

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: **Avv. Daniele CARISSIMI****DIGESTA****1****AGGIORNAMENTO****→ 563**

- 1.15.** Il cumulo alla rinfusa nell'affidamento di servizi: lo Sblocca Cantieri
- 1.16.** Facciamo il punto sull'End of Waste
- 1.17.** Direttiva n. 2019/904/UE: nuovi scenari per la plastica
- 1.18.** Decreto End of Waste sui PAP: lunga vita ai pannolini!
- 1.19.** Requisiti professionali per l'iscrizione all'Albo: la disponibilità dei mezzi

2**FOCUS****→ 593**

- 2.16.** Monitoraggio della qualità dell'aria: chi ci capisce qualcosa?
- 2.17.** Il lato oscuro degli scontrini fiscali: pericolosi per la salute e dannosi per l'ambiente
- 2.18.** La bonifica dei siti di interesse nazionale

3**GESTIONE****→ 617**

- 3.21.** La rappresentatività delle associazioni ambientali nell'epoca di facebook. Quanto sono importanti i followers?
- 3.22.** La configurabilità del reato di scarico di reflui fognari al di fuori dei limiti tabellari
- 3.23.** La corretta gestione del "pastazzo di agrumi" fra normativa ambientale e responsabilità 231
- 3.24.** La sterilizzazione dei rifiuti sanitari, un'ipotesi da preferire
- 3.25.** Deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi: sulla qualifica del soggetto attivo del reato

4**RUBRICHE****→ 641**

- 4.1.** Tribunale
20 massime
- 4.2.** Il punto sull'Albo
Le nuove verifiche di idoneità del Responsabile Tecnico
- 4.3.** Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4.** D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Il decreto sblocca cantieri e le Linee Guida dell'ANAC

19

1.

AGGIORNAMENTO

→ 563

- 1.15. **Il cumulo alla rinfusa nell'affidamento di servizi: evoluzione dell'istituto e novità introdotte dal D. L. Sblocca Cantieri**
di *Roberta Tomassetti* 564
- 1.16. **Facciamo il punto sull'End of Waste**
di *Valentina Bracchi* 569
- 1.17. **Direttiva n. 2019/904/UE: nuovi scenari per la plastica**
di *Giulia Ursino* 576
- 1.18. **Decreto End of Waste sui PAP: lunga vita ai pannolini!**
di *Letizia Zavatti* 580
- 1.19. **Requisiti professionali per l'iscrizione all'Albo: sul concetto di "disponibilità" dei mezzi**
di *Giulia Todini* 586

2.

FOCUS

→ 593

- 2.16. **Monitoraggio della qualità dell'aria: chi ci capisce qualcosa?**
di *Daniele Carissimi* 594
- 2.17. **Il lato oscuro degli scontrini fiscali: pericolosi per la salute e dannosi per l'ambiente**
di *Letizia Zavatti* 603
- 2.18. **La bonifica dei siti di interesse nazionale**
di *Valentina Bracchi* 608

3.

GESTIONE

→ 617

- 3.21. **La rappresentatività delle associazioni ambientali nell'epoca di facebook. Quanto sono importanti i followers?**
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR CALABRIA, DEL 18 FEBBRAIO 2019, N. 302
 di *Giovanna Galassi* 618
- 3.22. **La configurabilità del reato di scarico di reflui fognari al di fuori dei limiti tabellari**
 di *Giacomo Betti*..... 622
- 3.23. **La corretta gestione del “pastazzo di agrumi” fra normativa ambientale e responsabilità 231**
 di *Greta Catini* 626
- 3.24. **La sterilizzazione dei rifiuti sanitari, un'ipotesi da preferire**
 di *Giulia Ursino* 631
- 3.25. **Deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi: sulla qualifica del soggetto attivo del reato**
 di *Giulia Todini* 638

4.

RUBRICHE

→ 641

- 4.1. Tribunale 643
 - 4.1.1. Penale 644
 - 4.1.2. Amministrativo 648
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 652
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 653
- 4.2. Il punto sull'Albo
 - 4.2.4. Le nuove verifiche di idoneità del Responsabile Tecnico
 di *Emiliano Bergonzoni* 656
- 4.3. Quesiti 667
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
 - 4.4.4. Il decreto sblocca cantieri e le Linee Guida dell'ANAC
 di *Lucia Giulivi* 690



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

VUOI TUTTO?

ALLORA VUOI

ALL IN ONE

Tutto Ambiente Legale in un unico pacchetto!

ALL IN ONE

- TUTTE le pubblicazioni web *I Quaderni sui Rifiuti*;
- Abbonamento annuale web ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Risposta a 3 quesiti¹ da parte dello *Studio Legale Ambientale Carissimi*;
- 1 accesso personale GRATUITO² a 2 corsi di formazione (in aula o webinar);
- 5 videolezioni sulla Gestione dei Rifiuti;
- Sconto del 10% su consulenze e convenzioni stabili.

COSTO: **479** euro (+IVA)

ALL IN ONE MAXI

- TUTTE le pubblicazioni web+cartaceo *I Quaderni sui Rifiuti*;
- Abbonamento annuale web+cartaceo ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Open access retroattivo web su tutti gli articoli di *Ambiente Legale Digesta*;
- Risposta a 3 quesiti¹ da parte dello *Studio Legale Ambientale Carissimi*;
- 2 accessi personali GRATUITI² a 4 corsi di formazione (in aula o webinar);
- TUTTE le videolezioni sulla Gestione dei Rifiuti;
- Sconto del 20% su consulenze e convenzioni stabili;
- Newsletter dedicata.

COSTO: **979** euro (+IVA)

[1] Dà diritto di richiedere ed ottenere risposta, in 4800 battute, a 3 quesiti generici sull'interpretazione della normativa, senza riferimenti a fatti concreti e senza esame di documentazione.

[2] L'offerta è limitata ai corsi selezionati e ai posti disponibili, previa prenotazione e condizionata dall'effettivo svolgimento degli stessi. La partecipazione non è valida per i corsi che si svolgono in più giornate e per le singole giornate in esse ricomprese. Non è possibile partecipare più volte allo stesso corso. Tale partecipazione è valida per tutta la durata dell'abbonamento.



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 (versione digitale)



Comitato Scientifico

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

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

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 2019
presso Rotomail Italia S.p.A. – Vignate (MI)

ABBONAMENTI

Durata annuale, solare: gennaio-dicembre; rolling 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 dell'anno solare in cui viene sottoscritto.

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. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Condizioni di abbonamento 2019

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2019)

Prezzi di abbonamento della rivista:

Formato cartaceo

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

Formato multimediale (in formato pdf)

(accesso riservato ai contenuti del sito)
- *annuale*: euro 245,00 (IVA inclusa)
- *biennale*: euro 490,00 (IVA inclusa)
- *triennale*: euro 588,00 (IVA inclusa)

Formato cartaceo più multimediale

(accesso riservato ai contenuti del sito)
- *annuale*: euro 395,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- *biennale*: euro 790,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- *triennale*: euro 948,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

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

Conto corrente

Banca Adriatica Spa (Terni – Via Cristoforo Colombo),
ABI 03111 – CAB 14401 – c/c 2406 cin “P”
Cod. Iban: IT42P031111440100000002406
BIC: BLOPIT22

news

AMBIENTALI

news ambientali

SCARICHI

Deroga al divieto di scarico: onere della prova

I divieti di scarico sono disciplinati all'art. 103 - Scarichi sul suolo - e 104 - Scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee - del d.lgs n. 152/06. La Terza sezione della Cassazione nella pronuncia n. 25340 del 7 giugno 2019 prende in considerazione la deroga al divieto di scarico e l'onere della prova relativo alla sussistenza delle situazioni di accertata impossibilità tecnica o di eccessiva onerosità, che determinano la deroga al divieto di scarico.

Si afferma che in tema di tutela penale contro l'inquinamento idrico grava sull'imputato l'onere della prova relativa alla sussistenza delle situazioni di accertata impossibilità tecnica o di eccessiva onerosità che determinano la deroga al divieto di scarico delle acque reflue urbane o industriali sul suolo ed escludono la configurabilità del reato previsto dall'art. 137, comma 11, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. (*"Chiunque non osservi i divieti di scarico previsti dagli articoli 103 e 104 è punito con l'arresto sino a tre anni"*).

SANZIONI

Antiriciclaggio: nuove norme in arrivo

Il Consiglio dei Ministri si è riunito in data 1 luglio ed ha approvato, tra gli altri provvedimenti, un decreto legislativo che introduce *"Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, nonché attuazione della direttiva 2018/843/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2015/849/UE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE"*.

Il provvedimento è volto tra l'altro a puntualizzare le categorie di soggetti tenuti all'osservanza degli obblighi antiriciclaggio; individuare misure di adeguata verifica; introdurre una serie di strumenti che le autorità di vigilanza possono utilizzare per mitigare il rischio connesso ai Paesi terzi; consentire alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo di disporre del Nucleo speciale di polizia valutaria.

DEFINIZIONI

Le apparecchiature elettriche ed elettroniche restituite dai consumatori sono rifiuti? Si pronuncia la Corte Ue

La Corte di Giustizia Ue, Sez. II, nella sentenza del 4 luglio 2019, causa C-624/17 afferma che la spedizione verso un paese terzo di una partita di apparecchiature elettriche ed elettroniche, inizialmente destinate alla vendita al dettaglio, ma successivamente restituite dal consumatore o che, per varie ragioni, siano state rispedite dal commerciante al proprio fornitore, dev'essere considerata ricompresa nella nozione di «spedizioni di rifiuti», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1013/2006 letto in combinato disposto con l'articolo 2, punto 1, di quest'ultimo, e con l'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE, qualora tale partita contenga apparecchiature il cui buon funzionamento non sia stato preliminarmente verificato o che non siano correttamente protette contro i danni connessi al trasporto. Per contro, in assenza di indizi contrari, un bene di tal genere, che si trovi tuttora nella propria confezione originaria non aperta, divenuto eccedente nell'assortimento del venditore, non dev'essere considerato quale rifiuto.

RESPONSABILITÀ

Inquinamento: nesso di causalità e presunzioni

Il Tribunale amministrativo si pronuncia sull'inquinamento e la ricostruzione del nesso di causalità (Tar Puglia, Lecce, Sez. I, del 9 maggio 2019, n. 755).

L'imputazione dell'inquinamento a un determinato soggetto può avvenire sia per condotte attive che per condotte omissive e la relativa prova può essere data in forma diretta o indiretta. Il fondamento dell'imputazione può essere rintracciato anche alla stregua di presunzioni semplici ex art.2727 c.c., prendendo in considerazione elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi, precisi e concordanti. Sulla base di tali indizi deve risultare verosimile che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori.

Le presunzioni rappresentano un mezzo per dedurre dal fatto noto quello ignoto, alla stregua di un criterio basato sulla normalità dei casi e seguendo un calcolo probabilistico fondato, per l'appunto sull'id quod plerumque accidit ex art. 2727. Si tratta della regola del processo civile1 del *"più probabile che non"* o della preponderanza dell'evidenza.

SANZIONI

Riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente: Direttiva 2019/904

Il 2 luglio è entrata in vigore la direttiva 2019/904 del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, che ha lo scopo di promuovere approcci circolari che privilegiano prodotti e sistemi riutilizzabili sostenibili e non tossici, piuttosto che prodotti monouso, con l'obiettivo primario di ridurre la quantità di rifiuti prodotti.

Gli Stati membri dovranno mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi entro il 3 luglio 2021.

Gli obiettivi sono prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, in particolare l'ambiente acquatico, e sulla salute umana, nonché promuovere la transizione verso un'economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno.

La direttiva si applica ai prodotti di plastica monouso elencati nell'allegato, ai prodotti di plastica oxodegradabile e agli attrezzi da pesca contenenti plastica.

RIFIUTI URBANI

Tia 2: natura privatistica soggetta ad IVA

La cassazione civile, Sez VI, dell'11 giugno 2019 nell' Ordinanza n.15706 ribadisce in modo molto incisivo la distinzione tra la Tia 1 e la Tia 2. Quest'ultima infatti ha natura privatistica, ed è pertanto soggetta ad IVA.

Si ricorda che la natura privatistica della c.d. TIA 2, e dunque la sua portata innovativa e ontologicamente diversa rispetto alla precedente c.d. TIA 1 è stata definitivamente confermata dall'art. 14, comma 33, del decreto-legge n. 78 del 2010, quale convertito, che ha previsto che *“le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 238, si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria. Le controversie relative alla predetta tariffa, sorte successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria”*.

ALTRO

Persistent organic pollutants: Regolamento 2019/1021

Novità in tema di inquinanti organici persistenti con il nuovo Regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019.

Lo scopo del regolamento, così come codificato all'art. 1, è tutelare la salute umana e l'ambiente dai POP vietando, eliminando gradualmente il prima possibile o limitando la fabbricazione, l'immissione in commercio e l'uso di sostanze soggette alla convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti o al protocollo sugli inquinanti organici persistenti della convenzione del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, riducendo al minimo, in vista dell'eliminazione, ove possibile e in tempi brevi, il rilascio di tali sostanze ed istituendo disposizioni concernenti i rifiuti costituiti da tali sostanze o che le contengono o che ne sono contaminati.

SOTTOPRODOTTO

Regolamento (UE) 2019/1009 del 5 giugno 2019: prodotti fertilizzanti dell'UE

È stato pubblicato il Regolamento (UE) 2019/1009 del 5 giugno 2019, che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'UE, che modifica i regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 2003/2003 (Gu Ue del 25 giugno 2019). Sono esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento:

- i sottoprodotti di origine animale o prodotti derivati che sono soggetti alle prescrizioni del regolamento (CE) n. 1069/2009 quando sono messi a disposizione sul mercato;
- i prodotti fitosanitari rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1107/2009.

Lo scopo è garantire il funzionamento del mercato interno, assicurando nel contempo che i prodotti fertilizzanti dell'UE sul mercato soddisfino prescrizioni che offrano un elevato livello di protezione della salute umana, animale e vegetale, nonché della sicurezza e dell'ambiente.

RESPONSABILITÀ

Cdm: interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e riorganizzazione Ministero Ambiente

Il Consiglio dei Ministri, il 19 giugno scorso ha approvato, in esame definitivo, un disegno di legge che introduce disposizioni per il potenziamento e la velocizzazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e la salvaguardia del territorio.

Il provvedimento conferisce ai Presidenti delle Regioni designati quali Commissari contro il dissesto idrogeologico vari compiti e funzioni.

Per di più sono stati approvati cinque regolamenti, da adottarsi con altrettanti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che introducono norme di modifica all'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, compresi gli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e gli Organismi indipendenti di valutazione della performance.

DISCARICA

Reato di discarica abusiva

La giurisprudenza si preoccupa ancora una volta di definire il reato di discarica abusiva (Cass. Pen., Sez. III, del 21 giugno 2019, n. 27692).

Sul piano delle differenze rispetto al reato di illecita gestione di cui al primo comma dell'art. 256 d.lgs. 152/06, si specifica che si tratta di condotte diverse da quelle di realizzazione e gestione di discarica abusiva, sebbene il trasporto e lo smaltimento possano correlarsi a tale ultima attività, pur differenziandosene.

Si afferma che l'illecita gestione può riguardare, in determinati casi, condotte prodromiche al conferimento di un rifiuto in discarica, mentre la realizzazione o gestione di una discarica in assenza di autorizzazione presuppongono la predisposizione di un'area adibita a tale scopo o l'apprestamento di una organizzazione, ancorché rudimentale, diretta al funzionamento della discarica.

RIFIUTI URBANI

Regole Ue per calcolare il conseguimento degli obiettivi riguardo al riciclaggio

È stata pubblicata in GU Ue dello scorso 20 giugno la Decisione di esecuzione (UE) 2019/1004 della Commissione del 7 giugno 2019. Si stabiliscono così le regole per il calcolo, la verifica e la comunicazione dei dati sui rifiuti a norma della direttiva 2008/98/CE.

Infatti, si specifica nei considerando 2-3, che ai sensi dell'art. 11 bis della direttiva 2008/98/CE (Regole per calcolare il conseguimento degli obiettivi, introdotto Direttiva (UE) 2018/851 che ha modificato la direttiva 2008/98/CE) riguardo al riciclaggio, nel calcolo degli obiettivi per il 2025, il 2030 e il 2035 si computano i rifiuti che sono immessi in un'operazione di riciclaggio o i rifiuti non più qualificati come tali. L'obiettivo è che vi sia una applicazione uniforme nell'ambito dell'Unione europea e perciò occorre stabilire, per i tipi di rifiuti e i processi di riciclaggio più comuni, i materiali di rifiuto da includere nel calcolo a norma dell'articolo 11 bis, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2008/98/CE (punti di calcolo) e la fase del trattamento dei rifiuti in cui misurarli a norma dell'articolo 11 bis, paragrafo 2, della stessa direttiva (punti di misurazione).

FERTIRRIGAZIONE

Fertirrigazione: la Cassazione specifica ancora i requisiti

La Cassazione (Sez. III n. 23148 del 27 maggio 2019) si pronuncia ancora una volta sulla pratica della fertirrigazione, idonea a sottrarre il deposito delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti.

Ebbene per poter godere della deroga occorrono alcuni elementi:

- l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento;
- l'adeguatezza di quantità e qualità degli effluenti e dei tempi e modalità di distribuzione al tipo e fabbisogno delle colture;
- l'assenza di dati sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione (ad esempio lo spandimento di liquami lasciati scorrere per caduta a fine ciclo vegetativo).

Per di più, si ricorda che l'onere della prova, trattandosi di deroga dalla disciplina ordinaria e dalle correlate ipotesi di reato in quanto integranti un'eccezione alla regola devono essere dimostrate dalla parte che vi abbia interesse.

TARIFFA

Aggiornamento dei fabbisogni standard dei comuni per il 2019

È stato pubblicato il DPCM del 18 aprile 2019, recante “*Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2019*” in GU dell’8 giugno 2019.

Si è così adottata la nota metodologica relativa all’aggiornamento a metodologie invariate dei fabbisogni standard dei comuni per il 2019 ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente - servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione gestione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido.

Si ricorda che nella determinazione dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani deve tenere conto, oggi, anche delle risultanze dei fabbisogni standard.

SANZIONI

Attività di gestione di rifiuti non autorizzata: l’assoluta occasionalità

La terza sezione penale della Cassazione (sentenza n. 20467 del 13 maggio 2019) prende in considerazione l’elemento della “*assoluta occasionalità*”, ai fini dell’esclusione della tipicità dell’art. 256, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006.

Un tale rilievo si desumerebbe dalla fattispecie penale che punisce l’“*attività*” di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione e che quindi concentra il disvalore su un complesso di azioni. Ne deriva che, dunque, non può coincidere con una singola condotta assolutamente occasionale. È dunque la descrizione normativa ad escludere dall’area di rilevanza penale le condotte di assoluta occasionalità.

Tuttavia, si specifica che l’assoluta occasionalità non può essere ricavata esclusivamente dalla natura giuridica del soggetto agente (privato, imprenditore, ecc.), dovendo, invece, ritenersi non integrata in presenza di una serie di indici dai quali poter desumere un minimum di organizzazione che escluda la natura solipsistica della condotta.

AUTORIZZAZIONI

Il gestore legittimato alla richiesta di autorizzazione per modifica impianti è il legale rappresentante della persona giuridica?

La Cassazione Sez. III del 18 giugno 2019, n. 26864 risolve la questione affermando che **non vi può essere dubbio che la qualifica di gestore sia da attribuire al legale rappresentante della persona giuridica, ovvero della persona fisica che compie gli atti giuridici per conto della stessa persona giuridica, e che questi sia l’unico soggetto a cui spetta di inoltrare la domanda di autorizzazione all’ente preposto.**

In caso di modifica degli impianti che comporti la necessità di una nuova domanda, l’unico soggetto legittimato a richiedere l’autorizzazione all’ente preposto, in caso di persona giuridica, è **il legale rappresentante della stessa**, quale “gestore”, al quale è riconosciuta l’esclusiva prerogativa di poter delegare, con atto ad hoc, un terzo per il compimento di tale specifico atto.

Oltretutto, la delega a presentare la domanda di autorizzazione non può ritenersi compresa nella generale delega di funzioni in materia ambientale eventualmente rilasciata dal consiglio di amministrazione a soggetto diverso dal legale rappresentante.

RIFIUTI URBANI

Metodo tariffario sui rifiuti: delibera di ARE-RA

Già con la precedente deliberazione 225/2018/R/RIF l’ARERA aveva avviato un procedimento per l’adozione di provvedimenti volti a introdurre un nuovo sistema tariffario in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati e con la deliberazione 715/2018/R/RIF - in un’ottica di tutela dell’utenza e al fine di assicurare il principio generale di copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento previsto dalla normativa vigente - l’Autorità ha avviato il procedimento per l’introduzione del citato sistema di monitoraggio delle tariffe per le annualità 2018 e 2019.

Ora con la deliberazione del 9 luglio 2019 303/2019/R/RIF si procede alla “*Unificazione dei procedimenti di cui alle deliberazioni dell’autorità 225/2018 e 715/2018, volti alla regolazione e al monitoraggio delle tariffe in materia di ciclo dei rifiuti, anche indifferenziati, urbani e assimilati, con individuazione di un termine unico per la conclusione dei medesimi*”. Si prevede così la predisposizione di un documento che prevede un metodo tariffario entro il 31 ottobre 2019.

SANZIONI

Deposito incontrollato di rifiuti nei confronti di qualsiasi soggetto

Il reato di deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 256, comma 2 del d.lgs n. 152/06 è configurabile nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio, anche di fatto, di una attività economica, indipendentemente dalla qualifica formale dell'agente o della natura dell'attività medesima e nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio di una attività economica di qualunque natura, non essendo circoscritto ai soli titolari di imprese che svolgono le attività di gestione di rifiuti di cui al comma primo della citata disposizione.

Così specifica la Cassazione penale, Sez. III, del 22 maggio 2019, n. 22451.

BONIFICA

Il reato di omessa bonifica anche in caso di mancata attuazione del piano di caratterizzazione

L'omessa bonifica di cui all'art. 257 del d.lgs n. 152/06 presuppone la previa redazione e adozione del progetto di bonifica? Parte della giurisprudenza risponde che la consumazione del reato non può prescindere dall'adozione del progetto di bonifica.

Altro orientamento, invece, ritiene che il reato di omessa bonifica sia configurabile non solo quando chi sia tenuto alla bonifica non vi provveda in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui all'art. 242 e ss., bensì anche nell'ulteriore caso in cui addirittura impedisca la stessa formazione del progetto di bonifica e quindi la sua realizzazione, attraverso la mancata attuazione del piano di caratterizzazione, necessario per predisporre il progetto di bonifica. Tale posizione è accolta anche dalla recentissima Cass. Sez. III n. 17813 del 30 aprile 2019.

RESPONSABILITÀ

Proprietario del terreno e responsabilità

La giurisprudenza un tempo riteneva che in tema di gestione dei rifiuti, la responsabilità del soggetto avente la disponibilità di un'area sulla quale terzi avessero abbandonato rifiuti fosse configurabile soltanto a fronte di un concorso, a qualsiasi titolo, del possessore del fondo con gli autori del fatto, ovvero per una condotta di compartecipazione agevolatrice.

Oggi l'orientamento è cambiato e si ritiene che il proprietario di un'area su cui terzi depositino in modo incontrollato rifiuti, sia penalmente responsabile dell'illecita condotta di questi ultimi in quanto tenuto a vigilare sull'osservanza da parte dei medesimi delle norme in materia ambientale.

Su questa linea la Cassazione (sentenza n. 27911 del 25 giugno 2019) ribadisce che nel caso in cui il proprietario conceda a terzi beni immobili in uso per l'esercizio di un'attività dalla quale scaturisca una produzione di rifiuti, graverebbe su di lui l'obbligo di verificare che l'utilizzazione dell'immobile avvenga nel rispetto dei parametri legali.

RECUPERO

In arrivo la legge Salva mare!

È stato assegnato alla Commissione Ambiente della Camera il disegno di legge recante "*promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare*", che ha l'obiettivo di contribuire al risanamento dell'ecosistema marino e alla promozione dell'economia circolare, nonché alla sensibilizzazione della collettività per la diffusione di modelli comportamentali virtuosi rivolti alla prevenzione dell'abbandono dei rifiuti negli ecosistemi marini e alla corretta gestione.

Le finalità sono: favorire il recupero dei rifiuti accidentalmente pescati e incentivare campagne volontarie di pulizia del mare; promuovere l'economia circolare, mediante disposizioni volte a consentire la cessazione della qualifica di rifiuto con riferimento ai rifiuti accidentalmente pescati ovvero raccolti nell'ambito delle campagne di pulizia del mare; incentivare campagne di sensibilizzazione.

1.

