai fini della pubblicazione, la partecipazione o il controllo da parte dell'amministrazione su tali enti.

Per quanto riguarda, invece, le tipologie di cariche rispetto alle quali è obbligatorio pubblicare i dati, l'ANAC specifica che rappresentano oggetto di pubblicazione:

- tutte le cariche rivestite, non essendo limitato l'obbligo di pubblicazione alle cariche di tipo "*politico*" o connesse con la carica politica rivestita;
- sia le cariche a titolo oneroso sia quelle a titolo gratuito, dovendosi precisare, per quelle onerose, anche i relativi compensi.

Quanto alla pubblicazione delle informazioni del Collegio Sindacale queste dovranno seguire la disciplina di cui all'art.15-*bis* relativo agli "*Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate*" fra i quali non è prevista la pubblicazione della dichiarazione dei redditi.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

La disamina ora svolta ci ha concesso l'opportunità di tratteggiare alcuni aspetti scivolosi della normativa in materia di trasparenza, norma che nasce con lo scopo di verificare il buon andamento della pubblica amministrazione in tutte le sue forme ma che, inevitabilmente, offre lo spunto ai *media* per poter fare osservazioni o considerazioni, anche futili, per amor di cronaca.

È proprio il caso di dire che, anche in questo caso, il problema non è lo strumento "*trasparenza*" ma l'uso che se ne fa'.

## 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)