SOMMARIO

- **1.15. Il cumulo alla rinfusa nell'affidamento di servizi: evoluzione dell'istituto e novità introdotte dal D. L. Sblocca Cantieri**
di *Roberta Tomassetti* 564
- **1.16. Facciamo il punto sull'End of Waste**
di *Valentina Bracchi* 569
- **1.17. Direttiva n. 2019/904/UE: nuovi scenari per la plastica**
di *Giulia Ursino* 576
- **1.18. Decreto End of Waste sui PAP: lunga vita ai pannolini!**
di *Letizia Zavatti* 580
- **1.19. Requisiti professionali per l'iscrizione all'Albo: sul concetto di "disponibilità" dei mezzi**
di *Giulia Todini* 586

“ Il cumulo alla rinfusa nell'affidamento di servizi: evoluzione dell'istituto e novità introdotte dal D. L. Sblocca Cantieri ”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Come noto, in materia di appalti pubblici, l'attestazione dei requisiti di partecipazione a gara per un consorzio stabile è regolata dal c.d. *principio del cumulo alla rinfusa*.

In forza di tale istituto, il consorzio può dimostrare il possesso dei requisiti facendo valere i *requisiti conseguiti dalle sue consorziate*.

Nondimeno, detto principio è stato applicato con estensione diversa a seconda della *natura dell'affidamento*. Ed invero per gli affidamenti di servizi si è assistito nel tempo a più tentativi di restringerne la portata.

Chiaramente, l'estensione del principio assume primario rilievo per la partecipazione a gara pubblica relativa al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Il presente lavoro si propone di ricostruire l'evoluzione ed i tratti salienti dell'istituto, fino ad analizzare le importanti innovazioni apportate dal Decreto c.d. Sblocca Cantieri - D.L. del 18 aprile 2019 n. 32 convertito con L. n. 55 del 14 giugno 2019 entrata in vigore il 18 giugno 2019.

IN SINTESI

- Nel quadro normativo precedente lo Sblocca Cantieri:
 - il *cumulo alla rinfusa*, inteso come possibilità di qualificarsi con i requisiti maturati dalle *consorziate esecutrici*, è pienamente operativo ex art. 47, comma 2;
 - il *cumulo alla rinfusa*, inteso come possibilità di avvalersi dei requisiti maturati da *consorziate non esecutrici*, è previsto con riferimento a disponibilità di attrezzature, mezzi d'opera ed organico medio annuo ex art. 47, comma 1;
 - fuori da tali ipotesi è necessario stipulare *contratti di avvalimento c.d. infraconsortile* tra consorziate non esecutrici e consorzio.
- Lo Sblocca Cantieri elimina ogni riferimento espresso all'applicazione in ambito consortile dell'istituto dell'avvalimento;
- Pertanto, è possibile prospettare l'applicabilità, anche in materia di servizi, del *criterio del cumulo alla rinfusa* nella sua più ampia accezione, ovvero quella che include in via generale il ricorso a requisiti di consorziate non esecutrici.

di Roberta Tomassetti

APPALTI

Il cumulo alla rinfusa nell'affidamento di servizi

1. Premessa

Per *criterio del cumulo* alla rinfusa si intende il *criterio di qualificazione a gara* secondo il quale **un consorzio stabile può qualificarsi facendo valere sia i requisiti suoi propri che i requisiti delle consorziate**. Nel tempo si è assistito a scelte tanto *legislative* quanto di *interpretazione giurisprudenziale* volte a limitare la portata di detto principio, con particolare riferimento agli appalti aventi ad oggetto l'**affidamento di servizi**.

Ed invero mentre per l'affidamento di *lavori* è sempre stato pacifico che il consorzio potesse valersi tanto dei requisiti delle *consorziate esecutrici* quanto delle *non esecutrici*, per gli *appalti di servizi* tale seconda possibilità è stata **esclusa a più riprese**.

Si procede quindi ad analizzare l'evoluzione normativa dell'istituto nel tentativo di delineare quella che può essere considerata l'estensione odierna del principio, alla luce delle modifiche apportate all'art. 47 del Nuovo Codice degli appalti pubblici, D. Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50, dal Decreto c.d. Sblocca Cantieri approvato con D.L. del 18 aprile 2019 n. 32, convertito con L. del 14 giugno 2019, n. 55 entrata in vigore il 18 giugno 2019.

2. Evoluzione dell'istituto

Il *criterio del cumulo alla rinfusa* trovava fondamento originario all'art. 36, comma 7¹ del vecchio codice appalti, D. Lgs. 163/2006 per gli affidamenti di *lavori* pubblici. Detto articolo prevedeva che un consorzio stabile potesse qualificarsi a gara pubblica facendo valere sia i requisiti suoi propri che i requisiti delle consorziate, sia esecutrici che non esecutrici. Per gli *affidamenti di servizi*, l'art. 277 del Regolamento attuativo del codice DPR 2017/2010 prevedeva che tale criterio potesse essere usato solo per disponibilità di *attrezzature, mezzi d'opera* ed

organico medio annuo. Ed invero, fuori da questi casi, potevano essere fatti valere dal consorzio solo i **requisiti maturati da consorziate esecutrici e non anche quelli delle non esecutrici**.

Nondimeno, la *giurisprudenza consolidata*² pronunciata sotto la vigenza del precedente codice ha **inteso estendere tale criterio in via generale – e non limitatamente alle materie individuate ex lege – anche agli affidamenti di servizi, sostenendo che il cumulo dei requisiti trovasse fondamento in una particolare forma di avvalimento che assiste i consorzi stabili, basata direttamente sulla causa consortile e mutualistica**.

Con l'emanazione del nuovo codice degli appalti D. Lgs. 50/2016, la materia è stata riformulata, e poi modificata, dal correttivo appalti, D. Lgs. del 19 aprile 2017, n. 56, nonché dal recentissimo Decreto Legge Sblocca Cantieri, D. L. 18 aprile 2019, n. 32. Ebbene, partendo dalla riformulazione operata dal **nuovo Codice dei Contratti Pubblici D. Lgs. 50/2016**, la norma di cui all'art. 47³ recitava:

“I requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c), devono essere posseduti e comprovati dagli stessi con le modalità previste dal presente codice, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate.

2. Per i primi cinque anni dalla costituzione, ai fini della partecipazione dei consorzi di cui all'articolo 45, comma 2, lettera c), alle gare, i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi previsti dalla normativa vigente posseduti dalle singole imprese consorziate esecutrici, vengono sommati in capo al consorzio.

1 Cfr. art 36, comma 7, D. Lgs. 163/2006: **“Il consorzio stabile si qualifica sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate. La qualificazione è acquisita con riferimento ad una determinata categoria di opere generali o specialistiche per la classifica corrispondente alla somma di quelle possedute dalle imprese consorziate. Per la qualificazione alla classifica di importo illimitato, è in ogni caso necessario che almeno una tra le imprese consorziate già possieda tale qualificazione ovvero che tra le imprese consorziate ve ne siano almeno una con qualificazione per classifica VII e almeno due con classifica V o superiore, ovvero che tra le imprese consorziate ve ne siano almeno tre con qualificazione per classifica VI. Per la qualificazione per prestazioni di progettazione e costruzione, nonché per la fruizione dei meccanismi premiali di cui all'articolo 40, comma 7, è in ogni caso sufficiente che i corrispondenti requisiti siano posseduti da almeno una delle imprese consorziate. Qualora la somma delle classifiche delle imprese consorziate non coincida con una delle classifiche di cui al regolamento, la qualificazione è acquisita nella classifica immediatamente inferiore o in quella immediatamente superiore alla somma delle classifiche possedute dalle imprese consorziate, a seconda che tale somma si collochi rispettivamente al di sotto, ovvero al di sopra o alla pari della metà dell'intervallo tra le due classifiche”**.

2 Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2013, n. 2563, seguita, *inter alia*, da Id., Sez. III, 25 febbraio 2014, n. 895 Sez. III, 19 novembre 2014, n. 5689 e, ancora da ultimo, da Id., Sez. V, 23 febbraio 2017, n. 849.

3 Con riferimento al nuovo codice, il Consiglio di stato nel parere consultivo formulato sul correttivo del 30 marzo

APPALTI

di Roberta Tomassetti

Il cumulo alla rinfusa nell'affidamento di servizi

La disposizione veniva interpretata⁴ nel senso che i *consorzi stabili* potessero valersi del *cumulo alla rinfusa* dei requisiti delle consorziate non esecutrici solo nei primi 5 anni dalla costituzione, escludendo invece successivamente a tale data.

Nondimeno, una parte della *giurisprudenza*⁵ ha sancito la perdurante applicabilità del *cumulo alla rinfusa* quale criterio generale così come affermato dalla *giurisprudenza* sotto il vecchio codice, sebbene solo *in via transitoria* in ragione di quanto previsto dal combinato disposto di cui all'art. 83, comma 2⁶ ed all'art. 216, comma 4⁷.

Anche l'ANAC si è espressa nel senso di ritenere necessario interpretare la normativa come volta ad ammettere il *cumulo alla rinfusa* anche con riferimento ai requisiti delle non esecutrici.

Si legge nel Parere del 10 gennaio 2018, n. 33: “*nel contrasto tra le disposizioni che ammettono il cumulo alla rinfusa incondizionatamente e a prescindere dalla data di costituzione del consorzio stabile (i citati art. 83, comma 2, art. 216, comma 14 d.lgs. 50/2016 e previgente art. 36, comma 7 del d.lgs. 163/2006) e quelle che viceversa ne ammettono l'applicazione solo ai consorzi neocostituiti (art. 47 co.2 dlgs. 50/2016 prima della novella del 2017) va preferita l'applicazione che salvaguardia la massima partecipazione delle imprese alle gare ed evidenza pubblica coerentemente tra l'altro, con la previsione contenuta nell'art. 83 comma 2 del dlgs. 50/2016 che, nel prescrivere che i requisiti e le capacità per le qualificazioni devono essere attinenti e proporziona-*

li all'oggetto dell'appalto, richiama l'interesse pubblico “ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione”.

Ciò posto il legislatore è nuovamente intervenuto in materia con il **correttivo appalti, D. Lgs. del 19 aprile 2017, n. 56**, modificando il comma 2 del precedente testo che acquisiva il seguente tenore:

“*2. I consorzi di cui agli articoli 45, comma 2, lettera c), e 46, comma 1, lettera f), al fine della qualificazione, possono utilizzare sia i requisiti di qualificazione maturati in proprio, sia quelli posseduti dalle singole imprese consorziate designate per l'esecuzione delle prestazioni, sia, mediante avalimento, quelli delle singole imprese consorziate non designate per l'esecuzione del contratto. Con le linee guida dell'ANAC di cui all'articolo 84, comma 2, sono stabiliti, ai fini della qualificazione, i criteri per l'imputazione delle prestazioni eseguite al consorzio o ai singoli consorziati che eseguono le prestazioni”.*

In proposito, con il **Parere del 10 gennaio 2018, n. 33**, l'ANAC ha ritenuto sostanzialmente superato il problema dell'estensione del *cumulo alla rinfusa* in favore di una interpretazione estensiva dello stesso alla luce delle modifiche apportate dal correttivo, sostenendo che: “*La limitazione temporale [per i primi cinque anni dalla costituzione] di cui al citato art. 47 co. 2, il legislatore l'ha poi eliminata con decreto correttivo di cui al d.lgs. 56/2017 mostrando così di recepire il principio favorevole all'applicazione generalizzata del cumulo dei requisiti in capo ai*

2017, n. 782/2017 ha inteso ribadire la preferenza per tale impostazione giurisprudenziale risalente sottolineato che: “*La giurisprudenza, formatasi nel vigore del d.lgs. n. 163/2006, aveva dato una lettura del consorzio stabile in combinato disposto con l'istituto dell'avalimento, sostenendo che il modulo del consorzio stabile concretizza un'impresa operativa che fa leva sulla causa mutualistica e realizza una particolare forma di avalimento che poggia direttamente sul patto consortile e sulla causa mutualistica. Tali connotati del modulo organizzativo e gestionale consentono al consorzio di avvalersi di qualsiasi contributo (in termini di requisito) dei consorziati, senza dover ricorrere all'avalimento, fermo restando che, in alternativa, il consorzio può qualificarsi con requisiti posseduti in proprio e direttamente (Cons. St., III, 19.11.2014 n. 5689; Tar Campania – Salerno, I, 25.5.2016 n. 1296; Tar Veneto, I, 8.4.2016 n. 362; Id., 12.2.2016 n. 138)»*

4 TAR Toscana, sez. I, del 15 novembre 2017, n. 1385.

5 Cfr. Tar Lazio, Sez. I quater, 25 gennaio 2017 n. 1324, TAR Napoli, Sez. I, 28 agosto 2017 n. 3507.

6 Cfr. art. 83, comma 2, Codice dei Contratti Pubblici: “*I requisiti e le capacità di cui al comma 1 sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione. Per i lavori, con linee guida dell'ANAC adottate entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono disciplinati, nel rispetto dei principi di cui al presente articolo e anche al fine di favorire l'accesso da parte delle microimprese e delle piccole e medie imprese, il sistema di qualificazione, i casi e le modalità di avalimento, i requisiti e le capacità che devono essere posseduti dal concorrente, anche in riferimento ai consorzi di cui all'articolo 45, lettere b) e c) e la documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso di cui all'allegato XVII. Fino all'adozione di dette linee guida, si applica l'articolo 216, comma 14”.*

7 Cfr. art. 216, comma 4: “*Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 23, comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla parte II, titolo II, capo I e titolo XI, capi I e II, nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamate, con esclusione dell'articolo 248, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. Fino all'adozione delle tabelle di cui all'articolo 23, comma 16, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti ministeriali già emanati in materia”.*

di Roberta Tomassetti

APPALTI

consorzi stabili”.

Purtuttavia, tale tematica è stata oggetto di interpretazione da parte del Consiglio di Stato che si è espresso nel senso opposto.

Si fa in particolar modo riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 17 settembre 2018, n. 5427 con cui il Consesso arriva ad affermare dopo un'accurata disamina logico sistemica:

“b) che non trova conforto l'assunto che il “nuovo” art. 47, comma 2 non avrebbe fatto atto che “legificare” una interpretazione già desumibile dal previgente testo (e – del resto – dalla relazione illustrativa che accompagna il correttivo, sub art. 28, emerge con chiarezza il carattere innovativo della disposizione;

c) la disciplina transitoria di cui agli artt. 83, comma 2 e 216, comma 14 del Codice - nella parte in cui rende interinalmente operative le disposizioni del previgente Regolamento – non è applicabile, in quanto riferita esclusivamente agli appalti aventi ad oggetto l'affidamento di lavori.”

Detta sentenza si pronuncia peraltro su di una fattispecie cui si applica la formulazione dell'articolo pre correttivo del 2017, nondimeno, come chiaro dai passaggi riportati, prende posizione anche sulle altre tematiche in commento, confutando quanto affermato dall'ANAC circa il superamento della problematica interpretativa così come escludendo l'applicabilità di un regime transitorio.

Detto in altri termini, secondo il Consesso perché i requisiti propri di consorziate non individuate quali esecutrici possano giovare al consorzio deve essere stipulato un apposito contratto di avalimento come sancito dall'art. 47, comma 2 nella formulazione post correttivo, salvo i casi di cui all'art. 47, comma 1.

In tale quadro, non manca giurisprudenza che si esprime, anche post correttivo, nel senso dell'estensione del cumulo alla rinfusa, tuttavia lo fa di norma in modo meno accurato⁸ rispetto all'attenta disamina di cui alla sentenza 5427/2018 ovvero lo fa *incidenter tantum* magari in materia di appalti di lavori⁹, di modo che non si può non riconoscere l'autorevolezza e il peso del precedente costituito dalla sentenza 5427 del 2018.

*

Alla luce di quanto esposto, nel quadro normativo pre D. L. Sblocca Cantieri:

- Il cumulo alla rinfusa inteso come possibilità del consorzio stabile di qualificarsi con i re-

quisiti maturati dalle *consorziate individuate quali esecutrici* è pienamente operativo in forza di espressa previsione di legge di cui all'art. 47, comma 2.

- Il cumulo alla rinfusa inteso come possibilità del consorzio stabile di avvalersi dei requisiti maturati da *consorziate non esecutrici* è pacificamente previsto con riferimento a disponibilità di attrezzature, mezzi d'opera ed organico medio annuo in forza di espressa previsione di legge di cui all'art. 47, comma 1.
- Con riferimento alle ipotesi che non rientrano nei due punti precedenti, la problematica può essere risolta attraverso la stipula di contratti di avalimento c.d. *infraconsortile* ovvero tra consorziate non esecutrici e consorzio.

3. Novità introdotte dallo sblocca cantieri

Posto quanto sopra, la materia è stata nuovamente riformata dal D. L. Sblocca Cantieri, convertito con L. del 14 giugno 2019, n. 55 entrata in vigore il 18 giugno 2019, di modo che ad oggi il testo della norma risulta essere il seguente:

“1. I requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c), devono essere posseduti e comprovati dagli stessi con le modalità previste dal presente codice, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate.

2. I consorzi stabili di cui agli articoli 45, comma 2, lettera c), e 46, comma 1, lettera f), eseguono le prestazioni o con la propria struttura o tramite i consorziati indicati in sede di gara senza che ciò costituisca subappalto, ferma la responsabilità solidale degli stessi nei confronti della stazione appaltante. Per i lavori, ai fini della qualificazione di cui all'articolo 84, con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, sono stabiliti i criteri per l'imputazione delle prestazioni eseguite al consorzio o ai singoli consorziati che eseguono le prestazioni. L'affidamento delle prestazioni da parte dei soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettera b), ai propri consorziati non costituisce subappalto.

2-bis. La sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affi-

Il cumulo alla rinfusa nell'affidamento di servizi

⁸ Consiglio di Stato, sez. III del 20 agosto 2018, n. 4983.

⁹ Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza del 27 agosto 2018, n. 5058.

damento di servizi e forniture è valutata, a seguito della verifica della effettiva esistenza dei predetti requisiti in capo ai singoli consorziati. In caso di scioglimento del consorzio stabile per servizi e forniture, ai consorziati sono attribuiti pro-quota i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi maturati a favore del consorzio e non assegnati in esecuzione ai consorziati. Le quote di assegnazione sono proporzionali all'apporto reso dai singoli consorziati nell'esecuzione delle prestazioni nel quinquennio antecedente”.

Ebbene, il comma 2 - bis ripropone la disciplina prima contenuta nell'art. 277, comma 2, D.P.R. 207/10, secondo cui la sussistenza in capo ai *consorzi stabili* dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affidamento di servizi e forniture è valutata in capo ai singoli consorziati.

Tuttavia, il testo non reintroduce il successivo comma 3, dell'art. 277, in base al quale era possibile per i consorzi stabili di servizi e forniture **cumulare** con riferimento alle consorziate esecutrici i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi.

Nondimeno, lo Sblocca Cantieri:

- **elimina ogni riferimento espresso all'applicazione in ambito consortile dell'istituto dell'avvalimento.**
- **nel richiamare la necessità di valutare i requisiti in capo alle singole consorziate pone l'accento sull'effettiva esistenza degli stessi, senza specificare se si tratti di consorziate esecutrici ovvero di consorziate non partecipanti a gara.**

In tale quadro, pare ragionevole presumere l'intenzione del Legislatore di **affermare l'applicabilità, anche in materia di servizi, del criterio del cumulo alla rinfusa** nella sua più ampia accezione, ovvero quella sposata dalla giurisprudenza sotto la vigenza del vecchio codice appalti, posta l'eliminazione di qualsiasi riferimento espresso all'avvalimento.

Peraltro, tale ricostruzione è senza dubbio quella più coerente in primo luogo da un punto di vista *sistemico*, posto che non trova alcuna giustificazione dogmatica la previsione di un *avvalimento infraconsortile* e la conseguente imposizione della stipula di un *contratto di avvalimento* a cooperative che già sono **mutualisticamente collegate dalla causa consortile**.

In secondo luogo è la più coerente rispetto al noto **principio del favor participationis** ribadito anche dall'art. 83 del Codice dei Contratti Pubblici che sottolinea *“l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti”*.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto pare ragionevole ritenere che ad oggi, **in materia di servizi, il cumulo alla rinfusa trovi applicazione anche con riferimento ai requisiti delle consorziate non esecutrici dell'opera.**

Nondimeno si sottolinea come la norma non sia ancora stata oggetto di giurisprudenza applicativa.

Si specifica inoltre che, in base alla previsione di cui all'art. 1, comma 21, D.L. 32/2019 le disposizioni in commento rientrano tra quelle che trovano applicazione alle procedure i cui bandi o avvisi pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, da individuare nel 18 giugno 2019.

“Facciamo il punto sull'End of Waste”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Come noto, all'esito di una spirale di eventi, oggi ci si trova dinanzi ad sostanziale *blocco autorizzatorio* per le operazioni di recupero *End of Waste*, venutosi a determinare a seguito della nota pronuncia del Consiglio di Stato del febbraio 2018¹, e della conseguente riformulazione dell'art. 184-ter DLgs. 152/2006² per mezzo della quale, sebbene nel tentativo di porre rimedio alla situazione di stallo, in realtà si è provocato un sostanziale arresto nella realizzazione dell'*economia circolare*.

Visto il crescente interesse e l'incertezza giuridica che accompagnano il tortuoso percorso della normativa End of Waste, valga la pena ripercorre, per chiarezza, le varie fasi normative e giurisprudenziali, dal febbraio 2018 ad oggi, sia a livello comunitario che nazionale.

IN SINTESI

- Il rilascio di provvedimenti autorizzatori End of Waste è attualmente sospeso fatti salvi i casi espressamente autorizzati;
- il blocco autorizzatorio si deve ad una serie di interventi giurisprudenziali e normativi intervenuti dal 2018 ad oggi;
- alla Sentenza del Consiglio di Stato 1229 del 2018 si deve il primo veto al potere delle Regioni in materia di EoW;
- la Corte di Giustizia non ha escluso la possibilità che il caso per caso rispetto al singolo operatore sia autorizzato dagli Enti territoriali, tuttavia ha rimesso l'attribuzione della delega ai singoli Stati Membri;
- il legislatore italiano ha escluso il potere delle Regioni di autorizzare operazioni End of Waste fuori dei casi previsti dall'art. 184-ter;
- il blocco autorizzatorio attuale potrebbe essere in parte superato, escludendo dalla normativa EoW le operazioni di recupero da cui si ottiene un prodotto le cui caratteristiche sono già normate a livello nazionale o comunitario.

END OF WASTE

di Valentina Bracchi

Facciamo il punto
sull'End of Waste**1. Consiglio di Stato: sentenza n. 1229 del 2018**

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha fornito una interpretazione dell'art. 184-ter del D.Lgs 152/2006 - nella formulazione *ante riforma*³ - definendo, in particolare, la competenza in merito alla declassificazione "*caso per caso*", ritenendo che la stessa non debba essere attribuita ai singoli enti nell'ambito dei singoli *procedimenti autorizzatori*, ma che sia riservata al Ministero dell'Ambiente che dovrà regolamentare i criteri di declassificazione in termini più ampi, in relazione alle tipologie di rifiuti ed operazioni di recupero.

Nello specifico, il Consiglio di Stato, nella risoluzione della questione sottoposta, parte dalla lettura della normativa in tema di cessazione della qualifica di rifiuto, rilevando in particolare:

- i. che l'art. 6 (*Cessazione della qualifica di rifiuto*) della Direttiva Europea 2008/98/CE⁴, ai sensi del quale, ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, devono essere soddisfatti alcuni criteri specifici, nelle sole ipotesi in cui difettino indicazioni comunitarie, ciascuno Stato Membro può procedere alla valutazione *caso per caso* ai sensi del comma 4;
- ii. che l'art. 184-ter (*Cessazione della qualifica di rifiuto*) del D.Lgs. 152/2006, quanto alla va-

lutazione *caso per caso* prevista dalla direttiva europea - fa espressa riserva allo Stato di individuare (tramite regolamenti ministeriali), specifiche tipologie di rifiuto e se necessario valori limite per le sostanze inquinanti e valutazione degli effetti negativi sull'ambiente e riafferma la validità di una pluralità di disposizioni da adottare in via transitoria nelle more dell'adozione della disciplina a regime;

e che pertanto:

- iii. non solo la normativa europea dovrebbe essere interpretata in senso *restrittivo*, dovendo escludere le articolazioni dello Stato membro dalla competenza nella definizione dei criteri per l'End of Waste,
- iv. ma in ogni caso, il legislatore nazionale ha individuato nel regolamento ministeriale, l'atto idoneo alla declassificazione *caso per caso*, avocando a sé, ogni competenza sul punto e prevedendo, in via transitoria, l'applicazione di normativa preesistente, senza alcuna previsione di potere decisionale in capo alle Regioni o altri Enti.

1 Cons. Stato, sez. IV Sent. 1229 del 28.02.2018.

2 L. n. 55 del 14 giugno 2019 di conversione del D.L. 32 del 18 aprile 2019.

3 Dlgs 152/2006, Art. 184-ter (*Cessazione della qualifica di rifiuto*) Formulazione in vigore dal 25 dicembre 2010 al 17 giugno 2019: "1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto".

4 Si precisa che il testo dell'art. 6, vigente all'epoca della pubblicazione della sentenza, è quello precedente alle modi-

di *Valentina Bracchi*

END OF WASTE

Facciamo il punto
sull'End of Waste

2. Corte di Giustizia Europea: sentenza del 28 marzo 2019

L'art. 6 della Direttiva 2008/98/CE⁵, è stato recentemente oggetto di domanda pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia Europea nell'ambito di un giudizio promosso avverso il diniego dell'accertamento della qualifica di rifiuto dei fanghi da depurazione dopo il trattamento di recupero, nella Repubblica di Estonia.

Le questioni pregiudiziali poste alla Corte⁶ hanno portato all'espressione di un principio di massima, e segnatamente che: *“L'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98 dev'essere interpretato nel senso che esso:*

- *non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza della quale, qualora non sia stato definito alcun criterio a livello dell'Unione per la determinazione della cessazione della qualifica di rifiuto per quanto riguarda un tipo di rifiuti determinato, la cessazione di tale qualifica dipende dalla sussistenza per tale tipo di rifiuti di criteri di portata generale stabiliti mediante un atto giuridico nazionale, e*
- *non consente a un detentore di rifiuti, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, di esigere l'accertamento della cessazione della qualifica di rifiuto da parte dell'autorità competente dello Stato membro o da parte di un giudice di tale Stato membro”.*

In altri termini e come emerge in modo più chiaro dalle conclusioni dell'Avvocato Generale⁷, sebbene

sia astrattamente prevista la possibilità per uno Stato Membro nelle valutazioni *caso per caso* (in assenza di criteri comunitari), di adottare sia decisioni per determinate tipologie di rifiuti che per determinati detentori di rifiuti (individualmente)⁸, un detentore di rifiuti non può invocare direttamente l'art. 6 della Direttiva Comunitaria per richiedere il riconoscimento *caso per caso* individuale, essendo necessaria una normativa nazionale che preveda la possibilità di intervento e decisione sul singolo caso, piuttosto che su una determinata categoria/tipologia di rifiuti⁹. Ciò significa che la normativa comunitaria non pone un veto sulla possibilità per gli enti che rilasciano le singole autorizzazioni di adottare decisione relativamente alle richieste individuali di declassificazione¹⁰ in mancanza di espressi criteri comunitari e nazionali.

Tuttavia la Corte rileva una sostanziale impossibilità per il singolo, di invocare la norma comunitaria (art. 6 comma 4), per esigere la decisione individuale, nel caso in cui tale possibilità non sia prevista dall'ordinamento nazionale, rimettendo di fatto, allo Stato membro, la regolamentazione interna delle decisioni *caso per caso*.

3. Direttiva 2018/851 UE

Il testo dell'art. 6 (*Cessazione della qualifica di rifiuto*)¹¹, della direttiva 2008/98/CE è stato modificato dalla Direttiva 2018/851/CE emessa nell'ambito del pacchetto sulla Circular Economy.

Quanto alle modifiche apportate, si segnala in particolare:

fiche apportate dalla Direttiva Europea 851/2018/UE

5 Si precisa che il testo dell'art. 6, vigente all'epoca della pubblicazione della sentenza, è quello precedente alle modifiche apportate dalla Direttiva Europea 851/2018/UE.

6 1. *“Se l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98, debba essere interpretato nel senso che è conforme a tale disposizione un atto giuridico nazionale il quale prevede che, in mancanza di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto stabiliti a livello di Unione con riferimento a un determinato tipo di rifiuti, detta cessazione dipenda dalla sussistenza per uno specifico tipo di rifiuti di criteri di portata generale stabiliti mediante un atto giuridico nazionale. 2. Se, in mancanza di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto stabiliti a livello di Unione con riferimento a un determinato tipo di rifiuti, l'articolo 6, paragrafo 4, primo periodo, della direttiva 2008/98 conferisca al detentore dei rifiuti il diritto di chiedere all'autorità competente o a un giudice di uno Stato membro di accertare detta cessazione in linea con la giurisprudenza applicabile della Corte di giustizia dell'Unione europea a prescindere dal fatto che per uno specifico tipo di rifiuti esistano criteri stabiliti mediante un atto giuridico nazionale di portata generale”.*

7 Cfr. punto 49 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia nel caso 60/2018, oggetto della sentenza in commento.

8 In tal caso la decisione non deve essere notificata alla Commissione.

9 Sul punto v. anche P.FICCO-P.FIMIANI *“End of Waste: quali soluzioni dopo il no della Corte di Giustizia alle autorizzazioni caso per caso?”*, Rivista Rifiuti, n. 272 del maggio 2019.

10 In tal caso è espressamente precisato che le decisioni *caso per caso* - individuali - non devono essere notificate alla Commissione.

11 Direttiva 2008/98/CE come modificata dalla Direttiva 2018/851/CE, **Articolo 6 (Cessazione della qualifica di rifiuto)**
1. *Gli Stati membri adottano misure appropriate per garantire che i rifiuti sottoposti a un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni:*

END OF WASTE

di *Valentina Bracchi*

- la modifica di una delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto, che riguarda astrattamente l'oggetto o la sostanza in procinto di non essere più considerato un rifiuto che, a seguito della novella, deve essere univocamente (effettivamente) destinato ad essere utilizzato per scopi specifici (non più essere astrattamente "comunemente" utilizzato per scopi specifici)¹².
- il ruolo della Commissione chiamata - con atti di esecuzioni delegati - ad individuare i criteri EOW traendoli dalle migliori esperienze nazionali che comunque vicariano l'eventuale ritardo dell'or-
- gano comunitario attraverso la ricerca e sviluppo svolti in ambito nazionale;
- **gli Stati che in mancanza di criteri comunitari non abbiano stabilito criteri dettagliati per determinati tipi di rifiuti, possono comunque decidere caso per caso sulla base delle condizioni di cui al comma 1 dell'art. 6 (comma 4).**
- significativo infine, il coinvolgimento del soggetto che per primo utilizza od immette nel mercato un materiale dopo che lo stesso ha cessato di essere un rifiuto (comma 5), il quale "provvede affinché il materiale soddisfi i pertinenti requisiti

- a. la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici;
- b. esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c. la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e
- d. l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

[I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.]

2. La Commissione monitora l'evoluzione dei criteri nazionali per la cessazione della qualifica di rifiuto negli Stati membri e valuta la necessità di sviluppare a livello di Unione criteri su tale base. A tale fine e ove appropriato, la Commissione adotta atti di esecuzione per stabilire i criteri dettagliati sull'applicazione uniforme delle condizioni di cui al paragrafo 1 a determinati tipi di rifiuti.

Tali criteri dettagliati garantiscono un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e agevolano l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Essi includono:

- a. materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero;
- b. processi e tecniche di trattamento consentiti;
- c. criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall'operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi i valori limite per le sostanze inquinanti, se necessario;
- d. requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo della qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso; e
- e. un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 39, paragrafo 2.

In sede di adozione di tali atti di esecuzione, la Commissione tiene conto dei criteri pertinenti stabiliti dagli Stati membri a norma del paragrafo 3 e adotta come punto di partenza quelli più rigorosi e più protettivi dal punto di vista ambientale.⁽¹⁹⁾

3. Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione ai sensi del paragrafo 2, gli Stati membri possono stabilire criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni di cui al paragrafo 1 a determinati tipi di rifiuti. Tali criteri dettagliati tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana della sostanza o dell'oggetto e soddisfano i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e). Gli Stati membri notificano alla Commissione tali criteri in applicazione della direttiva (UE) 2015/1535 ove quest'ultima lo imponga.⁽¹⁹⁾

4. Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione o a livello nazionale ai sensi, rispettivamente, del paragrafo 2 o del paragrafo 3, gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1, rispecchiando, ove necessario, i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e), e tenendo conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Tali decisioni adottate caso per caso non devono essere notificate alla Commissione in conformità della direttiva (UE) 2015/1535. Gli Stati membri possono rendere pubbliche tramite strumenti elettronici le informazioni sulle decisioni adottate caso per caso e sui risultati della verifica eseguita dalle autorità competenti.⁽¹⁹⁾

5. La persona fisica o giuridica che:

- a. utilizza, per la prima volta, un materiale che ha cessato di essere considerato rifiuto e che non è stato immesso sul mercato; o
- b. immette un materiale sul mercato per la prima volta dopo che cessa di essere considerato un rifiuto, provvede affinché il materiale soddisfi i pertinenti requisiti ai sensi della normativa applicabile in materia di sostanze chimiche e prodotti collegati. Le condizioni di cui al paragrafo 1 devono essere soddisfatte prima che la normativa sulle sostanze chimiche e sui prodotti si applichi al materiale che ha cessato di essere considerato un rifiuto.

¹² Art. 6, comma 1 lett. a) "la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata per scopi specifici" e non più "la

di Valentina Bracchi

END OF WASTE

ai sensi della normativa applicabile in materia di sostanze chimiche e prodotti collegati. Le condizioni devono essere soddisfatte prima che la normativa sulle sostanze chimiche e sui prodotti si applichi al materiale che ha cessato di essere considerato un rifiuto”.

4. Chiarimenti del Ministero

Si segnala che il Ministero dell'Ambiente, in una nota di chiarimenti¹³ trasmessa ad una Provincia che lo interrogava sulla possibilità, da parte delle autorità locali di adottare decisioni *caso per caso*, precisa che la questione è stata debitamente affrontata dalla direttiva 2018/851/UE, riportando altresì il comma 4 dell'art. 6.

Ai sensi del comma 4 dell'art. 6 della direttiva in commento: *“Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione o a livello nazionale ai sensi, rispettivamente, del paragrafo 2 o del paragrafo 3, gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1, rispecchiando, ove necessario, i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e), e tenendo conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Tali decisioni adottate caso per caso non devono essere notificate alla Commissione in conformità della direttiva (UE) 2015/1535”.*

Il Ministero, non ha fornito una risposta al quesito posto in termini generali, né tantomeno una interpretazione della norma comunitaria, limitandosi a riportarne il testo, come novellato dalla direttiva rifiuti del 2018.

Purtuttavia la nota è degna di rilievo in quanto, nel caso sottopostogli, il Ministero ha ritenuto di escludere la necessità di una autorizzazione ai sensi dell'art. 184-ter del TUA, essendo la le caratteristiche del prodotto *“ottenuto”* già normate a livello nazionale.

In particolare, il caso oggetto di disamina Ministeriale era relativo ad impianto di produzione di gessi da defecazione da fanghi da depurazione, relativamente al quale la Provincia competente chiedeva chiarimenti per le procedure amministrative applica-

bili, in considerazione dell'assenza di specifici criteri comunitari e nazionali End of Waste.

Il Ministero osservava che le caratteristiche del gesso da defecazione (come prodotto), erano già principalmente regolate dall'ordinamento nazionale, essendo infatti contenute nel DLgs 75/2010 sui fertilizzanti e, pertanto, le operazioni di recupero dei fanghi da depurazione finalizzati all'ottenimento di detto prodotto, non dovevano essere autorizzate ai sensi dell'art. 184-ter (End of Waste), essendo necessaria un'autorizzazione ordinaria.

Dalla linea ministeriale deve ragionevolmente trarsi che qualora le caratteristiche di un prodotto siano normate, la relativa produzione - sebbene esiti da operazioni di recupero di rifiuti - non necessiti di autorizzazione End of Waste ai sensi dell'art. 184-ter TUA, essendo sufficiente che l'ente delegato al rilascio dell'autorizzazione verifichi che il recupero avvenga in conformità a quanto stabilito dalla norma.

5. Decreto Sblocca Cantieri¹⁴

Come anticipato, nell'ambito della normativa nazionale in tema di cessazione della qualifica di rifiuto, l'ultimo evento rilevante è la novellata formulazione dell'art. 184-ter TUA ad opera della Legge di conversione del Decreto c.d. Sbloccacantieri¹⁵.

Il nuovo *End of Waste*, così come introdotto in sede di conversione in legge del DL 32/2019, precisa e integra l'originaria versione del comma 3 dell'art. 184-ter del D.Lgs. 152/06.

Nel testo *ante riforma* veniva previsto che in attesa dell'adozione dei *criteri end of waste* - da parte delle Istituzioni comunitarie/MATTM - si continuavano ad applicare, per le (sole) *procedure semplificate di recupero* dei rifiuti, i criteri di cui:

- i. al DM 5 febbraio 1998, per i *rifiuti non pericolosi*;
- ii. al DM 12 giugno 2002, n. 161, per i *rifiuti pericolosi*;
- iii. al DM 17 novembre 2005, n. 269, per i *rifiuti pericolosi provenienti dalle navi*.

Ad oggi, tale previsione viene estesa anche alle autorizzazioni di cui agli articoli: 208 (autorizzazione ordinaria); 209 (autorizzazioni alle imprese in pos-

sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici”.

13 MATTM, nota prot. 14430 del 10 settembre 2018, *Autorizzazioni EoW ex artt. 184-ter del D.Lgs. 152/2006. Richiesta di parere inerente alla produzione di gessi di defecazione (prodotto) da fanghi di depurazione (rifiuto)*.

14 Cfr. D. CARISSIMI, *“Decreto sblocca cantieri e nuovo EoW: sì alla riforma ma i problemi restano!”* in Ambiente Legale Digesta, n. 3, Maggio Giugno 2019.

15 L. n. 55 del 14 giugno 2019 di conversione del D.L. 32 del 18 aprile 2019.

END OF WASTE

di Valentina Bracchi

Facciamo il punto
sull'End of Waste

sesso di certificazione ambientale) e 211 (autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione) nonché alle autorizzazioni Integrate Ambientali di cui al Titolo III-bis della parte seconda del T.U.A.. Con ciò a dire che, le competenti Autorità, in sede di rilascio/rinnovo dei suddetti titoli, dovranno guardare:

- alla *tipologia*;
- alla *provenienza*;
- alle *caratteristiche* dei rifiuti ammessi;
- alle *attività di recupero* che si possono effettuare;
- e infine alle *caratteristiche* del prodotto ottenuto da tale trattamento,

così come specificate - per ciascun *flusso di rifiuti* - dalle disposizioni normative afferenti alle c.d. *procedure di recupero semplificate* (DM 5.02.1998; DM 12.6.2002 e DM 16.11.2005).

Inoltre, dette autorizzazioni, dovranno prevedere la *quantità* di rifiuti ammissibili nell'impianto, da sottoporre alle operazioni di *recupero*.

A tal proposito, viene prevista la facoltà per il Ministero dell'Ambiente, di emanare apposite *Linee guida* - con decreto non avente natura regolamentare - suscettibili di uniformare l'applicazione delle *prescrizioni end of waste* su tutto il territorio nazionale, soprattutto per quel che riguarda le *verifiche sui rifiuti in ingresso* e i *controlli* sugli oggetti e sulle sostanze che ne costituiscono il risultato.

Con la specificazione che, a seguito dell'emanazione di dette Linee Guida, sarà poi cura dei relativi gestori degli impianti End of Waste - entro 12 mesi dall'entrata in vigore di dette Linee Guida - di provvedere a presentare apposita istanza di aggiornamento dei propri titoli autorizzativi.

La riforma prospettata, dunque, tende a uniformare e ad estendere al regime autorizzativo ordinario e AIA, i criteri previsti in sede di autorizzazione semplificata, nelle more dell'adozione dei criteri generali comunitari/nazionali.

Se la riforma ha portato la possibile ripresa delle attività di *riciclo* e di *recupero* dei c.d. *tradizionali flussi di rifiuti*, quali carta, plastica, tessuti, ceramiche e laterizi, permane la situazione di stallo:

- per tutte quelle *tipologie di rifiuti* che presentano una *provenienza* o delle *caratteristiche*

non contemplate dai citati DM;

- per tutte quelle *attività di recupero* non contemplate dai citati DM, perché all'epoca non erano ipotizzabili determinate tecniche e processi di recupero.

I DM 5.02.1998, DM 12.6.2002 e DM 16.11.2005 non hanno mai subito aggiornamenti sostanziali, ovviandosi in passato a tale mancanza con le autorizzazioni "*caso per caso*" rilasciate delle Regioni.

Con la riforma, tuttavia, le Regioni vengono spogliate di tale compito, residuando in capo alle stesse - nel rilascio delle autorizzazioni - **unicamente la possibilità di discostarsi nei quantitativi autorizzabili.**

6. Sul DDL 994

Da ultimo, deve essere segnalata una rilevante novità circa il destino delle autorizzazioni in corso di validità, contenuta nel testo del Disegno di Legge 994 approvato recentemente in Senato durante la seduta n. 139 del 30 luglio 2019.

Nello specifico, il DDL A.S.994¹⁶, nella sua versione emendata e approvata dal Senato, prevede, all'art. 16¹⁷, nell'ambito delle indicazioni per la riforma della normativa in tema di cessazione della qualifica di rifiuto, che le autorizzazioni in vigore alla data di attuazione del decreto legislativo attuativo della direttiva europea, "*siano fatte salve e possano essere rinnovate eventualmente anche al fine dell'adeguamento alle migliori tecnologie disponibili (BAT), unitamente alle autorizzazioni per le quali sia stata presentata l'istanza di rinnovo alla stessa data, nelle more dell'adozione dei decreti e nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, nonché nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, come modificato dalla direttiva (UE) 2018/851*".

Sebbene si tratti unicamente di un disegno di legge, dal tenore della disposizione emerge l'intenzione del legislatore di salvare le autorizzazioni in vigore al momento in cui entrerà in vigore la disciplina (futura), sull'End Of Waste.

16 Recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione Europea - Legge di delegazione europea 2018.

17 Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva UE 2018/851 che modifica la direttiva UE 2018/98 relativa ai rifiuti e della direttiva UE 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio.

di *Valentina Bracchi*

END OF WASTE

CONCLUSIONI

La linea del Consiglio di Stato - sulla base della quale si sta evolvendo la disciplina nazionale - è quella di una sostanziale impossibilità per le Regioni di individuare autonomamente, *caso per caso*, i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto in base ai quali concedere autorizzazioni.

La Corte di Giustizia pare confermare l'impostazione, nel sostenere che, sebbene sia astrattamente possibile una valutazione *caso per caso* di tipo individuale, rimessa alle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni, in mancanza di una normativa statale che contempra la delega, la normativa europea non può essere invocata nei confronti dell'amministrazione che neghi il rilascio del provvedimento autorizzatorio.

Con il novellato art. 184-ter, il legislatore italiano ha individuato nel regolamento ministeriale, l'atto idoneo alla declassificazione *caso per caso*, avocando a sé, ogni competenza sul punto e prevedendo, in via transitoria, l'applicazione di normativa preesistente, senza alcuna previsione di potere decisionale in capo alle Regioni o altri Enti.

Pertanto, ad oggi, sembra pacifico che il rilascio di provvedimenti autorizzatori End of Waste sia sostanzialmente sospeso fatti salvi i casi espressamente previsti dalla norma.

Tuttavia uno spiraglio di luce potrebbe trapelare dalla nota del Ministero dell'Ambiente del 10 settembre 2019, che a parere di chi scrive può essere interpretata univocamente nel senso di ritenere che la presenza di specifica regolamentazione delle caratteristiche del prodotto ottenuto (di rango comunitario e nazionale), permetta di escludere le lavorazioni dall'ambito di applicazione dell'autorizzazione ex art. 184-ter TUA.

In altri termini, qualora le caratteristiche dei prodotti ottenuti dalle lavorazioni operate dal recuperatore siano già regolamentate da normativa di rango comunitario e nazionale, le operazioni non necessitano di essere autorizzate quali End of Waste non essendo necessario adottare criteri innovativi in quanto i processi di lavorazione e produzione dei prodotti ottenuti, sono già normati. L'amministrazione che procede al rilascio dell'autorizzazione, dovrà unicamente verificare la conformità dei processi produttivi rispetto alle normative applicabili.

COLLANA:

“*I Quaderni sui rifiuti*”**I rifiuti nei quesiti***Raccolta di risposte operative
divise per argomenti*

Autori:

Avv. D. Carissimi

Avv. Niky Sebastiani

Dott.ssa Giovanna Galassi



ISBN: 978-88-942121-0-5

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>Facciamo il punto
sull'End of Waste

“ Direttiva n. 2019/904/UE: nuovi scenari per la plastica ”

di GIULIA URSINO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Ritorna alla ribalta dell'attenzione mediatica, il fenomeno “*plastic free*”, anche sull'onda della recentissima direttiva n. 2019/904/UE.

Al via dunque la *messa al bando* di determinati prodotti in plastica (come le cannucce e le posate), la *riduzione* della produzione e del consumo di quei prodotti che non si è potuto vietare e l'imposizione di specifici *requisiti tecnici* e di *etichettatura* per i medesimi oggetti in plastica.

Tuttavia, sebbene la *direttiva plastiche* abbia l'indubbio pregio di aver posto un freno all'abbandono indiscriminato dei rifiuti – soprattutto nell'ambiente marino – non si può non chiedersi se il problema non è per lo più culturale. E quindi se poteva essere risolto alla radice, con una massiccia campagna di sensibilizzazione e educazione dei cittadini e con la progettazione di un adeguato “*parco impiantistico*” per gestire il conferimento del rifiuto (anche plastico) differenziato.

In sostanza: il problema è il materiale plastico in sé o l'uso che ne è stato fatto?

Ai posteri l'ardua sentenza.

IN SINTESI

- Il 5 giugno 2019 è stata adottata la *Direttiva Plastiche* (n. 2019/904/UE);
- le misure previste vanno dalla *messa al bando* - dei prodotti per i quali sono facilmente reperibili delle alternative sostenibili e economicamente accessibili – alla *riduzione* – per i prodotti che non dispongono di valide alternative – passando per la *marcatatura* di quelli che presentano prassi di smaltimento illegittime;
- la *Direttiva Plastiche* ha l'indubbio pregio di porre un freno all'abbandono sconsiderato dei rifiuti in plastica, che oramai rappresentano più del 80% dei rifiuti marini e di quelli rinvenuti sulle spiagge;
- il problema più che della plastica attiene alla sfera dell'educazione, formazione e informazione del cittadino;
- attiene, inoltre, al livello di governo del territorio, che deve essere messo in grado di poter gestire – con impianti idonei – la mole dei rifiuti conferiti in maniera differenziata;
- occorre infine accompagnare detta *riforma* con interventi mirati di sussidio e supporto alle imprese, per accompagnarle in tale delicato passaggio.

di Giulia Ursino

PREVENZIONE

Direttiva n. 2019/904/UE:
nuovi scenari per la plastica.

1. Scopo e campo di applicazione

Il 5 giugno 2019 è stata adottata la tanto sospirata *Direttiva Plastiche* (n. 2019/904/UE)¹, con la quale si è cercato di trovare una soluzione alla crescente *produzione* di rifiuti in plastica e alla *dispersione* degli stessi nell'ambiente in cui viviamo, in particolare nell'ambiente marino.

Problema che aveva raggiunto livelli patologici, data la multifunzionalità di tale materiale e il suo costo relativamente basso, che ne facevano lo strumento principe per utilizzi di breve durata (si pensi alle cannuce di plastica), in barba ai principi dell'*economia circolare*, e a tutto vantaggio di modelli di produzione e consumo sempre più inefficienti e lineari.

Si è così cercato di dare voce al 12 e 14 obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, che imponevano rispettivamente di “*garantire modelli sostenibili di produzione e consumo*” (il primo) e di “*conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile*” (il secondo).

Nello specifico, dal 36 *considerando* e dall'art. 1 della *Direttiva*, emerge che l'obiettivo cardine di quest'ultima consiste nel *prevenire e ridurre* l'incidenza di determinati prodotti in *plastica monouso*, in *plastica oxo-degradabile* e *attrezzi da pesca* contenenti *plastica*, al fine di promuovere la transizione verso un'*economia circolare* con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno.

Va da sé che per capire l'esatta estensione e portata del provvedimento in parola è necessario definire il concetto di *plastica monouso*, *plastica oxo-degradabile* e *attrezzi da pesca* contenenti plastica.

Ebbene, secondo il disposto dell'art. 3 n. 2 della *Direttiva*, per *plastica monouso* deve intendersi “*il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o rotazioni durante la sua vita*”.

Viene così privilegiata una *definizione funzionale* della *plastica monouso*, ciò che conta non è la materia (plastica) specifica della quale è composta, ma l'utilizzo per il quale è stata in origine concepita e che se ne intende fare.

In altre parole, i prodotti in *plastica monouso* sono quelli destinati a essere utilizzati una volta sola e per un breve periodo di tempo prima di essere gettati.

Ad ogni modo, ai fini di una maggiore chiarezza e di una legislazione tra Stati Membri quanto più possibile uniforme, sarebbe opportuno che la Commissione Europea sviluppasse apposite Linee Guida sui

prodotti in plastica monouso, onde comprenderne l'esatta portata applicativa.

La *plastica oxo-degradabile* invece, ai sensi dell'art. 3 n. 3 della *Direttiva*, consiste in quelle “*materie plastiche contenenti additivi che attraverso l'ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica*”. Tale tipo di plastica risulta nocivo in quanto non si biodegrada correttamente (contribuendo dunque all'inquinamento ambientale), non è compostabile, incide negativamente sul riciclaggio della plastica convenzionale e non presenta dimostrati vantaggi sotto il profilo ambientale.

Infine, per *prodotti da pesca* contenenti plastica – secondo l'art. 3 n. 4 della *Direttiva* – deve intendersi “*qualsiasi attrezzo o sua parte che è usato nella pesca o nell'acquacoltura per prendere, catturare o allevare risorse biologiche marine o che galleggia sulla superficie del mare ed è impiegato allo scopo di attirare e catturare o allevare dette risorse biologiche marine*”. L'inserimento degli attrezzi da pesca nella presente *Direttiva* è principalmente dovuto all'alta percentuale di plastica presente in tali strumenti e nella prassi diffusa di abbandonarli e gettarli in mare. Dimostra, inoltre, l'insufficienza delle misure fino ad ora adottate in proposito e la necessità di favorirne la raccolta, il recupero e il riciclaggio, anche per il tramite di ulteriori incentivi ai pescatori per riportarli a terra.

2. Le prescrizioni

Definito dunque l'ambito applicativo della disciplina in parola, si evidenzia che a tutela della *salute umana* e dell'*ambiente*, sono state introdotte una serie di disposizioni che variano a seconda che vi sia o meno un'alternativa sostenibile al consumo di detti prodotti (in *plastica monouso*, *oxo-degradabile* o degli *attrezzi da pesca*).

Mi spiego.

Le misure previste vanno dalla *messa al bando* - dei prodotti per i quali sono facilmente reperibili delle alternative sostenibili e economicamente accessibili – alla *riduzione* – per i prodotti che non dispongono di valide alternative – passando per la *marcatatura* di quelli che presentano prassi di smaltimento illegittime.

Ma andiamo con ordine.

Quanto alla *messa al bando*, l'art. 5 della *Direttiva* prevede per gli Stati Membri l'obbligo di vietare l'immissione sul mercato dei prodotti in *plastica oxo-degradabile* e dei seguenti prodotti in *plastica monouso* (All. I Parte B):

1 Pubblicata in G.U.U.E. il 12 giugno 2019.

PREVENZIONE

di Giulia Ursino

Direttiva n. 2019/904/UE:
nuovi scenari per la plastica.

- cotton-floc;
- posate (forchette, coltelli, cucchiari, bacchette);
- piatti;
- cannucce;
- agitatori per bevande;
- aste dei palloncini;
- contenitori per alimenti in polistirene espanso, a condizione che:
 - siano destinati al consumo immediato (sul posto o da asporto);
 - siano generalmente consumati direttamente dal recipiente;
 - siano pronti per il consumo senza ulteriore preparazione.
- contenitori per bevande e tazze per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi.

Vuole in tal modo essere favorito il ricorso alle alternative facilmente disponibili e più eco-compatibili, nonché il ricorso a soluzioni innovative verso modelli imprenditoriali più circolari.

L'art. 4 della *Direttiva* disciplina invece la **riduzione del consumo** per quei prodotti che – allo stato – non godono di alternative sostenibili.

Ci si riferisce, in particolare, a quelli elencati nell'Allegato I Parte A della *Direttiva* e segnatamente:

- le tazze per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi;
- i contenitori per alimenti:
 - destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto;
 - generalmente consumati direttamente dal recipiente; e
 - pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento.

Si vuole in tal modo conseguire un'ambiziosa e duratura riduzione del consumo di tali prodotti senza compromettere l'igiene alimentare né la sicurezza alimentare, le buone prassi igieniche, le buone prassi di fabbricazione e l'informazione dei consumatori. Nello specifico, gli Stati membri dovrebbero essere quanto più ambiziosi possibile per quanto riguarda tali misure, che dovrebbero portare a un'inversione sostanziale della tendenza al consumo crescente e a una riduzione quantitativa misurabile.

Infine, vengono imposte ben determinate **regole di marcatura e di qualità** del prodotto in plastica.

L'art. 6 (*requisiti dei prodotti*), per esempio, impo-

ne l'obbligo per gli Stati membri di prevedere che i tappi e i coperchi dei contenitori per bevande (con capacità fino a tre litri) in plastica monouso, rimangono attaccati agli stessi durante tutto il tempo necessario al loro utilizzo². O ancora che le bottiglie per bevande (con capacità fino a tre litri) fabbricate con polietilene tereftalato (c.d. PET), contengano il 25% di plastica riciclata a partire dal 2025 e il 30% a partire dal 2030.

Con l'art. 7, vengono invece imposti precisi **obblighi di marcatura** per i seguenti prodotti:

- assorbenti e tamponi igienici e applicatori per tamponi;
- salviette umidificate, ossia salviette pre-inumidite per l'igiene personale e per uso domestico;
- prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco;
- tazze per bevande.

Marcatura che deve essere apposta sull'*imballaggio* o sul *prodotto* stesso e che deve recare in caratteri grandi, chiaramente leggibili e indelebili:

- le modalità corrette di gestione del rifiuto;
- le forme di smaltimento da evitare, in linea con la gerarchia dei rifiuti; e
- la presenza di plastica nel prodotto e la conseguente incidenza negativa sull'ambiente della dispersione o di altre forme di smaltimento improprie del rifiuto.

Si vuole così eliminare la dispersione dell'ambiente di tali prodotti a causa di un loro illecito smaltimento, ad esempio gettandoli nella rete fognaria. I prodotti in plastica monouso sono infatti spesso gettati nelle reti fognarie, causando danni non solo all'ambiente ma anche alle reti, ostruendone le pompe e intasando le relative tubature. Chi non ha mai gettato un filtro di sigaretta nello scarico, inconsapevole delle enormi ripercussioni ambientali che tale gesto comporta?

A completamento di detta disciplina, viene poi proclamata a chiare lettere la **responsabilità estesa del produttore del prodotto in plastica monouso** (sistema EPR) – ossia di colui che immette per la prima volta il prodotto nel mercato (sia egli il fabbricante, l'importatore o finanche il venditore) - il quale sarà obbligato a gestire anche il *fine vita* del prodotto (accollandosi i relativi costi) e a finanziare mirate *campagne di sensibilizzazione* dei cittadini sul corretto modo di approcciarsi ai *prodotti* prima, e ai *rifiuti* poi, in plastica.

2 Ne restano espressamente esclusi:

- i contenitori in vetro o metallo per bevande con tappi e coperchi di plastica;
- i contenitori per bevande destinati e usati per alimenti a fini medici speciali.

di Giulia Ursino

PREVENZIONE

Come auspicato in precedenza³, detto *regime* *EPR* viene esteso anche ai *produttori di prodotti del tabacco con filtri* (quindi anche ai *produttori di sigarette*), che ora possono vedersi addossati anche i costi dell'installazione dei contenitori delle cicche, nei luoghi in cui i rifiuti sono abitualmente gettati. E ancora, viene estesa ai produttori degli *attrezzi da pesca contenenti plastica*, immessi sul mercato.

Con la specifica, in quest'ultimo caso, che i pescatori e i fabbricanti artigianali di attrezzi da pesca contenenti plastica non dovrebbero essere considerati produttori e non dovrebbero essere ritenuti responsabili dell'adempimento degli obblighi del produttore relativamente alla responsabilità estesa del produttore (cfr. 25 *considerando* alla *Direttiva*).

Non potevano mancare poi specifici e ambiziosi obiettivi di *raccolta differenziata* – ai fini di un successivo *riciclaggio* – ad esempio per le *bottiglie in plastica*, questi si attestano intorno al 77% entro il 2025 e addirittura al 90% entro il 2029. Nonchè *obblighi di comunicazione* in capo agli Stati Membri degli *obiettivi perseguiti/raggiunti* e la possibilità di aggiornare il tiro mediante una successiva *valutazione e riesame* della direttiva in commento.

Attenzione!

La *Direttiva* in commento è una *lex specialis*. Pertanto, tutte le sue disposizioni (come sopra illustrate) prevalgono su quelle contenute in altri provvedimenti europei – ad esempio nella *Direttiva Rifiuti* n. 2008/98/CE – per quel che attiene al suo ambito di applicazione (Cfr. 10 *considerando*). Ciò significa che la stessa si pone a integrazione (e in alcuni casi a superamento) degli altri atti europei per quel che attiene al divieto e riduzione del consumo di plastica, ai requisiti dei prodotti, ai requisiti di marcatura e alla responsabilità estesa del produttore del prodotto.

CONCLUSIONI

La *Direttiva* ha l'indubbio pregio di “*porre una prima pietra*” nel delicato cammino della riduzione dei rifiuti in plastica, che oramai rappresentano più del 80% dei rifiuti marini e di quelli rinvenuti sulle spiagge.

Le sue regole, tuttavia, per ora rimangono valide solo a livello europeo, prevedendo generici obblighi di azione in capo agli Stati Membri senza però andare oltre, non essendo la direttiva un atto *auto-applicativo* e dovendo, per tal motivo, essere recepita nel nostro ordinamento.

In particolare, la *dead line* per detto recepimento è stata fissata al luglio 2021 (data che slitta al 2024 per le *regole di qualità* dei prodotti e per i *sistemi EPR*), tempo che si presenta oltremodo dilatato per un fenomeno che deve essere arginato ADESSO!

Anche le relative *sanzioni*, sono ancora un miraggio. Spetta, infatti, a ciascun Stato Membro prevederne di proprie (entro e non oltre il 3 luglio 2021), purchè – come più volte sottolineato – le stesse risultino poi a conti fatti *effettive, proporzionate e dissuasive*.

Mi si permettano delle ultime considerazioni.

Se è vero che prevenire e ridurre l'incidenza dei rifiuti in plastica è un passo fondamentale per conseguire l'obiettivo di uno *sviluppo sostenibile* e di un'economia veramente circolare. Purtroppo una domanda sorge spontanea: il problema è la plastica o il suo rifiuto?

Mi spiego. Ciò che affligge i mari e l'ambiente è l'abbandono sconsiderato del rifiuto in plastica che l'uomo ne fa o il materiale in sé?

Una domanda, questa, di non poco conto, in quanto il materiale plastico ha molteplici potenzialità di riuso, riciclaggio e recupero.

Viene dunque da domandarsi se, un nostro comportamento più corretto (ad esempio evitando fenomeni di abbandono e differenziando correttamente il materiale plastico), avrebbe determinato una realtà differente. Quindi il problema più che alla plastica attiene alla sfera dell'educazione, formazione e informazione del cittadino, che deve aver ben chiaro l'imperativo morale di non abbandonare i rifiuti nell'ambiente (e non solo quelli di plastica)!

Attiene, inoltre, al livello di governo del territorio, che deve essere messo in grado di poter gestire – con impianti idonei – la mole dei rifiuti conferiti in maniera differenziata. Progettazione che deve inoltre tenere conto dell'impatto del fenomeno “*plastic free*” sulle aziende italiane.

Ed infatti, se non si vuole penalizzare l'impresa italiana, spesso priva delle risorse necessarie a effettuare il *cambio di rotta* imposto dalla *Direttiva* - dati anche gli elevati costi di una riconversione dell'intero settore produttivo (es. dalla plastica fossile a quella biodegradabile) e della gestione dei *sistemi EPR* - occorre accompagnare detta *riforma* con interventi mirati di sussidio e supporto alle imprese, per accompagnarle in tale passaggio.

Per fortuna c'è ancora margine di manovra (abbiamo tempo fino al 2021 e addirittura, in alcuni casi, sino al 2024)!

Dunque, sì all'innovazione circolare, ma supportiamola con idonei contributi alle imprese.

Direttiva n. 2019/904/UE: nuovi scenari per la plastica.

3 Cfr. “*i mozziconi di sigaretta inquinano più della plastica*”, in <https://www.danielecarissimi.it>

“Decreto End of Waste sui PAP: lunga vita ai pannolini!”

di **LETIZIA ZAVATTI**

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

ABSTRACT

Il presente contributo si pone l'obiettivo di ricostruire l'iter di approvazione del DM 62/2019 in materia di cessazione della qualifica di rifiuto dei prodotti assorbenti personali (c.d. PAP). Nello specifico, dopo aver fornito alcune indicazioni in merito all'entità dell'impatto ambientale della produzione e dell'utilizzo di PAP in Italia e nel mondo, si ripercorre brevemente la normativa relativa all'*End of waste* e ci si sofferma sulle tappe del travagliato e farraginoso percorso che ha condotto infine all'emanazione del Decreto in questione. In particolare, si ripercorrono le condizioni previste dalla legge per stabilire se un rifiuto possa cessare di essere qualificato come tale per poi tornare ad essere classificato come prodotto e si illustrano le caratteristiche del trattamento cui sono sottoposti pannolini ed assorbenti sino ad oggi destinati allo smaltimento in discarica. Infine, dopo aver descritto quali sono i vantaggi connessi al recupero dei PAP, si conclude auspicando un alleggerimento del procedimento legislativo necessario alla cessazione della qualifica di rifiuto, nell'ottica di una transizione verso modelli di sviluppo sostenibile sempre più pervasivi ed efficaci.

IN SINTESI

- Il 15 maggio 2019 è stato firmato, in Italia, il primo decreto al mondo che consente il recupero delle materie prime seconde provenienti da prodotti assorbenti per la persona, i cosiddetti PAP;
- il provvedimento, adottato con decreto dal Ministro dell'Ambiente, attua l'art. 184 ter D.Lgs. 152/2006 che prevede che un rifiuto cessi di essere qualificato come tale e possa essere considerato nuovamente un prodotto in seguito ad un'operazione di *recupero*;
- affinché un rifiuto cessi di essere tale, è necessario che siano soddisfatte le condizioni previste dall'art. 6 della Direttiva dell'Unione Europea 2008/98/CE, così come recepito dal Legislatore italiano nel suddetto art. 184 ter D.Lgs. 152/2006;
- per raggiungere gli obiettivi stabili con il DM 62/2019 occorre che i Comuni italiani provvedano a qualificare i PAP come rifiuti urbani assimilati, affinché essi possano essere inseriti nella filiera dei rifiuti urbani e come tali differenziati e destinati agli impianti di recupero.

di *Letizia Zavatti*

END OF WASTE

I. Premessa

Il 15 maggio 2019 è stato firmato, in Italia, il primo decreto¹ al mondo che consente il recupero delle materie prime seconde provenienti da prodotti assorbenti per la persona, i cosiddetti PAP.

Il provvedimento, adottato con decreto dal Ministro dell'Ambiente, attua l'art. 184 ter D.Lgs. 152/2006 che prevede che un rifiuto cessi di essere qualificato come tale e possa essere considerato nuovamente un prodotto in seguito ad un'operazione di *recupero* grazie alla quale viene reimmesso nel processo produttivo.

Il Regolamento in questione, entrato in vigore pochi giorni fa, apre il percorso tecnologico e normativo per il riciclo di pannolini ed assorbenti igienici usati che, in seguito ad un particolare trattamento, possono essere trasformati in plastica, cellulosa e polimeri assorbenti, diminuendo considerevolmente l'impatto ambientale di tali prodotti, sino ad ora destinati allo smaltimento in discarica o in inceneritore.

Invero, i rifiuti provenienti da PAP rappresentano circa il 4% dei rifiuti solidi urbani prodotti in Italia e, posto che impiegano dai 200 ai 500 anni per biodegradarsi, ogni anno ne vengono smaltite in discarica circa 900mila tonnellate e, nel mondo, approssimativamente 30 milioni².

Sembrano numeri incredibili ma, dati alla mano, solo con riferimento ai pannolini, salutati negli anni '80 come segno del progresso e strumento concreto per agevolare il rispetto dei criteri igienici imposti dalla Legge, si stima che in media ogni bambino ne utilizza nel giro di tre anni circa 4500, per un totale di 6 milioni.

Ciò significa ingenti quantità di CO₂ immesse nell'atmosfera per la produzione e distribuzione e altrettanto ingenti consumi di acqua e di energia per

un prodotto che rappresenta oggi uno dei simboli del *consumo insostenibile*.

I PAP sono infatti generalmente composti per il 50% da derivati del petrolio non biodegradabili (vari prodotti chimici, plastica, idrogel, sbiancanti, ecc.) e resta dubbia anche la sostenibilità del restante 50% che deriva da polpa di legno (cellulosa) la cui provenienza non è quasi mai certificata, con costi di produzione stimati, solo in Italia, in 12.500 tonnellate di plastica, 225.000 tonnellate di cellulosa, 2.15 miliardi di litri di petroli, 6 miliardi di litri d'acqua e migliaia di MW di energia, senza contare i costi ambientali di trasporto e distribuzione³.

Ecco che allora, la firma del Decreto ha consentito il superamento del vuoto normativo in ragione del quale il recupero di tali materiali non poteva essere effettuato e contribuisce allo sviluppo di un modello economico circolare, oltre che alla crescita economica e imprenditoriale dell'intero settore. Si ricorda, infatti, che è proprio l'Italia il paese in cui è stato ideato e realizzato il primo impianto su scala industriale in grado di riciclare il 100% dei prodotti assorbenti per la persona e trasformarli in grucce, mollette, imballaggi industriali e nuovi materiali assorbenti⁴.

* * *

2. La disciplina dell'End of Waste

Prima di procedere all'analisi del Decreto di recente pubblicazione, occorre chiarire, innanzitutto, cosa si intende per *End of Waste*, la cui traduzione letterale è quella di *cessazione della qualifica di rifiuto*.

L'istituto in esame è disciplinato all'art. 184 ter D.Lgs. 152/2006⁵, il quale lo identifica come un *processo di recupero* a cui è sottoposto un rifiuto, al termine del quale quest'ultimo perde tale qualifica per acquisire quella di *prodotto*.

Decreto End of Waste sui PAP: lunga vita ai pannolini!

1 Decreto del ministero dell'Ambiente n. 62 del 15 maggio 2019 recante "Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

2 "Pannolini, via al decreto "end of waste": ora si possono riciclare", di Nicoletta Cottone in Il Sole 24ore, 21 maggio 2019.

3 "Scelte sostenibili: pannolini usa e getta o lavabili?" D. Badii, in Arpat news n. 237 del 2011

4 In Italia, nella provincia di Treviso (polo di trattamento dei rifiuti di Spresiano), si trova il primo impianto sperimentale di trattamento e riciclo dei PAP, in grado di riciclarli e trasformarli in nuovi oggetti come grucce, mollette, imballaggi industriali e nuovi materiali assorbenti. L'impianto, inaugurato nel marzo 2015 e realizzato nell'ambito del progetto Recall, co-finanziato dall'Unione Europea, è gestito dall'azienda di servizi ambientali Contarina.

5 Art. 184-ter D.Lgs. 152/2006. Cessazione della qualifica di rifiuto. "1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

END OF WASTE

di Letizia Zavatti

Decreto End of Waste sui PAP:
lunga vita ai pannolini!

Ma cosa si intende per operazione di recupero? Nella definizione offerta dal Legislatore nazionale all'art. 183 c. 1 lett. t)⁶ rientra nel concetto di *recupero* qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno del ciclo produttivo dell'impianto o nel sistema economico in generale.

Possono dunque considerarsi operazioni di *recupero* il *riciclaggio*, il *riutilizzo*, o anche il semplice *controllo* dei rifiuti per verificare se essi siano idonei ad avere una nuova funzione.

Ciò posto, per *End of waste* si deve intendere, quindi, non il risultato finale bensì il *processo* che, concretamente, permette ad un rifiuto di tornare a svolgere un ruolo utile come prodotto⁷.

Affinché un rifiuto, poi, cessi di essere tale, è necessario che siano altresì soddisfatte alcune condizioni previste dall'art. 6 della Direttiva dell'Unione Euro-

pea 2008/98/CE, ossia che, in seguito all'operazione di recupero cui è sottoposto:

- venga **comunemente utilizzato per scopi specifici**: si deve trattare, cioè, di prodotti di uso comune e normalmente utilizzati;
- **esista un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto**, a sostegno del fatto che una seconda vita per tale bene è concretamente possibile;
- **la sostanza o l'oggetto soddisfi i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetti la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti**. In particolare, l'oggetto deve poter garantire le prestazioni per cui viene prodotto, in conformità a quanto previsto dalla legge e dalle norme tecniche relative al bene specifico;
- **l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non provochi impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana**.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi, quanto alle procedure semplificate per il recupero dei rifiuti, le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 5 febbraio 1998, pubblicato nel supplemento ordinario n. 72 alla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 16 aprile 1998, e ai regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269. Le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del presente decreto per il recupero dei rifiuti sono concesse dalle autorità competenti sulla base dei criteri indicati nell'allegato 1, suballegato 1, al citato decreto 5 febbraio 1998, nell'allegato 1, suballegato 1, al citato regolamento di cui al decreto 12 giugno 2002, n. 161, e nell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto 17 novembre 2005, n. 269, per i parametri ivi indicati relativi a tipologia, provenienza e caratteristiche dei rifiuti, attività di recupero e caratteristiche di quanto ottenuto da tale attività. Tali autorizzazioni individuano le condizioni e le prescrizioni necessarie per garantire l'attuazione dei principi di cui all'articolo 178 del presente decreto per quanto riguarda le quantità di rifiuti ammissibili nell'impianto e da sottoporre alle operazioni di recupero. Con decreto non avente natura regolamentare del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono essere emanate linee guida per l'uniforme applicazione della presente disposizione sul territorio nazionale, con particolare riferimento alle verifiche sui rifiuti in ingresso nell'impianto in cui si svolgono tali operazioni e ai controlli da effettuare sugli oggetti e sulle sostanze che ne costituiscono il risultato, e tenendo comunque conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al precedente periodo, i titolari delle autorizzazioni rilasciate successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione presentano alle autorità competenti apposita istanza di aggiornamento ai criteri generali definiti dalle linee guida. (comma così sostituito dall'art. 1, comma 19, legge n. 55 del 2019)

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 120 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.

6 Art. 183 c. 1 lett. t). Definizioni. "Recupero": qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero.;

7 "Cos'è l'End of Waste?", Stefano Maglia, Linda Maestri, in TuttoAmbiente, Piacenza, 2018.

di *Letizia Zavatti*

END OF WASTE

Decreto End of Waste sui PAP:
lunga vita ai pannolini!

Infine, si osserva che le condizioni elencate devono sussistere *in concreto* ed essere di volta in volta *provate*. Sul punto infatti è utile ricordare, ad esempio, che la circostanza per cui la vendita di un prodotto esitante da un'operazione di recupero generi un profitto, non dà prova di per sé del suo riutilizzo. Ciò che deve essere provato è la *rinnovata utilità* del prodotto stesso, indipendentemente dal suo valore economico, ed in tal senso l'esistenza di *contratti a lungo termine* tra il detentore del materiale e gli utilizzatori successivi può indicare che il prodotto oggetto del contratto sarà utilizzato e che quindi vi è prova del riutilizzo.

Sul punto, si è pronunciata anche la Corte di Giustizia Europea, la quale ha in effetti confermato che “*se il materiale risulta avere un'utilità, cesserà di essere considerato rifiuto non appena sarà pronto ad essere riutilizzato come prodotto recuperato [...] l'esistenza di contratti a lungo termine tra il detentore del materiale e gli utilizzatori successivi può indicare che il materiale oggetto del contratto sarà utilizzato e che quindi vi è certezza del riutilizzo*”.

Laddove, pertanto, sia possibile dimostrare l'utilità del prodotto esitante dall'operazione di recupero al pari di qualsiasi altro prodotto e l'esistenza di contratti a lungo termine che siano in grado di dimostrare che il materiale sarà *certamente utilizzato in modo da escluderne l'abbandono o lo smaltimento illegale*, la condizione di cui al punto ii) potrà ritenersi efficacemente soddisfatta.

Al fine di recepire la direttiva 2008/98/CE, il Legislatore italiano ha emanato il Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205⁸, il quale ha, come anticipato, introdotto nel Testo Unico dell'Ambiente (D.Lgs. 152/2006) una disposizione dedicata alla *cessazione della qualifica di rifiuto*, il succitato art. 184 ter.

La norma ripropone pedissequamente le condizioni previste dal Legislatore europeo e prevede che, affinché un rifiuto possa cessare di essere tale, l'operazione di *recupero* cui viene sottoposto ai sensi dell'art. 183 c. 1 lett. t) D.Lgs. 152/2016, debba essere autorizzata secondo le procedure previste dalla Parte Quarta del medesimo Decreto.

È **dunque** alle descritte condizioni che il Ministero dell'Ambiente ha dovuto guardare prima di firmare il Decreto sulla cessazione della qualifica di rifiuto dei PAP.

3. Il DM n. 62/2019 sulla cessazione della qualifica di rifiuto dei PAP

Contestualmente all'introduzione dell'istituto dell'*End of waste*, il Legislatore europeo ha previsto al c. 4 dell'art. 6° della Direttiva che, laddove non fossero stati stabiliti al livello comunitario i criteri per la cessazione per la qualifica di rifiuto, gli Stati membri avevano la facoltà di decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto potesse cessare di essere tale e di stabilirne i criteri, tenendo conto della giurisprudenza applicabile.

I criteri in tal modo delineati, operano dunque quali prescrizioni volte ad assicurare che le **operazioni di recupero** poste in essere conducano concretamente a generare prodotti¹⁰.

In Italia, la norma in oggetto è stata recepita nel c. 2 dell'art. 184 ter D.Lgs. 152/2006, il quale recita che “*i criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente [...]*”.

Pertanto, con riguardo ai Prodotti Assorbenti Personali, per i quali non sono stati elaborati criteri di matrice comunitaria, il Ministero dell'Ambiente ha provveduto alla redazione ed emanazione del Regolamento di cui al DM 62/2019.

Decreto, si ricorda, la cui approvazione è il risultato di un *iter* complesso che prevede il coinvolgimento di più attori istituzionali. Una volta redatta la bozza del decreto, quest'ultimo deve infatti essere sottoposto al vaglio della Commissione Europea e del Consiglio di Stato, affinché si pronuncino con parere sui contenuti. La bozza di Regolamento deve inoltre essere inviata all'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e ad ISPRA, che ne valutano i profili relativi all'impatto sull'ambiente e sulla salute pubblica. Una volta concluse tali fasi ed effettuate le modifiche necessarie, il decreto può essere inviato al Consiglio dei ministri per l'emanazione.

*

Ebbene, con riguardo al Regolamento in questione, preme dare conto *brevemente* delle tappe che hanno condotto, in conclusione, all'emanazione del Decreto. Tutto è nato nell'ottobre del 2015 quando veniva presentata alla Regione Veneto la richiesta di autorizzazione per la sperimentazione di un impianto

8 *Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*, pubblicato in GU n. 288/2010.

9 Art. 6 c. 4 Direttiva UE 2008/98/CE “*Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile*”.

10 “*Gestione Ambientale – manuale operativo*”, S. Maglia, P. Pipere, L. Prati, L. Benedusi, in TuttoAmbiente, 2017.

END OF WASTE

di *Letizia Zavatti*Decreto End of Waste sui PAP:
lunga vita ai pannolini!

per il riciclo dei PAP e il riconoscimento di materie prime seconde per i materiali recuperati (c.d. *End of Waste*). L'anno successivo il Ministero dell'Ambiente emetteva, tuttavia, una circolare¹¹ nella quale si indicavano le modalità con le quali le Regioni potevano legiferare in materia di *End of waste*. In seguito al tale circolare, la Regione Veneto negava il riconoscimento della richiesta dichiarandosi non competente ma il TAR Veneto non tardava a pronunciarsi sul punto a sfavore della Regione affermando, come noto, che “*caso per caso, anche le Regioni possono definire i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto di materiali*”¹². Nel 2017, pertanto, la Regione Veneto convocava la Conferenza dei Servizi e ricorreva al Consiglio di Stato contro la sentenza del TAR, il quale accoglieva il ricorso e stabiliva che le Regioni non sono competenti per legiferare in materia di *End of waste*¹³.

In seguito al blocco autorizzatorio introdotto da tale pronuncia, interveniva il Ministero dell'Ambiente che provvedeva dunque nel 2018 a varare uno schema di Decreto per la cessazione della qualifica di rifiuto dei PAP e trasmetteva, come da procedura, il testo al Consiglio di Stato, il quale emetteva un parere con richieste di integrazione al Ministero e chiedeva il coinvolgimento delle Regioni. Dopo diversi interventi di modifica si approdava pertanto alla bozza finale di Decreto che il 14 maggio 2019 veniva definitivamente firmata dal Ministro dell'Ambiente per poi essere pubblica in Gazzetta Ufficiale l'8 luglio di quest'anno.

*

Il presupposto, indicato in premessa al provvedimento normativo, è che esiste un mercato per le plastiche eterogenee a base di poliolefine, per il SAP (*Super Absorbent Polymer*) e per la cellulosa, considerato che tali materiali risultano comunemente acquistati e dunque possiedono un effettivo valore economico di scambio. Inoltre, è evidente che sussistono scopi specifici per i quali tali materiali sono utilizzabili e che questi ultimi sono conformi alla normativa di settore e agli standard esistenti applicabili ai tali prodotti.

Ed invero, cellulosa, plastica e polimero super assorbente possono essere utilizzati per la produzione di una vastissima quantità di prodotti come la carta e i suoi derivati e come tutti gli oggetti in plastica che

vediamo nelle nostre case e utilizziamo quotidianamente.

Infine, dall'istruttoria effettuata preliminarmente all'emanazione del Decreto sui PAP, è emerso che le plastiche eterogenee a base di poliolefine, il SAP e la cellulosa non comportano impatti negativi complessivi sulla salute umana o sull'ambiente, ed anzi, al contrario, contribuiscono significativamente alla diminuzione dei rifiuti destinati allo smaltimento in discarica.

4. I vantaggi

Con particolare riguardo ai vantaggi derivanti dalla possibilità di riciclare i PAP, si rileva che Ambiente Italia, un istituto di ricerca ambientale indipendente, ha evidenziato in uno studio che la tecnologia e il processo sviluppati dal tutto italiano impianto-pilota per il recupero dei prodotti assorbenti per la persona, sono *carbon negative*. Dai dati riportati emerge infatti come, per ogni tonnellata di pannolini trattati, si possono risparmiare fino a 168 kg di CO₂ emessa. Se pertanto questo processo fosse applicato in tutta Italia sarebbe possibile sottrarre all'incenerimento circa il 4% dei rifiuti solidi urbani e di potrebbero produrre, per ogni tonnellata di rifiuti separati, circa 150 kg di cellulosa, 75 kg di plastica e 75 kg di polimero super assorbente.

Dopo il lavaggio e la sterilizzazione in autoclave dei PAP, infatti, il processo sviluppato dal pionieristico impianto di Treviso, consente di separare plastica, polimero superassorbente e cellulosa, che una volta rigenerati tornano a nuova vita.

Ma i descritti benefici per l'ambiente non sono l'unico lato positivo derivante dall'emanazione del suddetto decreto. I vantaggi per le *autorità locali* sono infatti considerevoli se si pensa che in tal modo vengono ridotti i costi di smaltimento dei rifiuti nelle discariche o termovalorizzatori, eliminati i costi di pretrattamento ed infine sono possibili grandi passi avanti verso il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata e alla riduzione dei rifiuti nelle discariche. Infine, non meno importanti, sono poi i vantaggi per *coloro che si fanno carico della produzione e della vendita* di beni prodotti con materie prime seconde, a maggior ragione in virtù del fatto che tali attività sono incentivate dal Legislatore tramite la previsione di agevolazioni fiscali.

11 Ministero dell'Ambiente, nota n. 10045 del 1° luglio 2016.

12 TAR Veneto, sent. n. 1422 del 28 dicembre 2016. Il Tar espressamente conveniva sul principio per cui “*le Regioni possono definire criteri “EoW” in sede di rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211, citati, sempre che, per la stessa tipologia di rifiuto, tali criteri non siano stati definiti con regolamento comunitario o con un decreto ministeriale emanato ai sensi del comma 2, del citato articolo 184-ter*”. Concludeva, allora, annullando il provvedimento impugnato nella parte in cui aveva respinto la richiesta di qualificare le operazioni di recupero come R3.

13 Cons. di Stato, sez. IV, sent. 28 febbraio 2018, n. 1229.

di *Letizia Zavatti*

END OF WASTE

CONCLUSIONI

Per concludere, occorre rilevare che per raggiungere i nobili obiettivi messi nero su bianco dal Regolamento di recente pubblicazione è necessario, innanzitutto, che tutti i Comuni della penisola provvedano a qualificare i PAP come rifiuti urbani assimilati, affinché essi possano essere inseriti nella filiera dei rifiuti urbani e come tali differenziati dal Gestore Unico e destinati agli impianti di recupero. Ad oggi, infatti, si osserva che la raccolta differenziata dei PAP è attiva esclusivamente 800 Comuni italiani, pertanto solo il 20% dei cittadini può usufruire di tale servizio e nel 2018 solo il 3,5 per cento dei pannolini e degli assorbenti raccolti è stato avviato al recupero. In seguito all'entrata in vigore del nuovo Decreto, che apre la strada al recupero dei PAP legittimandone la cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi dell'art. 184 ter D.Lgs. 152/2006, occorre infatti non farsi trovare impreparati, creando in primo luogo

le condizioni perché i PAP stessi possano raggiungere gli impianti di trattamento ed essere sottoposti a processo di recupero.

In secondo luogo, volendo giungere a conclusioni di più ampio respiro analizzando il ruolo di tale Decreto nel quadro delle strategie volte al raggiungimento di una sempre più solida economia circolare e alla transazione verso modelli di sviluppo più sostenibili, va detto che il Regolamento sulla cessazione della qualifica di rifiuto dei PAP è solo il primo dei Decreti *End of Waste* che si attende verranno presto firmati. Da dichiarazioni rese dal Ministero dell'Ambiente, infatti, in ordine temporale, risulta che dovrebbero presto essere emanati i Decreti per il recupero di pneumatici, di carta e cartone, di plastiche miste e di rifiuti da costruzione e demolizione¹⁴, sperando che l'iter di emanazione per questi ultimi sia più celere e meno farraginoso in confronto a quello toccato ai prodotti assorbenti personali, che solo dopo quattro anni e lunghi scontri istituzionali ha finalmente visto la luce.

Decreto End of Waste sui PAP:
lunga vita ai pannolini!

14 <https://www.minambiente.it/comunicati/rifiuti-firmato-il-primo-decreto-end-waste-riciclare-i-pannolini>

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 ad un PREZZO SPECIALE!

- FORMAZIONE
- EDITORIA
- CONSULENZA
- ASSISTENZA
- MARKETING


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

- D.LGS 231/2001
- SERVIZI CONTENZIOSI

CARISSIMI
STUDIO LEGALE AMBIENTALE

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

“Requisiti professionali per l'iscrizione all'Albo: sul concetto di “disponibilità” dei mezzi”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il Responsabile Tecnico rappresenta ormai una figura professionale inserita a pieno titolo nell'ambito della materia ambientale, in particolare quanto alla organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa.

Per tale motivo negli ultimi anni l'Albo Nazionale Gestori Ambientali è andato – attraverso deliberazioni e circolari - delineando i requisiti e i compiti che tale ruolo comporta, avendo riguardo, da un lato, alla tutela ambientale e, dall'altro, alla sussistenza della effettiva professionalità richiesta.

Il quadro che ne deriva mostra l'importanza delle capacità, titoli e competenze richieste per tale ruolo il cui obiettivo finale rimane quello di vigilare sulla corretta applicazione della normativa in materia di gestione dei rifiuti.

IN SINTESI

- Ai fini dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali sono previsti requisiti personali, ad esclusivo appannaggio del titolare o al legale rappresentante dell'impresa e requisiti professionali che attengono all'ambito aziendale, relative ad aspetti tecnici e finanziari che deve possedere l'impresa stessa;
- tra questi ultimi emerge in particolare la disponibilità dell'attrezzatura tecnica necessaria, risultante, in particolare, dai mezzi d'opera, dagli attrezzi, dai materiali di cui l'impresa o l'ente dispone;
- diversi sono gli interventi normativi e giurisprudenziali volti a chiarire tale concetto di "disponibilità dei mezzi";
- in particolare, è intervenuto il Comitato Nazionale dell'Albo, per mezzo di due circolari, ai sensi delle quali sono titoli di disponibilità utili ai fini dell'iscrizione all'Albo: la proprietà, l'usufrutto, il leasing, l'acquisto con patto di riservato dominio (come stabilito dalla legge n. 298/1974), la locazione senza conducente (ai sensi dell'art. 84 del codice della strada), il comodato senza conducente.

di Giulia Todini

ALBO

Requisiti professionali per l'iscrizione all'Albo: sul concetto di "disponibilità" dei mezzi

1. Sui requisiti di iscrizione all'albo nazionale gestori ambientali

Quanto all'*Albo nazionale gestori ambientali* la normativa di riferimento è rappresentata dal decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del mare n. 120 del 3 giugno 2014¹.

Ebbene, tale normativa costituisce il regolamento adottato dal suddetto Ministero, ai sensi dell'art. 212, comma 15² del D. Lgs. n. 152/2006, per la definizione:

- i. "delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale gestori ambientali;
- ii. dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici;
- iii. dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali".

Ed invero, ferme le norme in merito all'organizzazione dell'Albo e alle sue dislocazioni territoriali - che non rilevano nel caso di specie - quanto, invece, ai requisiti richiesti per l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, alla luce della menzionata normativa si possono così riassumere, in due ordini:

- **Requisiti personali;** rappresentati dall' art. 10³ "Requisiti e condizioni per l'iscrizione all'Albo" del DM n. 120/2014 ovvero prerogative a carattere soggettivo legate al titolare o al legale rappresentante dell'impresa quali, a titolo non esaustivo, cittadinanza italiana, iscrizione registro imprese, mancanza di condanne passate in giudicato, assenza dello stato di interdizione o inabilitazione, ecc;
- **Requisiti professionali** rappresentati dall' art. 11⁴ "Requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria" del DM n. 120/2014 ovvero qualità che attengono all'ambito aziendale, relative ad aspetti tecnici e finanziari che deve possedere l'impresa stessa.

Sul punto, seppur non attinente ai requisiti richiesti direttamente all'impresa - quale struttura organiz-

zativa - come quelli appena elencati per l'iscrizione all'Albo, merita, tuttavia, segnalare che la suddetta normativa prevede espressamente dei requisiti anche per la figura del Responsabile Tecnico⁵ che, come noto, ha il compito di porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente e di vigilare sulla corretta applicazione della stessa.

Lasciando da parte, per il caso di specie, i requisiti personali, appare necessario soffermarsi, invece, sui requisiti professionali ed in particolare, tra questi, sui *requisiti tecnici*.

* * *

1.1. In particolare sui requisiti professionali

Preliminarmente, circa tale categoria di requisiti appare necessario evidenziare che il requisito di capacità finanziaria è dimostrato:

- da documenti che comprovino le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa o dell'ente, quali il volume di affari, la capacità contributiva ai fini IVA, il patrimonio, i bilanci; ovvero
- da attestazione di affidamento bancario.

Posto ciò, quanto in particolare ai *requisiti di idoneità tecnica*, come già ricordato, questi costituiscono quei requisiti a carattere organizzativo strumentale di cui l'azienda deve essere dotata per potersi iscrivere all'Albo.

Nel merito, tali requisiti ai sensi del suddetto art. 11, comma 1, del DM n. 120/2014 consistono:

- i. *nella qualificazione professionale dei responsabili tecnici;*
- ii. *nella disponibilità dell'attrezzatura tecnica necessaria, risultante, in particolare, dai mezzi d'opera, dagli attrezzi, dai materiali di cui l'impresa o l'ente dispone;*
- iii. *in un'adeguata dotazione di personale;*
- iv. *nell'eventuale esecuzione di opere o nello svolgimento di servizi nel settore per il quale è richiesta l'iscrizione o in ambiti affini.*

Ed invero, i suddetti requisiti ai sensi del comma 4 dell'art. 11 sono stabiliti dal Comitato nazionale

1 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - 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".

2 Art. 212 (Albo Nazionale Gestori Ambientali) del D. Lgs. n. 152/2006.

3 Art. 10 (Requisiti e condizioni per l'iscrizione all'Albo) del D.M. n. 120/2014.

4 Art. 11 (Requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria) del D.M. n. 120/2014.

5 Art. 12 (Compiti, responsabilità e requisiti del responsabile tecnico) del D.M. n. 120/2014, comma 4: "I requisiti del responsabile tecnico consistono in:

- idonei titoli di studio
- esperienza maturata in settori di attività per i quali è richiesta l'iscrizione
- idoneità di cui all'articolo 13.

ALBO

di Giulia Todini

Requisiti professionali per l'iscrizione all'Albo: sul concetto di "disponibilità" dei mezzi

(Albo Gestori Ambientali).

Diversi sono stati gli interventi dell'Albo sul punto. A mero titolo informativo, si ricordano pronunce in relazione alle:

- **Categorie 1, 4 e 5**

Ai fini dell'iscrizione nelle suddette categorie dovrà farsi riferimento a:

- i. Deliberazione dell'Albo nazionale gestori ambientali del 3 novembre 2016 - Prot. n. 05/ALBO/CN⁶;
- ii. Deliberazione dell'Albo nazionale gestori ambientali del 12 settembre 2017 - Prot. n. 08/ALBO/CN⁷.

Le suddette disposizioni mirano ad individuare in modo preciso e dettagliato le **dotazioni minime** - di veicoli e di personale - associate alle categorie e classi di iscrizione al fine del corretto svolgimento dell'attività di impresa.

- **Categoria 8**

Ai fini della iscrizione nella suddetta categoria, invece, dovrà farsi riferimento alla Deliberazione 15 dicembre 2010 n. 02/CN/ALBO⁸.

2. Sul concetto di "disponibilità dei mezzi"

Fermo quanto sopra in ordine al possesso dei requisiti di capacità tecnica, in particolare quanto alla dotazione dei veicoli per l'iscrizione, è necessario, a questo punto, fornire chiarimenti circa i **titoli di disponibilità dei mezzi** idonei ai fini dell'iscrizione stessa.

Le imprese o gli enti che intendano iscriversi all'Albo, devono essere nella disponibilità dell'attrezzatura tecnica necessaria ed in particolare di: mezzi d'opera, attrezzi e materiali, come previsto dall'art. 11 co. 1 lett. b) D.M. 120/2014, che prescrive i requisiti di idoneità tecnica e finanziaria.

L'idoneità dei mezzi e la disponibilità degli stessi deve essere dichiarata e documentata all'atto della domanda di iscrizione, attraverso l'allegazione di

- *"attestazione redatta dal responsabile tecnico dell'impresa o dell'ente, dell'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da*

trasportare" e di

- *"copia conforme all'originale della carta di circolazione dei veicoli. Nel caso di intestatario della carta di circolazione diverso dal richiedente l'iscrizione, deve essere presentata la documentazione, prevista dalla vigente normativa in materia di autotrasporto, che attesti la piena ed esclusiva disponibilità dei veicoli"*

come prescritto alle lettere a) e b) del comma 3 dell'art. 15 D.M. 120/2014.

Ed invero, ai sensi dell'art. 15⁹, comma 3, lett. b) del decreto 120/2014, la domanda di iscrizione deve essere corredata - per le imprese e gli enti che intendono effettuare attività di raccolta e trasporto rifiuti su strada - anche da *"copia conforme all'originale della carta di circolazione dei veicoli"* specificando che *"nel caso di intestatario della carta di circolazione diverso dal richiedente l'iscrizione, deve essere presentata la documentazione, prevista dalla vigente normativa in materia di autotrasporto che attesti la piena ed esclusiva disponibilità del veicolo"*.

A chiarire il concetto di disponibilità del veicolo, è intervenuto - nella vigenza del DM 406/1998 - il Comitato Nazionale dell'Albo, per mezzo di due circolari¹⁰, ai sensi delle quali sono titoli di disponibilità utili ai fini dell'iscrizione all'Albo:

- la proprietà,
- l'usufrutto,
- il leasing,
- l'acquisto con patto di riservato dominio (come stabilito dalla legge n. 298/1974),
- la locazione senza conducente (ai sensi dell'art. 84 del codice della strada),
- il comodato senza conducente.

Le disposizioni contenute nelle predette circolari devono ritenersi tuttora vigenti e cogenti, tanto che anche nel modello di domanda di iscrizione - disponibile sul sito dell'Albo sotto la voce modulistica - relativamente alla documentazione sui veicoli, qualora i medesimi non siano di proprietà dell'impresa, è espressamente richiesta la produzione di *"copia/e dei contratti di acquisto con patto di riservato dominio o di locazione senza conducente o di comodato*

6 Albo nazionale gestori ambientali - Deliberazione 3 novembre 2016 - Prot. n. 05/ALBO/CN: *"Criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5"*.

7 Albo nazionale gestori ambientali - Deliberazione 12 settembre 2017 - Prot. n. 08/ALBO/CN: *"Modifiche e integrazioni alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016, recante criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5"*.

8 Albo nazionale gestori ambientali - Deliberazione 15 dicembre 2010: *"Criteri per l'iscrizione all'Albo nella categoria 8: intermediazione e commercio dei rifiuti"*.

9 Art. 15 (Procedimento di iscrizione all'Albo) del Decreto n. 120/2014.

10 Circolare n. 995/ALBO/PRES del 9 settembre 2013 e circolare n. 345/ALBO/PRES del 30 aprile 2015.

di *Giulia Todini*

ALBO

Requiriti professionali per l'iscrizione all'Albo: sul concetto di "disponibilità" dei mezzi

senza conducente", mentre l'usufrutto ed il leasing sono annotati sulle carte di circolazione.

Appare di tutta evidenza che la delimitazione del termine "disponibilità" con riferimento al veicolo come interpretata dal Comitato Nazionale, si fonda sulla connotazione data al concetto di disponibilità dalla disciplina sul trasporto di mezzi.

Nello specifico, in base al Codice della Strada (D. Lgs. n. 285 del 1992)¹¹ e alla Legge 6 giugno 1974 n. 298¹² sono ritenuti idonei, sia per il trasporto in conto proprio che per il trasporto in conto terzi, i seguenti titoli di disponibilità dei veicoli: proprietà¹³, usufrutto¹⁴, acquisto con patto di riservato dominio¹⁵, leasing¹⁶.

Inoltre, ai sensi dell'art. 84 del Codice della Strada¹⁷, è consentita la disponibilità mediante locazione senza conducente¹⁸:

- per i veicoli immatricolati ad uso di terzi aventi massa complessiva a pieno carico superiore a 6 t. Ciò purché entrambe le imprese, locatrice e locataria, siano iscritte all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi¹⁹ e, quindi titolari di autorizzazioni;
- per i veicoli aventi massa complessiva a pieno carico fino a 6 t. e per i veicoli ad uso speciale.

Ciò qualora il locatore sia esercente dell'apposita attività (con idonea iscrizione al Registro delle imprese) e i veicoli siano immatricolati ad uso di terzi ai fini della locazione, ferma restando la necessaria regolare iscrizione all'Albo degli autotrasportatori e al REN del locatario qualora lo stesso eserciti l'attività di trasportatore per conto terzi.

Tale titolo di disponibilità (locazione senza conducente) è inoltre ammesso ai sensi dell'art. 67 della Legge 19 febbraio 1992 n. 142²⁰ per i veicoli ad uso proprio di massa complessiva a pieno carico sino a 6 t.

Quanto ad ulteriori titoli di disponibilità dei veicoli, si evidenzia che con l'entrata in vigore del Regolamento CE n. 1071/2009²¹ risulta ammesso il **comodato senza conducente**.

In ogni caso, fermo restando il necessario possesso da parte del locatario del titolo per l'esercizio dell'attività è ammissibile il comodato senza conducente anche dei veicoli ad uso di terzi non assoggettati al regolamento CE n. 1071/2009.

Infine, ai sensi della circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 5681 del 16 marzo 2015²²:

11 Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285. "Nuovo codice della strada"

12 Legge 6 giugno 1974, n. 298. "Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada".

13 Art. 832 (Contenuto del diritto) cod. civ.: "Il proprietario ha diritto di godere e di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi previsti dall'ordinamento giuridico".

14 Art. 981 (Contenuto del diritto) cod. civ.: "L'usufruttuario ha il diritto di godere della cosa, ma deve rispettarne la destinazione economica. Egli può trarre dalla cosa ogni utilità che questa può dare, fermi i limiti stabiliti in questo capo".

15 Art. 1523 (Passaggio della proprietà e dei rischi) cod. civ.: "Nella vendita a rate con riserva della proprietà, il compratore acquista la proprietà della cosa con il pagamento dell'ultima rata di prezzo, ma assume i rischi dal momento della consegna".

16 Art. 1, comma 136 della Legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza): "Per locazione finanziaria si intende il contratto con il quale la banca o l'intermediario finanziario iscritto nell'albo di cui all'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, si obbliga ad acquistare o a far costruire un bene su scelta e secondo le indicazioni dell'utilizzatore, che ne assume tutti i rischi, anche di perimento, e lo fa mettere a disposizione per un dato tempo verso un determinato corrispettivo che tiene conto del prezzo di acquisto o di costruzione e della durata del contratto. Alla scadenza del contratto l'utilizzatore ha diritto di acquistare la proprietà del bene ad un prezzo prestabilito ovvero, in caso di mancato esercizio del diritto, l'obbligo di restituirlo".

17 Art. 84 (Locazione senza conducente) del D. Lgs. n. 285 del 1992 "Nuovo codice della strada".

18 Art. 84 (Locazione senza conducente) del D. Lgs. n. 285 del 1992: "1. Agli effetti del presente articolo un veicolo si intende adibito a locazione senza conducente quando il locatore, dietro corrispettivo, si obbliga a mettere a disposizione del locatario, per le esigenze di quest'ultimo, il veicolo stesso".

19 REN (Registro Elettrico Nazionale) di cui all'art. 16 del Regolamento CE 1071/2009 del 21 ottobre 2009 che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio".

20 Art. 67 (Trasporti in conto proprio: attuazione della direttiva del Consiglio 90/398/CEE) della Legge 19 febbraio 1992 n. 142: "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1991)".

21 Regolamento (CE) n. 1071/2009 del parlamento europeo e del consiglio del 21 ottobre 2009 che "stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio".

22 Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 16 marzo 2015 prot. 5681 avente ad oggetto: "art. 94,

ALBO

di Giulia Todini

Requisiti professionali per l'iscrizione all'Albo: sul concetto di "disponibilità" dei mezzi

- è consentita la disponibilità mediante **comodato senza conducente di veicoli adibiti ad uso proprio** aventi massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 6 t. ai sensi;
- **non è ammessa la disponibilità dei veicoli a titolo di sublocazione o di subcomodato nell'ambito dei trasporti per conto terzi.**

Ebbene, su tale ultimo punto, in relazione alla non ammissibilità ai fini dell'iscrizione all'Albo del titolo di disponibilità di sublocazione e subcomodato è intervenuto recentemente l'Albo con **circolare n. 1 del 28 gennaio 2019**²³.

Con tale atto, dunque, si è risposto alla questione avanzata²⁴ sostenendo che il Ministero dei Trasporti con la Circolare del 16 marzo 2015 prot. n. 5681 prevede espressamente - come sopra delineato - il **divieto di disponibilità dei veicoli per sublocazione**. Tuttavia, si precisa che tale divieto riguarda il caso in cui si ceda in locazione il veicolo ad impresa di trasporto per conto terzi da parte di altra impresa di trasporto di cose per conto terzi che abbia acquisito il veicolo tramite contratto di locazione senza conducente.

Se, invece, il veicolo sia utilizzato per trasporto di cose in conto proprio ed abbia carico inferiore a 6 tonnellate, si rientra nella previsione dell'art. 83, comma 2, ultimo periodo²⁵ del codice della strada e, dunque, l'attività è liberalizzata.

Si conclude, dunque, che nel caso rappresentato nella circolare poiché sussisteva l'ipotesi di locazione tra due imprese di noleggio e non tra due imprese che effettuano il trasporto di cose in conto proprio,

non si ravvisava il suddetto divieto di sublocazione così come prescritto dalla circolare n. 345/2015²⁶ dell'Albo Gestori Ambientali.

Dalla normativa vigente e dalla modulistica predisposta, risulta pacifico, quindi, che i mezzi di cui la ditta intende avvalersi per le attività di raccolta e trasporto rifiuti debbano essere comunicati all'Albo al momento della domanda di iscrizione, unitamente ad una dichiarazione che ne attesti l'idoneità all'uso (anche in relazione allo specifico CER che vi si intende trasportare), e dalla documentazione che ne attesti la piena ed esclusiva disponibilità.

2.1. In particolare ai fini dell'iscrizione all'Albo

Posto quanto sopra, pertanto, si dovrà aver riguardo alla documentazione da fornire ai fini dell'iscrizione all'Albo dei veicoli in disponibilità dell'impresa come sopra analizzati.

Per fare ciò, bisognerà far riferimento a quanto chiarito nella Circolare Ministeriale Prot. 995/ALBO/PRES²⁷ e successiva integrazione Prot. n. 345/ALBO/PRES²⁸.

Ebbene, dalla analisi delle disposizioni risulta che:

- **Quanto alla locazione senza conducente;** le imprese interessate presentano alla Sezione regionale - oltre e in aggiunta alla prevista documentazione - **copia del contratto di locazione corredata di dichiarazione di conformità** rilasciata ai sensi dell'art. 47²⁹ del D.P.R. 445/2000.

Segnatamente, il contratto di locazione deve contenere:

comma 4bis del Codice della strada Disposizioni in materia di disponibilità temporanea, per comodato o locazione senza conducente, di veicoli adibiti al trasporto di merci".

23 Circolare Albo Nazionale Gestori Ambientali prot. n. 1 del 28 gennaio 2019 "Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo".

24 La questione espressa con tale circolare riguardava il caso dell'iscrizione all'Albo di un veicolo immatricolato ad uso terzi ai fini della locazione ex art. 82, comma 5 del d. lgs. n. 285/92 codice della strada, avente massa complessiva a pieno carico non eccedente le 6 tonnellate e acquisito in locazione da una società di noleggio ex art. 84, comma 4 del codice della strada, che ne dispone mediante locazione da altra impresa di noleggio.

Ci si chiedeva, pertanto, se tale attività fosse compresa nel divieto di sublocazione come indicato nella Circolare del Ministero dei Trasporti del 16 marzo 2015 prot. n. 5681 e della circolare dell'Albo Gestori Ambientali n. 345 del 30 aprile 2015.

25 Art. 83 (uso proprio), comma 2, del D. Lgs. n. 285 del 30 aprile 1992: "2. La carta di circolazione dei veicoli soggetti alla disciplina del trasporto di cose in conto proprio è rilasciata sulla base della licenza per l'esercizio del trasporto di cose in conto proprio; su detta carta dovranno essere annotati gli estremi della licenza per l'esercizio dell'autotrasporto in conto proprio così come previsto dalla legge 6 giugno 1974, n. 298 e successive modificazioni. Le disposizioni di tale legge non si applicano agli autoveicoli aventi una massa complessiva a pieno carico non superiore a 6 t".

26 Circolare Ministeriale del 30 aprile 2015 Prot. n. 345/ALBO/PRES "Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo. Integrazione circolare prot. n. 995 del 9 settembre 2013".

27 Circolare Ministeriale del 9 settembre 2013 Prot. 995/ALBO/PRES "Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo".

28 Circolare Ministeriale del 30 aprile 2015 Prot. n. 345/ALBO/PRES "Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo. Integrazione circolare prot. n. 995 del 9 settembre 2013".

29 Art. 47 (Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà) del Decreto del presidente della repubblica 28 dicembre

di *Giulia Todini*

ALBO

Requisiti professionali per l'iscrizione all'Albo: sul concetto di "disponibilità" dei mezzi

- a. la denominazione dell'impresa locatrice e dell'impresa locataria, nonché i dati identificativi del veicolo locato;
 - b. che l'impresa locatrice è iscritta all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi e al REN, con indicazione degli estremi di iscrizione, ovvero, qualora non si tratti di impresa nazionale, che essa è stabilita in un altro Stato membro della CE;
 - c. l'indicazione della durata del contratto e l'indicazione che il veicolo locato deve essere messo a disposizione esclusivamente dell'impresa locataria per la durata del contratto stesso;
 - d. la previsione della messa a disposizione senza conducente del solo veicolo (il contratto non deve essere abbinato ad un contratto di servizio concluso con l'impresa locataria e riguardante il personale di guida);
 - e. la previsione che il veicolo locato sia guidato da personale alle dipendenze dell'impresa che lo utilizza.
- **Quanto al comodato senza conducente;** appare utile precisare che con circolare 7 dicembre 2011, n. 4/2011/TSI³⁰, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiarito che, ai fini dell'immissione in circolazione, la disponibilità di un veicolo a titolo di comodato senza conducente è dimostrata dall'impresa autorizzata con la presentazione di apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà all'Ufficio della Motorizzazione Civile competente, corredata di un originale o di una copia autentica del relativo contratto regolarmente registrato.

Ai fini della circolazione, l'UMC, rilascia una copia semplice della dichiarazione di cui sopra, opportunamente vistata, dopo aver verificato sul contratto che la dazione in comodato non preveda alcuna controprestazione onerosa, né pecuniaria, né di altro genere da parte del comodatario e non contenga altre figure giuridiche.

Per quanto sopra, le imprese che intendono utilizzare, ai fini dell'iscrizione all'Albo nazionale Gestori Ambientali, i veicoli ad uso di terzi assoggettati al regolamento (CE) n. 1071/2009 in disponibilità mediante comodato senza conducente, presentano alla Sezione regionale, oltre e in aggiunta alla prevista documentazione, **copia della dichiarazione di cui alla circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 7 dicembre 2011, n. 4/2011/TSI vistata dal competente**

UMC e corredata di dichiarazione di conformità all'originale rilasciata ai sensi dell'art.47 del D.P.R.445/2000.

Per i veicoli ad uso di terzi non assoggettati al regolamento (CE) n. 1071/2009, invece, le imprese presentano copia del contratto di comodato senza conducente corredata di dichiarazione di conformità all'originale rilasciata ai sensi dell'art.47 del D.P.R.445/2000.

Infine, per i veicoli in disponibilità di comodato senza conducente ad uso proprio, ai fini dell'iscrizione all'Albo, le imprese allegano alla domanda copia del contratto di comodato senza conducente corredata di dichiarazione di conformità all'originale rilasciata ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000.

2000, n. 445 "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa".

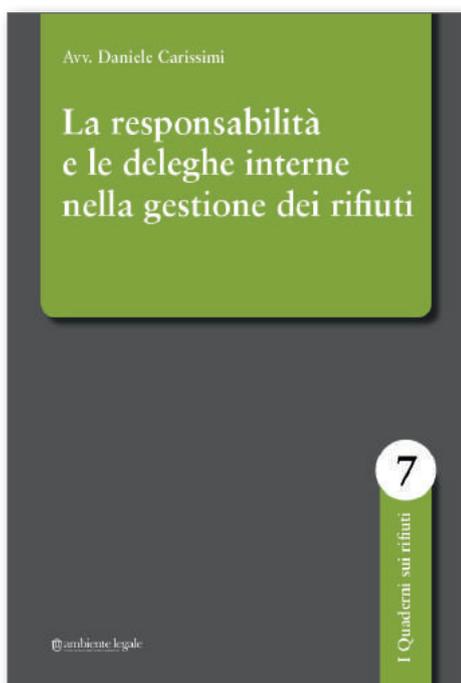
30 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per il trasporto stradale e per l'intermodalità TSI - Circolare n. 4/2011

Ambiente Legale - EDITORIA

ACQUISTA TUTTI I VOLUMI DELLA COLLANA “I Quaderni sui rifiuti”

al prezzo unico di **119** euro (invece di **182** euro (iva inclusa))

NOVITÀ EDITORIALE



“La responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti”

Autore: **Daniele Carissimi**

Il tema delle responsabilità in azienda è estremamente attuale in relazione alla crescita dei rischi e degli accertamenti sanzionatori nel settore ambientale. È indubitabile che lo stesso settore sia esponenzialmente oggetto di attenzione mediatica, politica e civica nonché centro di interessi economici che sollecitano risposte e sicurezze. Lo specifico settore della gestione dei rifiuti, riserva a coloro che vi operano rischi particolarmente elevati coinvolgendo tutti i coloro che esercitano una funzione nella loro gestione in un obbligo di garanzia i cui confini spesso non sono chiari.

Il presente lavoro ha voluto diversificare, nella prima parte, le responsabilità esterne tracciando i confini delle specifiche responsabilità tra gli operatori della gestione dei rifiuti diversificando le posizioni del produttore, del trasportatore e del destinatario sottolineando il ruolo centrale del produttore-detentore vero nucleo originario della struttura della responsabilità. Quest'ultima figura infatti viene vivisezionata nei suoi diversi oneri di classificazione e tracciabilità, e nei rapporti con gli altri operatori nei rispettivi adempimenti ambientali. La seconda parte del libro si incentra invece nella suddivisione delle responsabilità interne raccontando come e quando sia possibile trasferire le responsabilità unitamente alle funzioni dal consiglio di amministrazione, dal legale rappresentante ai delegati interni od anche esterni.



1. La gestione dei rifiuti sanitari

2. Produttore di rifiuti e sottoprodotti

3. I rifiuti da manutenzione

4. I rifiuti da manutenzione del verde

5. La gestione dei rifiuti tessili

6. I rifiuti nei quesiti

Autore: *Daniele Carissimi*

Autori: *Daniele Carissimi -
Niky Sebastiani - Giovanna Galassi*

2.

SOMMARIO

- **2.16. Monitoraggio della qualità dell'aria:
chi ci capisce qualcosa?**
di *Daniele Carissimi* 594
- **2.17. Il lato oscuro degli scontrini fiscali:
pericolosi per la salute e dannosi per l'ambiente**
di *Letizia Zavatti* 603
- **2.18. La bonifica dei siti di interesse nazionale**
di *Valentina Bracchi* 608

“Monitoraggio della qualità dell'aria: chi ci capisce qualcosa?”

di DANIELE CARISSIMI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Monitoraggio della qualità dell'aria:
chi ci capisce qualcosa?

ABSTRACT

La *qualità dell'aria* è sempre più spesso al centro dell'attenzione pubblica, anche e soprattutto per le notevoli ripercussioni che ha sull'ambiente in cui viviamo e quindi sulla *nostra* salute, su quella dei *nostri figli*, dei *nostri amici* e dei *nostri animali*.

Sempre più spesso, si assiste infatti al superamento dei *valori-limite* di determinati inquinanti atmosferici (quali le polveri sottili, il biossido di azoto, l'ozono troposferico, solo per citarne alcuni). Ma nonostante tali superamenti, non si comprendono le *modalità di rilevazione*, le *modalità di accessibilità* dei dati relativi alla *qualità dell'aria*, il numero dovuto ai controlli, con conseguente difficoltà per il cittadino di comprenderne i limiti, gli sviluppi e le eventuali mancanze.

Il cittadino deve invece poter conoscere la *qualità dell'aria* che respira e sapere in tempo reale che c'è qualcuno che controlla e lo tutela.

La normativa di settore impone regole stringenti, che tuttavia hanno evidenziato la mancanza di dati completi, esaustivi e aggiornati.

Di qui lo scopo del presente lavoro, che vuole essere da un lato uno stimolo a prevedere maggiori controlli e più puntuali misurazioni, dall'altro vuole aiutare i cittadini a conoscere meglio i diritti e le tutele che possono esercitare per pretendere di vivere in un ambiente sano.

IN SINTESI

- Il quadro normativo nazionale prevede una disciplina puntuale in ordine alle regole da seguire nei monitoraggi della qualità dell'aria (valori di riferimento, ubicazione e numero delle centraline, soglie minime di informazione);
- tuttavia, nella pratica spesso sussiste un *gap di informazione*, che impedisce di avere una fotografia chiara e aggiornata della realtà e che necessiterebbe di informazioni più *aggiornate, complete e chiare*;
- l'*accesso alla giustizia* in materia ambientale fornisce un pacchetto di garanzie che consente a chiunque di ricorrere all'autorità giudiziaria per ottenere una verifica sul rispetto degli obblighi ambientali da parte delle amministrazioni pubbliche;
- la possibilità di *accedere alle informazioni ambientali* consente, invece, a chiunque ne abbia interesse, di informarsi e conseguentemente di impugnare la decisione di un'autorità pubblica che va ad incidere sul diritto dei cittadini ad avere un ambiente salubre;
- gli obblighi gravanti sulle imprese si declinano in maniera differente a seconda che ci troviamo di fronte a una impresa pubblica/partecipata pubblica (più stringenti) o ad un'impresa privata (meno stringenti).

di *Daniele Carissimi*

CONTROLLI

1. Inquadramento generale della fattispecie

Al fine di poter meglio comprendere la complessa tematica dei *controlli* e dei *monitoraggi ambientali* – in sostanza di *chi fa cosa* e di *quando si deve fare cosa* – occorre brevemente ripercorrerne la disciplina di riferimento e i principi regolatori della materia.

A tal proposito, il D.Lgs. n. 81/2018¹ – di attuazione della Direttiva 2016/2284/UE – si occupa di ridefinire gli impegni nazionali in materia di *riduzione delle emissioni*, messa a punto e attuazione dei *programmi nazionali di controllo* dell'inquinamento atmosferico, nonché di *monitoraggio* degli impatti sugli ecosistemi. È a tale decreto che bisognerà guardare al fine di individuare gli obiettivi di *qualità dell'aria*, che sono:

- la messa a punto e l'attuazione dei *programmi nazionali di controllo* dell'inquinamento atmosferico;
- il *monitoraggio* degli impatti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi.
- una più efficace *informazione rivolta ai cittadini* utilizzando tutti i sistemi informativi disponibili.

Tra gli obiettivi elencati un ruolo di primo piano viene dunque assegnato al tema del *monitoraggio* e dell'*accessibilità* delle informazioni ai cittadini.

In particolare, quanto al *monitoraggio* degli impatti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi, l'art. 7², prevede che lo stesso:

- deve essere condotto attraverso una rete di *siti di monitoraggio* rappresentativa delle relative tipologie di habitat di acqua dolce, habitat naturali e seminaturali ed ecosistemi forestali.
- Deve essere coordinato e integrato con le azioni e i *programmi di monitoraggio* rispettivamente previsti dal:
 - D.Lgs. 155/2010 ss. mm. (v.infra);
 - dalla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006 (v.infra);
 - dal DPR 357/1997 (v.infra);
 - dalla Convenzione LRTAP³;
 - nonché da altre normative vigenti in materia di monitoraggio ambientale.
- Deve infine essere coordinato con un successivo decreto del Ministero dell'ambiente, che ha il compito di individuare gli indicatori, le frequenze e le modalità di rilevazione e di comunicazione dei dati (v.infra).

Quanto invece *all'informazione ai cittadini*, il c. 7⁴ dell'art. 5 D.Lgs. 81/2018 dispone la pubblicazione sul sito del *Ministero dell'ambiente* e della *Presidenza del Consiglio dei ministri*, di un documento (oggetto a periodico aggiornamento), contenente⁵:

- le misure e le politiche previste dal programma;
- l'indicazione delle autorità competenti per la relativa attuazione;
- i tempi previsti per l'adozione degli atti attuativi;

Monitoraggio della qualità dell'aria:
chi ci capisce qualcosa?

1 D.Lgs 30 maggio 2018, n. 81 (*Attuazione della direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE*).

2 Art. 7 D.Lgs 81/2008: “1. Il *monitoraggio degli impatti negativi dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi è condotto attraverso una rete di siti di monitoraggio rappresentativa delle relative tipologie di habitat di acqua dolce, habitat naturali e seminaturali ed ecosistemi forestali*.”

2. Il *monitoraggio previsto dal comma 1 è organizzato, sulla base di un approccio efficace in termini di costi e basato sul rischio di impatti sugli ecosistemi, attraverso forme di coordinamento e di integrazione con i programmi di monitoraggio previsti dal D.Lgs. 155/2010 ss. mm., dalla Parte Terza del D.Lgs. 152/2006, dal DPR 357/1997 e dalla Convenzione LRTAP, nonché da altre normative vigenti in materia di monitoraggio ambientale*.

3. I *siti di monitoraggio ed i criteri per l'esecuzione del monitoraggio di cui al comma 1, inclusa l'individuazione degli indicatori e delle frequenze e le modalità di rilevazione e di comunicazione dei dati, sono stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro il 30 giugno 2018, sentite le Regioni interessate ed il SNPA in caso di riferimento a siti appartenenti a reti e sistemi di monitoraggio regionali*”.

3 Nel 1979 è stata stipulata a Ginevra la Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (*Convention on long-range transboundary air pollution, CLRTAP*) della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), poi entrata in vigore nel 1983. La Convenzione comprende otto protocolli concernenti la riduzione delle sostanze nocive.

4 Art. 5, comma 7, D.Lgs 81/2018: “Al fine di assicurare una corretta conoscenza del pubblico in merito alla procedura di attuazione del programma nazionale il Ministero, con il supporto dell'ISPRA, elabora, sulla base degli elementi previsti dall'articolo 4, comma 5, lettere g) e h), e sulla base dei lavori del tavolo di coordinamento di cui al comma 2, una *ricognizione periodicamente aggiornata delle misure e delle politiche previste dal programma, in cui si indicano le autorità competenti per la relativa attuazione, i tempi previsti per l'adozione degli atti attuativi e lo stato di avanzamento e di concertazione degli atti. Tale ricognizione è pubblicata sul sito internet del Ministero e della Presidenza del Consiglio dei ministri*.”

5 Si vedano, ad esempio: <https://www.minambiente.it/pagina/qualita-dellaria>

CONTROLLI

di Daniele Carissimi

- e lo stato di avanzamento e di concertazione degli atti.

2. Gli strumenti di rilevazione dell'impatto ambientale

Posta tale doverosa premessa, necessaria al fine di comprendere il quadro normativo all'interno del quale muoversi, occorrerà ora procedere con l'analisi delle disposizioni richiamate dal D.Lgs. 81/2018, in particolare con l'analisi del **D.Lgs. 155/2010**⁶ ss.mm.ii., il quale – per quanto di interesse - si è occupato di introdurre *strumenti* volti a contrastare l'inquinamento atmosferico.

E lo fa attraverso la previsione dell'obbligo di caratterizzazione delle zone (*zonizzazione*), la definizione di *valori di riferimento* (da accertarsi su base annuale, in maniera differenziata a seconda delle concentrazioni dei diversi inquinanti), e la previsione di puntuali *regole di monitoraggio*.

Quanto a quest'ultimo punto, l'*Allegato III* del decreto, ha previsto specifiche *modalità di svolgimento* dei *monitoraggi* indicando esplicitamente i criteri per l'*ubicazione* delle stazioni di misurazione, delle *concentrazioni* delle sostanze inquinanti, descrivendone le differenti caratteristiche e le istruzioni di l'utilizzo.

Ha stabilito, in particolare, che la qualità dell'ambiente è valutata in tutte le zone e gli agglomerati, che l'ubicazione delle stazioni di misurazione avviene sia su *macroscala* che su *microscala*, e quali sono le *modalità* con cui devono essere individuati i siti di campionamento in modo da fornire correttamente i dati di interesse.

Si è occupato perfino di valutare:

- a quale distanza dalla fonte delle emissioni devono essere collocate le unità di rilevamento, che dipende di fatto dalla tipologia di inquinante e dalle caratteristiche del luogo;
- quali devono essere le *caratteristiche dell'area*

di rappresentatività delle stazioni di misurazione, affinché esse consentano un rilevamento effettivo e non alterato delle sostanze inquinanti rispetto all'obiettivo della misurazione della qualità dell'aria;

- e infine quante devono essere le *stazioni di misurazione*, in rapporto alla tipologia di inquinante, alla sua concentrazione e alla densità di popolazione su un determinato territorio e quale deve essere la *frequenza dei rilevamenti*.

Il **D.Lgs. 152/2006** (ossia il Testo Unico Ambientale), invece, nella sua *Parte Seconda* prevede un sistema di controllo *preliminare* e *preventivo* degli impatti ambientali, indicando dettagliatamente le prescrizioni e le comunicazioni cui sono tenuti i *gestori di impianti soggetti ad autorizzazione*, per le attività nel concreto esercitate (AIA, AUA, autorizzazione ordinaria etc.).

Obbligo cui fa da contraltare il *potere di controllo sugli effetti ambientali significativi* delle autorità preposte all'approvazione dei piani o dei programmi, anche per il tramite delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente⁷, al fine di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e di essere in grado di adottare le opportune misure correttive⁸. È previsto altresì che le misure correttive adottate in caso di necessità siano comunicate al pubblico a mezzo stampa.

Meno significativo – per quanto qui di interesse - il **DPR 357/1997** ss.mm.ii., che si occupa di fornire alcune indicazioni in merito al monitoraggio degli impatti ambientali, in particolare con riferimento alla tutela e alla gestione degli habitat e delle specie. Infine, è da segnalare il **DM del 26 novembre 2018 n. 291** del Ministero dell'Ambiente, che – in attuazione dell'art. 7 del citato decreto 81/2018 – ha previsto per l'esecuzione del monitoraggio, l'applicazione delle *metodologie previste nei manuali elaborati nell'ambito della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (LRTAP)* i cui riferimenti sono indicati nel suo Allegato II.

6 D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 155 (*Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa*).

7 Secondo il disposto del Testo Unico Ambientale le Regioni e gli Enti Locali possono avvalersi nell'esercizio delle funzioni loro demandate delle Agenzie regionali per la protezione dell'Ambiente (artt.196 e ss del TUA).

8 Art. 14 D.Lgs. 152/2006 “1. Le autorità preposte all'approvazione dei piani o dei programmi esercitano, avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali, il controllo sugli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati, al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e di essere in grado di adottare le opportune misure correttive.

2. Per conformarsi al disposto del comma 1, devono essere impiegati, per quanto possibile, i meccanismi di controllo esistenti, al fine di evitare la duplicazione del monitoraggio.

3. Delle misure correttive adottate ai sensi del comma 1 è data notizia al pubblico a mezzo stampa secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 10, comma 3”.

di *Daniele Carissimi*

CONTROLLI

3. Sulla conformità degli strumenti di misurazione predisposti dalla Regione Umbria

Questo dunque il *quadro generale*, di cui però è indispensabile comprenderne la reale applicazione nella pratica.

La Regione Umbria, ad esempio, ha dato tra l'altro attuazione ai principi sopra descritti, con il *Piano regionale per la qualità dell'aria (PRQA)*, approvato dalla Giunta nel 2013, che ha consentito l'adeguamento alle disposizioni contenute nel D.Lgs. 155/2010 ed in particolare alle prescrizioni contenute nella sua Appendice II "*Criteri per la scelta della rete di misura*", le quali sono state seguite per la *ridefinizione della rete regionale di monitoraggio della qualità dell'aria*.

In particolare, sulla base della *zonizzazione e classificazione* del territorio già in precedenza definita dal PRMQUA del 2005, che vede la Regione suddivisa in tre zone omogenee (la *zona collinare e montuosa*, la *zona di valle* e la *zona della Conca Ternana*), più una zona che copre l'intero territorio regionale per l'ozono, è stata *ridisegnata la rete di misura, in conformità ai nuovi criteri previsti dal D.Lgs. 155/2010*⁹.

Da quanto affermato nel PRQA, pertanto, la *Rete regionale di monitoraggio* attualmente in funzione in Umbria è stata predisposta in conformità ai criteri prescritti dal D.Lgs. 155/2010 ed in particolare del suo *Allegato III*¹⁰.

Deve rilevarsi, tuttavia, che in ordine alla conformità della rete di rilevazione alle prescrizioni del Legislatore, non è possibile, basandosi sui soli dati messi a disposizione dall'Arpa e dalla Regione Umbria, effettuare una *valutazione oggettiva*, che prescindendo da quanto dichiarato in sede istituzionale.

Si osserva infatti che, nonostante nel *sito web* dell'Arpa siano messi a disposizione del cittadino i dati rilevati da tutte le *stazioni di monitoraggio* attive con frequenza giornaliera e sebbene tali dati vengano raccolti in *report* settimanali volti a migliorarne l'accessibilità e la comprensione, non è possibile risalire alla conformità del complessivo *sistema di monitoraggio* alle prescrizioni del D.Lgs. 155/2010, posto che non è dato sapere se le centraline di misurazione sono *effettivamente* state collocate alla giusta distanza dalla sorgente di emissione, se sono presenti in tutti i luoghi necessari, se gli interventi di manutenzione vengono effettuati tempestivamente.

Tale *gap* informativo nasce anche e soprattutto dalla mancata pubblicazione, sul sito dell'Arpa e della Regione, delle ultime relazioni sulla valutazione della

qualità dell'aria in Umbria, posto che l'ultima risale all'anno 2017 per quanto concerne l'intero territorio regionale e al 2008 per quanto riguarda il Comune di Terni.

Invero, per quanto le informazioni circa i dati delle emissioni e della presenza di sostanze inquinanti nell'aria siano esaustive, vi è un assoluto vuoto informativo in ordine alla attuale struttura, collocazione e funzionamento delle stazioni di monitoraggio, con riguardo alle prescrizioni indicate nell'*Allegato III*.

Sul punto, infatti, l'ultima relazione tecnica sulla valutazione della qualità dell'aria si limita ad indicare che "*in generale, le stazioni della rete sono localizzate nelle aree più urbanizzate e/o industrializzate della regione*" e ad elencare le stazioni di rilevazione in funzione.

Le ultime informazioni certe in merito alla struttura della *rete di monitoraggio* dell'aria realizzata dalla Regione Umbria e alla sua corrispondenza alla normativa in materia sono rinvenibili nel PRQA che risale al 2013 ma presentano evidenti discrasie con l'elenco delle stazioni di monitoraggio attualmente indicato nel sito dell'Arpa, facendo emergere la vetustà delle informazioni ivi presenti e facendo desumere che negli ultimi anni la rete di monitoraggio sia stata modificata e aggiornata sulla base di differenti esigenze, di cui non è possibile avere notizia.

*

In definitiva, non è possibile - allo stato dell'arte - né, da un lato, avere una fotografia chiara e aggiornata delle ragioni sottese all'attivazione di una stazione di misurazione in un determinato luogo o della sua eventuale rimozione o implementazione; né, dall'altro, comprendere se le rilevazioni ad oggi effettuate (e di cui vengono pubblicati in modo assolutamente tempestivo i dati) coprono tutte le aree per le quali il monitoraggio è prescritto, o se al contrario, continuano ad esserci zone franche escluse.

Ebbene, alla luce di tale ricostruzione, si rileva che per garantire al cittadino un pieno diritto di accesso alle informazioni ambientali e gli strumenti necessari a rendere la consultazione dei dati pubblicati in concreto agevole, sarebbe auspicabile che le informazioni pubblicate fossero:

- *aggiornate* (non potendo essere utili informazioni risalenti al 2013);
- *complete* (non essendo sufficiente la mera pubblicazione dei dati giornalieri delle emissioni, in mancanza di indicazioni più generali sulla conformità a legge della rete di monitoraggio

⁹ Allegato D4, Programma di Valutazione della Qualità dell'Aria Stato della qualità dell'aria. Arpa Umbria.

¹⁰ http://www.arpa.umbria.it/resources/docs/Qualit%C3%A0%20aria%20in%20Umbria_2017.pdf

CONTROLLI

di Daniele Carissimi

realizzata);

- e *chiare* (non potendo definirsi pienamente accessibile la descrizione dell'applicazione o della modifica delle misure posti in essere nei diversi comuni senza un'indicazione delle ragioni sottese e dei relativi riscontri normativi)

4. Sugli obblighi di comunicazione

Discorso a parte deve essere fatto per le c.d. *soglie di informazione*, ossia quei livelli dei valori oltre i quali sussiste un pericolo per la salute umana e quindi un **obbligo di informazione adeguata e tempestiva** dei cittadini.

In particolare, a valle delle *operazioni di controllo* sopra descritte, laddove venga riscontrato il superamento delle *soglie di informazione* scatta un **obbligo, per la Regione** (art.14 c.1 D.Lgs 155/2010) di **fornire al pubblico informazioni** relativamente a:

- *superamenti registrati* (località, tipo di soglia superata, data, ora di inizio e durata del fenomeno, concentrazione oraria più elevata e concentrazione media più elevata sulle 8 ore);
- previsioni sull'*evoluzione del fenomeno* con l'indicazione dell'area geografica prevedibilmente interessata dai superamenti;
- informazioni sui *settori colpiti della popolazione* e sui possibili effetti sulla salute e sulla condotta raccomandata (informazione sui gruppi di popolazione a rischio; descrizione dei sintomi riscontrabili gruppi di popolazione a rischio; precauzioni che i gruppi interessati devono prendere; riferimenti per ottenere ulteriori informazioni);
- informazioni sulle *azioni preventive* per la riduzione dell'inquinamento e/o per la riduzione dell'esposizione all'inquinamento con l'indicazione dei principali settori cui si riferiscono le fonti e delle azioni raccomandate per la riduzione delle emissioni.

Si segnala poi, al di là degli obblighi di comunicazione previsti in caso di superamento delle c.d. *soglie*

di informazione, che l'art. 18 c. 5 D.Lgs. 155/2010 ss.mm. prevede, altresì, che le Amministrazioni e gli altri enti competenti assicurino un agevole accesso del pubblico ai dati raccolti e un'ampia diffusione delle informazioni.

La comunicazione al pubblico deve essere resa in modo tale che le informazioni fornite risultino **chiare, comprensibili e documentate** e sia indicato se i rilevamenti siano stati effettuati in conformità ad i criteri e alle modalità previste dal sopra citato *decreto* (All. XVI).

Al tal proposito, il *decreto* prevede che per l'accesso alle informazioni si applica il D.Lgs. 195/2005¹¹ sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che per consentire un'ampia diffusione delle stesse siano utilizzati gli strumenti di comunicazione di massa¹².

Nello specifico, i piani e un documento riepilogativo delle misure attuate devono essere, in tutti i casi, **pubblicati su pagina web**¹³.

5. Accessibilità alle informazioni ambientali

Per l'accesso all'informazione ambientale, il D.Lgs 155/2010, richiama quindi la regolamentazione contenuta nel D.Lgs 195/2005.

In particolare, con il D.Lgs. 195/2005, il Legislatore ha tentato di garantire un accesso agevole alle informazioni ambientali attraverso la *gratuità* della richiesta, la possibilità di ottenere i dati richiesti nel più *breve* tempo possibile e la facoltà di farlo *senza che sia necessario dimostrare un interesse* sottostante.

Al fine di garantire ai cittadini l'effettiva utilità delle informazioni raccolte e messe a disposizione, il Legislatore ha previsto che l'autorità pubblica renda disponibili le informazioni ambientali detenute a **chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse** (art. 1).

A tal proposito la pubblica amministrazione destinataria della richiesta, **tenuto conto del termine eventualmente specificato dal richiedente**, mette a disposizione **gratuitamente**¹⁴ (art. 6) l'informazione ambientale quanto prima possibile e, comunque, **entro 30 giorni** dalla data del ricevimento della richie-

11 Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 195 "Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale".

12 Art. 18 c. 2 D.Lgs. 81/2018 "Per l'accesso alle informazioni si applica il decreto legislativo n. 195 del 2005. Per la diffusione al pubblico si utilizzano la radiotelevisione, la stampa, le pubblicazioni, i pannelli informativi, le reti informatiche o altri strumenti di adeguata potenzialità e di facile accesso, senza oneri aggiuntivi per il pubblico. Le informazioni diffuse al pubblico devono essere aggiornate e precise e devono essere rese in forma chiara e comprensibile."

13 <http://www.regione.umbria.it/ambiente/inquinamento-atmosferico1>

14 Con la specificazione, ai sensi del medesimo art. 6, che è "**fatto salvo quanto stabilito all'articolo 25, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, relativamente al rilascio di copie.**

2. Fermo restando quanto previsto al comma 1, l'autorità pubblica può, in casi specifici, applicare una tariffa per

di *Daniele Carissimi*

CONTROLLI

sta ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni (art. 3).

Le informazioni messe a disposizione devono altresì essere **aggiornate, precise e confrontabili** (art. 9).

6. Sull'efficacia in concreto delle informazioni ambientali

Per quanto attiene, invece, all'effettiva capacità dei dati raccolti e divulgati di rappresentare in modo realistico la realtà e di costituire uno strumento efficace per il cittadino che voglia avere una fotografia nitida e oggettiva della condizione ambientale di un determinato territorio, occorre analizzare in concreto l'utilità delle informazioni messe a disposizione.

Per comprendere cioè le potenzialità offerte dalla possibilità di accedere alle informazioni in oggetto occorre indagarne il **valore probatorio e l'utilizzabilità** da parte dei cittadini per la tutela degli interessi che di volta in volta possono venire in rilievo.

6.1. Sull'accesso alla giustizia

Sul punto, il 28 aprile 2017, la Commissione europea ha adottato una *Comunicazione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*¹⁵, per spiegare nel dettaglio quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva già precisato in ordine alle modalità con cui gli organi giurisdizionali *nazionali* devono trattare i ricorsi intentati da cittadini contro *decisio-*

ni, atti od omissioni delle autorità pubbliche degli Stati membri che riguardano l'ambiente.

In particolare, si è rilevato che il diritto al ricorso contro decisioni, atti e omissioni delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini, deve essere favorito, in quanto diritto strettamente collegato alla *partecipazione* del pubblico e quindi tutelato a livello europeo, poiché consente ai membri del pubblico di esprimere le proprie preoccupazioni e di farle prendere in considerazione¹⁶.

Nel corso del tempo, sono state pronunciate numerose sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea che precisano cosa l'accesso alla giustizia dovrebbe significare nella pratica¹⁷.

In sostanza, i cittadini, le ONG le associazioni ambientali hanno **diritto di agire in giudizio ed essere ascoltati con riferimento all'asserito superamento di un livello pericoloso di inquinamento e per ogni questione che rilevi dal punto di vista dell'impatto ambientale** per richiedere dei provvedimenti.

6.2. Sull'accesso alle informazioni ambientali

In Italia, la giurisprudenza amministrativa, ha affermato le peculiarità del diritto di accesso all'informazione ambientale ribadendo il principio in base al quale **chiunque, che sia persona fisica o giuridica, senza dimostrare un interesse particolare e qualificato, può avere accesso alle informazioni ambientali gratuitamente in quanto l'accesso è una posizione soggettiva autonoma, riconosciuta in capo ad ogni soggetto di diritto**¹⁸.

rendere disponibile l'informazione ambientale, dalla stessa determinata sulla base del costo effettivo del servizio. In tali casi il pubblico è adeguatamente informato sulla entità della tariffa e sulle circostanze nelle quali può essere applicata.

3. Nei casi in cui l'autorità pubblica mette a disposizione l'informazione ambientale a titolo commerciale e l'esigenza di garantire la continuazione della raccolta e della pubblicazione dell'informazione l'impone, può essere prevista una tariffa calcolata sulla base del mercato. Detta tariffa è predeterminata e pubblica".

15 C(2017)2616, GU C 275 del 18.8.2017, pag. 1 in <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>

16 <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/accesstojustice/it.pdf>

17 Sul punto, la Corte UE ha affermato che *"in caso di rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme, i soggetti dell'ordinamento direttamente interessati devono poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione, anche quando essi dispongano, in forza dell'ordinamento nazionale, di altre procedure per ottenere dalle medesime autorità che esse adottino misure di lotta contro l'inquinamento atmosferico"* (Corte di Giustizia UE, GU C 447 del 25 luglio 2008).

Ancora, nel 2011, la Corte dell'UE ha confermato che una ONG slovacca aveva il diritto agire in giudizio ed essere ascoltata riguardo alla protezione degli orsi bruni (Corte di Giustizia, 8 marzo 2011, causa C-240/09).

Ancora nel 2014, la Corte dell'UE ha ribadito la necessità di porre rimedio ai rischi in materia di livelli pericolosi di inquinamento atmosferico nel Regno Unito affermando che *"Il tribunale nazionale avrebbe dovuto richiedere qualsiasi misura necessaria a riportare il piano per l'inquinamento atmosferico in linea con la legislazione sulla qualità dell'aria dell'UE"*.

18 Ad esempio, secondo il Consiglio di Stato *"contrariamente al regime generale dell'accesso alla documentazione amministrativa - che parrebbe autorizzare l'affermazione della sua strumentalità ad una diversa situazione soggettiva da tutelare - quello speciale in esame omette qualsiasi riferimento positivo che legittimi una lettura analoga e contiene, anzi, indicazioni esplicite di segno contrario, che inducono, cioè, a configurare il diritto alle informazioni ambientali come posizione soggettiva autonoma, intestata in capo ad ogni soggetto di diritto dell'ordinamento (a*

CONTROLLI

di *Daniele Carissimi*

Ed ancora, il TAR Veneto¹⁹, ha richiamato la nozione ampia di *informazione ambientale*, aggiungendo che tali informazioni “*possono essere richieste da chiunque, senza che l’istante debba dare prova di un interesse qualificato, legittimante l’accesso*”²⁰.

Quanto al *contenuto* dell’informazione ambientale, poi, il cittadino ha accesso a qualsiasi informazione riguardante l’ambiente e ai fattori che, in via diretta o indiretta, su di esso possono incidere.

Sul punto si è pronunciato con chiarezza il Tar Abruzzo, il quale ha affermato che il D.Lgs. 195/2005 consente l’accesso a qualsiasi informazione riguardante l’ambiente, “*(aria, suolo, territorio, siti naturali, ecc.) nonché i fattori (sostanze, energia, rumore, radiazioni, emissioni ecc.) che possono incidere sull’ambiente.*”²¹

*

Riassumendo, alla luce della normativa e delle pronunce esaminate è possibile concludere che l’accesso alla giustizia in materia ambientale fornisce un pacchetto di garanzie che consente ai cittadini, alle persone giuridiche, alle associazioni ambientaliste e alle ONG, di ricorrere a un tribunale nazionale per ottenere che esso verifichi se un’autorità pubblica abbia rispettato o meno i diritti e i requisiti legali menzionati in precedenza in materia ambientale.

La possibilità di accedere alle informazioni ambientali consente, invece, a chiunque ne abbia interesse, di informarsi e conseguentemente di impugnare la decisione di un’autorità pubblica che va ad incidere sul diritto dei cittadini ad avere un ambiente salubre.

7. Le imprese

Al di là delle generali previsioni normative che impegnano lo Stato a monitorare e rendere pubblici i dati relativi all’inquinamento, occorre valutare in concreto quali siano gli adempimenti posti dal Legislatore in capo alle imprese pubbliche e private che svolgono attività rilevanti dal punto di vista dell’impatto ambientale.

7.1. Sulle imprese pubbliche

7.1.1. Sulla rendicontazione non finanziaria delle imprese

Il D.Lgs. 254/2016²² - di attuazione della direttiva europea sulla rendicontazione non finanziaria delle imprese - ha introdotto nel nostro Paese la regolamentazione della comunicazione di informazioni di carattere non finanziario da parte di talune imprese e gruppi di grandi dimensioni²³.

In particolare, le imprese pubbliche e gli enti di interesse pubblico con determinate caratteristiche sono tenuti a rendere pubbliche le informazioni sulle politiche adottate e i risultati ottenuti anche in materia ambientale.

Le imprese sono libere di scegliere lo standard di rendicontazione che preferiscono, di individuare i *key performance indicators* che meglio descrivono le attività dell’impresa in relazione ai temi considerati, di adottare le metodologie di calcolo ritenute più adatte.

Ad ogni modo sussiste un contenuto minimo obbligatorio della dichiarazione, che deve riguardare:

prescindere dal suo collegamento strumentale od accessorio ad altre situazioni di diritto [...] Ne consegue che, in materia di accesso ambientale, non solo non è necessaria la puntuale indicazione degli atti richiesti, ma risulta sufficiente una generica richiesta di informazioni sulle condizioni di un determinato contesto ambientale (che deve, evidentemente, essere specificato) per costituire in capo all’amministrazione l’obbligo di acquisire tutte le notizie relative allo stato della conservazione e della salubrità dei luoghi interessati dall’istanza, ad elaborarle e a comunicarle al richiedente” (Cons. Stato Sez. IV, (ud. 08-07-2004) 07-09-2004, n. 5795).

19 T.A.R. Veneto, sez. III, 17 gennaio – 7 febbraio 2007, n. 294.

20 In particolare, il TAR ha affermato che “*la Regione Veneto avesse dato delle risposte insufficienti ed incongrue [che] non si inquadrano in alcuna delle ipotesi il cui diniego di accesso è consentito, o quanto meno, non motivano adeguatamente il rifiuto con riferimento ai casi previsti dalla legge, risultando inadeguato il richiamo alla “complessità della materia” e a non meglio specificate “ragioni di opportunità”.*”

21 Tar Abruzzo, sent. n. 450 del 2007.

22 D.Lgs 30 dicembre 2016, n. 254 “Attuazione della direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante modifica alla direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni”.

23 Gli enti di interesse pubblico con numero di dipendenti superiore a cinquecento e, alla data di chiusura del bilancio, abbiano superato almeno uno dei due seguenti limiti dimensionali:

a) totale dello stato patrimoniale: 20.000.000 di euro;

b) totale dei ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 40.000.000 di euro.

Gli enti di interesse pubblico che siano società madri di un gruppo di grandi dimensioni.

di *Daniele Carissimi*

CONTROLLI

- l'utilizzo di risorse energetiche, distinguendo fra quelle prodotte da fonti rinnovabili e non rinnovabili, e l'impiego di risorse idriche;
- le emissioni di gas ad effetto serra e le emissioni inquinanti in atmosfera;
- l'impatto sull'ambiente nonché sulla salute e la sicurezza, associato ai fattori di rischio o ad altri rilevanti fattori di rischio ambientale e sanitario.

Tuttavia, il decreto in parola prevede anche la possibilità di **omettere delle informazioni**, nel caso in cui la loro pubblicazione potrebbe compromettere la posizione commerciale dell'impresa. Con la precisazione che, l'omissione non è comunque consentita nel caso in cui pregiudichi una comprensione corretta ed equilibrata dell'andamento dell'impresa, dei suoi risultati, della sua situazione e degli impatti prodotti negli ambiti considerati.

Nonostante tale accorgimento, rimane la perplessità che tale facoltà – unita alla discrezionalità dell'impresa nella scelta degli indicatori di rilevazione e dello standard di rendicontazione – rischia di vanificare gli obiettivi di trasparenza perseguiti dal Legislatore europeo e nazionale.

Altra criticità risiede nel fatto che detto *decreto* non prevede meccanismi obbligatori di certificazione da parte terza delle dichiarazioni rese dalle imprese, limitandosi a prevedere la verifica da parte di chi si occupa della revisione legale del bilancio dell'avvenuta predisposizione da parte degli amministratori della dichiarazione di carattere non finanziario.

Il *bilancio sociale* poi non impedisce alle imprese di utilizzare tale documento per costruire una *copertura tale da mascherare il reale funzionamento e le prestazioni svolte*, fornendo informazioni non veritiere. Ciò è possibile in quanto, le modalità con cui la rendicontazione viene effettuata non consente al cittadino di valutare il reale impatto delle attività aziendali non essendovi linee guida *obbligatorie* per la redazione e per il controllo.

Infine, la mancanza di **indipendenza** del soggetto tenuto a fornire una garanzia esterna volta a certificare i dati contenuti nella rendicontazione non finanziaria non consente di attribuire credibilità e trasparenza delle informazioni riportate, ciò anche in ragione degli ampi margini di discrezionalità nella struttura del bilancio e negli indicatori.

Invero, pur essendoci linee guida internazionali e standard di rendicontazione, il processo di raccolta delle informazioni e la scelta del *“perimetro”* da prendere in considerazione restano liberi. La società di certificazione, quando viene interpellata, si limita ad attestare che *“non emerge nulla che faccia pensa-*

re che il documento non sia stato preparato rispettando le linee guida” (c.d. revisione limitata).

L'obbligo di rendicontazione delle informazioni ambientali in capo alle imprese pubbliche, sebbene esista, va incontro dunque a molteplici dubbi, per i quali si aspetta un intervento chiarificatore del nostro Legislatore quanto prima, al fine di non vanificare il lodevole sforzo verso l'accessibilità alle informazioni ambientali.

7.1.2. Sul decreto trasparenza

Un ultimo rilievo deve essere fatto in relazione alle prescrizioni contenute nel D.Lgs. 33/2013, ossia il *decreto trasparenza* che si occupa del *“riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*

La norma prevede, in particolare, che le amministrazioni pubblicano, sui propri siti istituzionali anche le *informazioni ambientali* che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali e ne danno specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione detta *«Informazioni ambientali»*.

Prescrizione estesa dall'art. 2 bis del Decreto anche alle *imprese private in controllo pubblico*, ossia *“alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.”* (art. 2 bis c. 2 lett. c) D.Lgs. 33/2013).

Le Pubbliche Amministrazioni e le imprese private in controllo pubblico, sono dunque obbligate anche a pubblicare le informazioni ambientali che detengono, nel proprio sito web, all'interno di una specifica *sezione dedicata*.

7.2. Sulle imprese private

Obblighi ancor meno stringenti si profilano nei confronti delle *imprese private*.

Queste ultime, infatti, sono di fatto tenute ai monitoraggi, alle prescrizioni e alle comunicazioni, contenute nei titoli autorizzativi dell'attività nel concreto esercitata (es. AIA, autorizzazione ordinaria etc.).

Il D.Lgs 254/2016 prevede poi in capo alle stesse unicamente una *facoltà* di presentare la *dichiarazione di carattere non finanziario* di cui sopra (v.infra),

Monitoraggio della qualità dell'aria:
chi ci capisce qualcosa?

CONTROLLI

di *Daniele Carissimi*

consentendo addirittura alle PMI la possibilità di presentarla in *forma semplificata*.

Il D.Lgs. 33/2013, infine, prevede che “3. *La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all’attività di pubblico interesse [...] alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici*” (art. 2-bis c. 3).

Sul punto, le *Linee Guida* dell’ANAC n. 1134/2017²⁴, hanno confermato la distinzione tra gli enti di diritto privato in controllo pubblico tenuti alla trasparenza tanto relativamente alla loro organizzazione quanto al complesso delle attività svolte, e altri enti di diritto privato, non in controllo pubblico, tenuti alla trasparenza solo relativamente alle *attività di pubblico interesse* svolte.

In sintesi, pertanto, anche gli enti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse, con riferimento a tali attività sono tenuti alla trasparen-

za anche in relazione alle informazioni ambientali, laddove risultino in possesso dei requisiti richiesti dalla legge.

In alternativa, le imprese private, saranno tenute unicamente ad adempiere alle prescrizioni contenute nei propri titoli autorizzativi, con facoltà (e non obbligo) di presentare la dichiarazione di carattere non finanziario di cui al punto 7.1.1.

CONCLUSIONI

La *qualità dell’aria* va posta in cima alle *politiche internazionali* prima, *nazionali* e *regionali* poi.

Il cittadino deve poter conoscere la *qualità dell’aria* che respira e sapere che c’è qualcuno che lo controlla e lo tutela.

La normativa di settore tuttavia impone regole stringenti che spesso risultano poco incisive nella pratica, con l’impossibilità di avere dati completi, esaustivi e aggiornati.

Servono maggiori controlli e i cittadini devono conoscere meglio i diritti e le tutele che possono esercitare per pretendere di vivere in un ambiente salubre.

24 Determinazione n. 1134 del 8/11/2017 “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”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 284 del 5 dicembre 2017.

Ambiente Legale - EDITORIA

COLLANA: “I quaderni sui rifiuti”



di *Letizia Zavatti*

CLASSIFICAZIONE

“ Il lato oscuro degli scontrini fiscali: pericolosi per la salute e dannosi per l’ambiente ”

di **LETIZIA ZAVATTI**Dott.ssa in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*Il lato oscuro degli scontrini fiscali:
pericolosi per la salute
e dannosi per l’ambiente

ABSTRACT

Il presente contributo si pone l’obiettivo di ricostruire la normativa europea e nazionale in materia di prodotti contenenti bisfenolo A, con particolare riguardo ai rischi per la salute dell’uomo e all’impatto ambientale che tale sostanza provoca. Nello specifico, ci si sofferma sulla presenza del BPA nella carta termica utilizzata per produrre, tra l’altro, gli scontrini fiscali, e sulla diffusione che tale materiale ha nella vita di tutti i giorni. A tal proposito, si pone l’accento sugli studi scientifici condotti dagli organismi di valutazione europea con riguardo agli effetti del BPA sulla salute dell’uomo e sull’elevata esposizione a tale sostanza di talune categorie di soggetti. Illustrando l’iter che ha condotto all’inserimento del BPA tra le sostanze preoccupanti per la salute dell’uomo ai sensi del Regolamento REACH e al divieto di produrre carta termica con una concentrazione di bisfenolo superiore ad una determinata soglia, si analizzano le possibili soluzioni per consentire il riciclo di tale materiale e per incentivare il più possibile la dematerializzazione della documentazione cartacea.

IN SINTESI

- Il Regolamento 2016/2235 emanato dalla Commissione UE e la pronuncia della Corte di Giustizia dell’11 luglio 2019 affermano che il bisfenolo A, presente sulla superficie in molti prodotti ed in particolare sulla carta termica, è una sostanza chimica pericolosa per l’uomo e dannosa per l’ambiente;
- il BPA, da un lato, è responsabile dell’insorgere di gravi patologie e, dall’altro, non consente il riciclo degli scontrini fiscali stampati su carta termica come normali prodotti cartacei, provocando un ingente utilizzo di risorse;
- esso è stato inserito nell’elenco delle sostanze candidate ad essere assoggettate ad autorizzazione di cui al regolamento REACH che raccoglie le sostanze “estremamente preoccupanti per la salute umana”;
- il Legislatore italiano ha deciso di limitare la produzione di rifiuti non riciclabili, imponendo, a partire dal 1° luglio 2019, il passaggio alla fatturazione elettronica e alle ricevute fiscali in formato digitale.

CLASSIFICAZIONE

di *Letizia Zavatti***1. La composizione chimica della carta termica**

Il bisfenolo A, meglio conosciuto come BPA, è un composto chimico molto comune usato nella fabbricazione di materiali a contatto con alimenti come le stoviglie in plastica, i giocattoli per i bambini, i cartoni della pizza, le lenti degli occhiali, i cosmetici. Esso è altresì diffusamente utilizzato come reagente chimico nella produzione di carta termica, ossia quel tipo di carta impiegata per stampare gli scontrini fiscali, il biglietto dell'autobus o quello del cinema, le ricevute dei gratta e vinci, la carta per il fax. Inoltre, tale tipo di carta viene utilizzata anche in campo medico sanitario per stampare referti clinici o i trend di rilevazione di valori fisici.

Questa particolare tipologia di carta è stata introdotta in tempi recenti per aumentare la durata degli scontrini, in modo da poterli utilizzare come garanzia d'acquisto, pertanto, stante il diffusissimo impiego di tale materiale, è evidente come sia quasi impossibile, nella vita di tutti i giorni, non entrarvi in contatto.

Questo tipo di carta è detta "termica" in quanto per potersi attivare necessita di calore: quante volte capita infatti di ritrovare nel portafoglio o nella tasca dei pantaloni scontrini vecchi sbiaditi o addirittura illeggibili. Guardando uno scontrino ci si accorge subito che esso appare semilucido da un lato. Ciò accade in quanto la carta termica è ricoperta da un'emulsione formata dal colorante e dalla sostanza che rende possibile la reazione al calore nel momento in cui, all'atto della stampa, si genera l'immagine. Il reagente chimico più comunemente utilizzato a tal fine è appunto il bisfenolo A che, a contatto con una fonte di calore, consente all'inchiostro – già presente sulla superficie della carta - di comparire.

L'utilizzo di tale sostanza chimica nella carta termica presenta tuttavia alcuni significativi lati oscuri.

In primo luogo, l'iter di qualificazione del bisfenolo A come sostanza pericolosa è stato lungo e travagliato e ha visto le istituzioni europee mutare più volte opinione e raggiungere con difficoltà una conclusione univoca, la cui ultima parola è stata quella della Corte di Giustizia che, con una pronuncia di poche settimane fa, ha inserito il BPA nell'elenco delle sostanze estremamente preoccupanti candidate all'autorizzazione. Tale lista comprende tutte quelle sostanze chimiche che, per diversi motivi, possono essere considerate dannose per la salute e l'ambiente e quindi subire delle restrizioni negli usi industriali, per i quali diventa necessaria una specifica autorizzazione.

In secondo luogo, diversamente da quanto la più parte dei consumatori crede, la presenza del BPA nella carta termica impedisce che scontrini, biglietti dell'autobus e referti medici possano essere assimilati alla carta comune e dunque conferiti nel contenitore della carta. Al contrario, la presenza di sostanze chimiche non consente alla carta termica di essere riciclata e ne impone lo smaltimento come rifiuto indifferenziato. Ecco perché quando effettuiamo un prelievo al bancomat, sulla videata spesso si legge la dicitura "Scelta non ecologica" nel momento in cui occorre indicare se si desidera la stampa della ricevuta.

2. I rischi del bisfenolo A sulla salute umana: la recente pronuncia della Corte di Giustizia UE

Le perplessità in merito all'utilizzo del bisfenolo A e ai rischi che tale sostanza può provocare per la salute umana sono rintracciabili sin dai primi anni '30 del Novecento. Solo nel 2008, tuttavia, a seguito della divulgazione di alcuni studi scientifici¹ che ipotizzavano un legame tra l'esposizione al bisfenolo A e lo sviluppo di malattie del sistema riproduttivo maschile nei feti, l'ECHA, l'Agenzia europea per le sostanze chimiche, dava inizio ad una procedura di revisione delle autorizzazioni all'uso del BPA.

Accusato di provocare danni al sistema immunitario e riproduttivo e di essere cancerogeno, nel 2011 l'Unione europea emanava una Direttiva volta ad eliminarlo dalla produzione di materiali per l'infanzia come biberon e contenitori per alimenti per bambini². Il divieto di utilizzo del BPA, in vigore dal 2011, cessava tuttavia nel gennaio 2015 dopo una rivalutazione effettuata dall'EFSA, l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare, secondo la quale il bisfenolo non rappresentava alcun pericolo per l'uomo in quanto le quantità di sostanza con cui un soggetto poteva ipoteticamente entrare in contatto e assorbire nella propria quotidianità erano significativamente più basse di quelle che potevano provocare un danno per la salute. In altre parole, ad avviso dell'organismo di valutazione europea, i livelli di tossicità rimanevano notevolmente sotto il tetto di sicurezza, anche conosciuto come "dose giornaliera tollerabile" (TDI).

Ad alimentare lo scontro istituzionale tra i due organismi europei, nel 2016, il Comitato degli Stati membri (MSC) dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) sosteneva la proposta della Francia di classificare il BPA come sostanza estremamente preoccupante (SVHC - Substance of very high

Il lato oscuro degli scontrini fiscali: pericolosi per la salute e dannosi per l'ambiente

- 1 L'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (IARC) inseriva il bisfenolo A nella lista delle sostanze potenzialmente cancerogene.
- 2 Direttiva 2011/8/UE della Commissione, del 28 gennaio 2011, che modifica la direttiva 2002/72/CE per quanto riguarda le restrizioni d'impiego del bisfenolo A nei biberon di plastica.

di *Letizia Zavatti*

CLASSIFICAZIONE

concern) sulla base dei suoi effetti di interferenza endocrina sull'uomo. In seguito alla valutazione delle argomentazioni poste a suffragio di tale tesi, l'Agenzia riteneva necessario l'inserimento del bisfenolo A tra le sostanze suscettibili di eventuale inclusione nell'elenco delle sostanze soggette ad autorizzazione di cui all'art. 59, par. 1, del regolamento REACH che raccoglie le sostanze "estremamente preoccupanti per la salute umana"³.

In seguito, pertanto, l'Agenzia presentava alla Commissione UE i pareri del Comitato per la valutazione dei rischi (RAC) e del Comitato per l'analisi socioeconomica (SEAC), consultato per analizzare le ripercussioni economiche della restrizione, la quale riteneva dunque esistente *un rischio inaccettabile per la salute dei lavoratori che manipolano carta termica contenente BPA in una concentrazione, in peso, pari o superiore allo 0,02 %*.

Dagli studi scientifici svolti emergeva infatti che il BPA produce gli effetti di un potente distruttore endocrino, le cui implicazioni possono consistere, ad esempio, nell'alterazione della capacità riproduttiva sia maschile che femminile, nell'induzione di cambiamenti comportamentali, nell'incidenza sul peso e sulla composizione corporea, nella insorgenza di patologie diabetiche e tumorali⁴.

Alla luce di tali conclusioni, la Commissione stabiliva che la restrizione proposta avrebbe permesso di evitare i rischi individuati senza imporre un onere significativo all'industria, alla catena di approvvigionamento o ai consumatori. All'esito di tale travagliato percorso si è giunti, infine, all'emanazione del Regolamento 2016/2235⁵, con il quale si modificava l'elenco REACH con l'effetto di vietare, all'interno dell'Unione Europea, la produzione di carta termica con concentrazioni di BPA superiori allo 0,02% in peso, a partire dal 2 gennaio 2020.

Ebbene, come anticipato, poche settimane fa, la Corte di Giustizia Europea, chiamata a pronunciarsi su un ricorso dell'Associazione Plastics Europe, rappresentativa degli interessi dei produttori e degli importatori di prodotti in plastica nell'Unione europea e, in particolare, di quattro società che operano nella

commercializzazione del Bisfenolo A, contro ECHA, ha confermato l'inclusione del bisfenolo in esame tra le sostanze estremamente preoccupanti a causa delle sue proprietà come sostanza tossica per il sistema riproduttivo umano, imponendo che i prodotti che lo contengono, per essere commercializzati, debbano essere soggetti a *specifiche autorizzazioni*⁶.

L'inserimento di un elemento nell'elenco delle sostanze candidate, quindi, impone obblighi giuridici per coloro che producono, importano o utilizzano queste sostanze come tali, in preparati o in prodotti intermedi.

In particolare, le misure restrittive a cui sono sottoposti variano *caso per caso*: tali prodotti possono infatti essere immessi sul mercato, per usi specifici e controllati, solo su richiesta delle imprese produttrici ed in seguito ad autorizzazioni da parte della Commissione europea.

* * *

3. Gli obblighi derivanti dall'inserimento nell'Elenco di sostanze candidate all'autorizzazione

Quanto agli obblighi derivanti dall'inclusione di SVHC (sostanze estremamente preoccupanti) nell'elenco di sostanze candidate, occorre rilevare che essi entrano in vigore a partire dalla data di inserimento nella lista e riguardano sia le sostanze incluse nell'elenco da sole, sia quelle impiegate in miscele.

Il Legislatore impone, innanzitutto, ai fornitori di articoli operanti all'interno dell'Unione Europea e nello Spazio Economico Europeo (SEE) di mettere a disposizione dei consumatori *informazioni sufficienti a consentire l'uso sicuro di tali articoli* qualora questi contengano sostanze incluse nell'elenco di sostanze candidate in concentrazioni superiori allo 0,1 % in peso/peso e, qualora questi ultimi lo richiedano, a divulgare tali informazioni entro 45 giorni dalla richiesta stessa.

Inoltre, i produttori o importatori operanti nell'UE e nello SEE devono comunicare all'ECHA la presenza, all'interno dei propri prodotti, di sostanze incluse nell'elenco di sostanze candidate, qualora queste

Il lato oscuro degli scontrini fiscali:
pericolosi per la salute
e dannosi per l'ambiente

3 Art. 59, par. 1, Reg. n. 1907/2006 REACH concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche. "Ai fini dell'identificazione delle sostanze che rispondono ai criteri di cui all'art. 57 e della definizione di un elenco di sostanze candidate all'eventuale inclusione nell'Allegato XIV, si applica la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 10 del presente articolo. L'Agenzia indica, in questo elenco, le sostanze che figurano nel programma di lavoro di cui all'art. 83, paragrafo 3, lettera e)."

4 The Journal of Steroid Biochemistry and Molecular Biology, Ottobre 2011

5 Regolamento 2016/2235 della Commissione UE, del 12 dicembre 2016, che modifica l'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda il bisfenolo A.

6 Corte di Giustizia UE, causa T-185/2017, 11 luglio 2019

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=D0F045002216348FDBEF77C50120857A?text=&docid=216073&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4926632>

CLASSIFICAZIONE

di *Letizia Zavatti*

ultime siano presenti alternativamente in quantità superiori ad una tonnellata per produttore o importatore all'anno o se sono presenti a valori di concentrazione superiori allo 0,1 % in peso/peso.

L'adempimento di tale onere di comunicazione deve avvenire entro sei mesi dall'inclusione nell'elenco di sostanze candidate, eccezion fatta per i casi in cui la trasmissione di tali informazioni non è richiesta.

Il produttore o l'importatore di prodotti contenenti BPA non è infatti tenuto ad effettuare le suddette notifiche nel caso in cui:

- sia in grado di dimostrare l'assenza di esposizione degli esseri umani e dell'ambiente durante l'uso e lo smaltimento del prodotto. In tali circostanze, vige comunque l'obbligo di fornire istruzioni adeguate al destinatario del bene;
- la sostanza sia già stata registrata per uno specifico utilizzo.

Ancora, i fornitori di prodotti contenenti SVHC sono tenuti a mettere a disposizione dei consumatori una *scheda di dati di sicurezza*, che deve essere aggiornata in seguito all'inserimento nella lista delle sostanze candidate per dar conto della classificazione come "estremamente preoccupante"⁷.

4. L'impatto ambientale del bisfenolo A

Per quanto concerne, invece, l'impatto ambientale della carta termica, ed in particolare degli scontrini fiscali, esso è dovuto in larga parte all'impossibilità di riciclare tale materiale in ragione della composizione chimica che lo caratterizza. Gli scontrini non possono, infatti, essere conferiti nel contenitore della carta in quanto gli agenti chimici che ne consentono la reazione al calore generano problemi nelle fasi del riciclo.

La scelta di questo tipo di carta per gli scontrini fiscali, come si è detto, è tuttavia prescritta da *precisi*

se disposizioni normative. L'Agenzia delle Entrate⁸ impone infatti che le ricevute fiscali debbano essere emesse su supporto in carta termica *omologata* dall'Istituto Superiore di Poste e Telecomunicazione. Inoltre, la disciplina prevista per l'utilizzo di carte termosensibili per la stampa di scontrini fiscali è soggetta a stringenti requisiti tecnici relativi alla conservazione e alla stabilità all'invecchiamento dettati dalla necessità di certificazione delle operazioni economiche compiute.

A compromettere il riciclo di questa tipologia di carta è dunque la presenza del bisfenolo A, presente nel 94% degli scontrini fiscali prodotti⁹ e principale responsabile - non solo dell'esposizione dei consumatori a tale sostanza - ma anche di gravi danni all'ambiente. Ed invero, secondo le stime, ogni anno vengono prodotti a livello globale 300 miliardi di scontrini cartacei, per i quali vengono utilizzati 25 miliardi di alberi, 18 miliardi di litri d'acqua e 22 milioni di barili di petrolio¹⁰.

Tuttavia, nonostante la massiccia produzione, l'evidente impatto ambientale e l'esteso impiego - probabilmente il più alto rispetto a qualsiasi altro composto chimico sintetizzato dall'uomo - il BPA non è mai stato sottoposto ad alcun controllo legislativo di tipo ambientale, in quanto le uniche restrizioni a cui è assoggettato trovano la propria giustificazione nella tutela della salute umana¹¹.

5. Le soluzioni possibili

Dato conto degli effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente provocati dal bisfenolo A e alla luce della recente pronuncia della Corte di Giustizia europea, che impone rigide restrizioni all'utilizzo di sostanze contenenti BPA, occorre rilevare che sono stati fatti notevoli passi avanti nel tentativo di ridurre l'impatto ambientale degli scontrini fiscali sino a prevedere di limitarne considerevolmente la produzione. Innanzitutto, vale la pena segnalare che sono stati

7 Art. 31, par. 9, lettera a) Reg. n. 1907/2006 REACH concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche. "I fornitori aggiornano la scheda di dati di sicurezza tempestivamente nelle seguenti circostanze: a) non appena si rendono disponibili nuove informazioni che possono incidere sulle misure di gestione dei rischi o nuove informazioni sui pericoli; b) allorché è stata rilasciata o rifiutata un'autorizzazione; c) allorché è stata imposta una restrizione."

8 Agenzia delle Entrate, Provvedimento 2012/13386 recante "Modifica del D.M. 23 marzo 1983 e successive integrazioni e modificazioni. Disciplina dell'utilizzo di carte termosensibili per l'emissione di scontrini fiscali e di altri documenti fiscali emessi con apparecchi misuratori fiscali. Sostituzione allegato E al D.M. 23 marzo 1983, introdotto dal D.M. 30 marzo 1992".

9 ACS' journal Environmental Science & Technology. V. <https://www.acs.org/content/acs/en/pressroom/presspacs/2018/acs-presspac-january-17-2018/a-step-toward-riding-register-receipts-of-bpa.html>.

10 "Il pericolo degli scontrini cartacei: un problema da affrontare", Emily Sorensen, in Mobile transaction, 29 Marzo 2019.

11 Ecoscienza Numero 2, Anno 2012 "Bisfenolo A, solo un contaminante alimentare?" Davide Manuca, Arpa Emilia-Romagna.

di *Letizia Zavatti*

CLASSIFICAZIONE

sviluppati processi produttivi innovativi che consentono la produzione di supporti cartacei privi di bisfenolo A e, allo stesso tempo, in grado di soddisfare i requisiti prescritti dall'Agenzia delle Entrate in ordine all'emissione di ricevute fiscali. E non è tutto, in taluni casi sono stati addirittura elaborati sistemi per realizzare scontrini fiscali costituiti per il 70% da rifiuti post-consumo o ancora carta termica che sfruttata come reagente un derivato del mais. Tali soluzioni permettono, da un lato, di salvaguardare la salute dell'uomo riducendo significativamente l'esposizione al BPA e, dall'altro, di consentire il riciclo degli scontrini come normali prodotti cartacei, essendo privi di quei componenti chimici che ne impongono lo smaltimento come rifiuti indifferenziati.

La produzione di scontrini fiscali *eco-friendly*, benché appaia come una soluzione di grande efficacia, non risolve tuttavia completamente il problema della copiosa quantità di scontrini che riempiono i nostri portafogli o che gettiamo nei cestini accanto alle casse di bar e negozi ancora prima di uscire.

Ebbene, a questo proposito, la vera *novità* è stata introdotta, a partire dal primo luglio di quest'anno, in seguito alla conversione del c.d. Decreto Crescita¹² ed ai successivi provvedimenti attuativi dell'Agenzia delle Entrate¹³. Dopo aver bandito le fatture cartacee in favore di quelle elettroniche, il Legislatore ha infatti imposto l'abbandono anche di scontrini e ricevute fiscali. Dall'inizio di luglio, infatti, i negozi e gli esercenti di maggiori dimensioni sono chiamati ad abbandonare l'utilizzo di scontrini fiscali cartacei per lasciare spazio all'emissione di *ricevute in formato digitale*. Le spese effettuate dai consumatori dovranno, pertanto, essere documentate attraverso la trasmissione dei dati dei corrispettivi giornalieri mediante loro memorizzazione elettronica e successivo invio all'Agenzia delle Entrate, con contestuale rilascio al cliente di un documento commerciale valido anche a fini fiscali¹⁴.

Gli esercenti potranno adeguarsi al nuovo sistema avvalendosi dei registratori telematici approvati dall'Agenzia delle Entrate oppure, in alternativa, anche da dispositivi mobili utilizzando una procedura *online* gratuita e accessibile per tutti gli operatori tenuti a adempiere alle nuove prescrizioni

La nuova modalità di emissione degli scontrini fiscali in formato elettronico risulta, evidentemente, *l'opzione ambientalmente più sostenibile*, posto che consente la totale eliminazione di qualsiasi materiale

destinato a diventare rifiuto e riduce considerevolmente l'esposizione dell'uomo al BPA, senza tuttavia compromettere il perseguimento degli obiettivi di certificazione e controllo dell'evasione fiscale affidati, sino ad oggi, agli scontrini stampati su carta termica. Allo stesso modo, sempre di più sono le Pubbliche Amministrazioni, le banche e i titolari di servizi di mobilità, che consentono agli utenti, ad esempio, di avere accesso al proprio fascicolo sanitario, di pagare il parcheggio o di ottenere un titolo di circolazione in formato elettronico, senza che sia richiesta l'emissione dell'equivalente supporto cartaceo.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto su esposto, è possibile ritenere che gli scontrini fiscali stampati su carta termica hanno vita breve. Emerge, infatti, in modo chiaro, dal Regolamento 2016/2235 emanato dalla Commissione UE e dalla recente pronuncia della Corte di Giustizia, che il bisfenolo A, presente sulla superficie delle ricevute fiscali, così come su quella dei biglietti degli autobus e dei ticket ospedalieri, è una sostanza chimica pericolosa per l'uomo e dannosa per l'ambiente. Il BPA, infatti, da un lato, è **responsabile dell'insorgere di gravi patologie in soggetti che, nella loro vita quotidiana, entrano in contatto con prodotti che contengono tale sostanza e, dall'altro, non consente il riciclo degli scontrini fiscali come normali prodotti cartacei, provocando un enorme utilizzo di risorse.**

Per tali ragioni, esso è stato inserito nell'elenco delle sostanze candidate ad essere assoggettate ad autorizzazione di cui al regolamento REACH che raccoglie le sostanze *“estremamente preoccupanti per la salute umana”* e, a partire dal 2020, la carta termica contenente BPA in quantità superiori a determinate percentuali non potrà più essere commercializzata.

Fortunatamente, anche il Legislatore italiano ha dimostrato la propria volontà di ridurre la presenza di scontrini fiscali e, più in generale, di limitare la produzione di rifiuti, imponendo, a partire da quest'anno, il passaggio alla fatturazione elettronica e alle ricevute fiscali in formato digitale e incentivando i meccanismi di *dematerializzazione* dei documenti cartacei, nell'ottica di una transizione verso una Pubblica Amministrazione al passo con le nuove tecnologie e attenta alle soluzioni sostenibili dal punto di vista ambientale.

Il lato oscuro degli scontrini fiscali:
pericolosi per la salute
e dannosi per l'ambiente

12 D.L. n. 34 del 2019 convertito in L. n. 58 del 2019 recante *“Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi”*.

13 Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 15 del 29/06/2019 in materia di *“Memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi”*.

14 *“Scontrini e ricevute, da luglio si cambia: al Fisco tutti i dati online”*, Alessandro Mastromatteo e Benedetto Santacroce, Il Sole 24ore, 29 aprile 2019.

“La bonifica dei siti di interesse nazionale”

La bonifica dei siti di interesse nazionale

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La bonifica dei siti contaminati è un tema di grande attualità ed interesse, soprattutto con riferimento ai soggetti obbligati ad intervenire in caso di contaminazione o presunta tale di un sito e sugli obblighi del proprietario incolpevole.

Alcuni siti da bonificare sono di interesse nazionale, in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali.

La procedura di bonifica dei siti di interesse nazionale ricalca quella della bonifica di cui all'art. 242 TUA, sebbene si riscontrino due differenze sostanziali:

- per i siti inclusi nel perimetro del SIN la potenziale contaminazione è presunta;
- la competenza nei procedimenti di bonifica dei SIN è attribuita al Ministero dell'Ambiente.

Con il presente contributo ci si propone di offrire un quadro della procedura di bonifica dei SIN, con particolare *focus* sugli obblighi dei diversi soggetti interessati.

IN SINTESI

- Nei siti di interesse nazionale la potenziale contaminazione deve ritenersi presunta;
- la procedura da adottare per la bonifica dei siti di interesse nazionale si trae dal combinato disposto degli artt. 242 e 252 D.Lgs. 152/2006;
- il responsabile dell'inquinamento ha l'onere di caratterizzare ed eventualmente bonificare il sito;
- in mancanza di un tempestivo intervento del responsabile, il proprietario incolpevole o gli altri soggetti interessati possono avviare la procedura di bonific;
- in ultima istanza, interviene il MATTM.

di Valentina Bracchi

BONIFICHE

1. Siti di interesse nazionale e contaminazione presunta

I siti di interesse nazionale ai fini della bonifica, di cui all'art. 252 (*Siti di interesse nazionale*) Dlgs 152/2006 (di seguito anche TUA), sono delle aree contaminate del territorio nazionale individuate dal Ministero dell'Ambiente, cui è altresì attribuita la competenza della procedura di bonifica di cui all'art. 242 (*Procedure operative ed amministrative*) D.Lgs 152/2006¹.

Il combinato disposto di tali due articoli (artt. 242 e 252 del D.lgs. 152/2006) porta così immediatamente a ritenere che un impianto inserito in un sito di interesse nazionale sia da considerare *potenzialmente contaminato* e, quindi, necessiti della procedura di bonifica.

“In altri termini, la potenziale contaminazione del sito deve ritenersi presunta allorquando lo stesso sia incluso nella sub perimetrazione di un sito di interesse nazionale”².

La giurisprudenza amministrativa è piuttosto uni-

voca nel ritenere che *“la perimetrazione di un SIN determina un effetto conformativo della proprietà (TAR LAZIO, sez. I 27/7/2010 n. 27771), nonché conseguenze giuridiche per i proprietari³ delle aree in considerazione delle operazioni preliminari di caratterizzazione e messa in sicurezza del sito (Cons. Stato, sez. VI 27/12/2011, n. 6843)».*

La procedura di individuazione dei siti di interesse nazionale ne evidenzia la potenziale contaminazione, con la conseguenza che il presupposto indicato dal D.Lgs. 152/2006 all'art. 242, del *“verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito”* che **obbliga** all'attivazione delle procedure operative ed amministrative indicate nel medesimo articolo **resta assorbito dall'inclusione dell'area nel sito di interesse nazionale**

Ne consegue che la inclusione di una determinata area all'interno del perimetro di un sito di interesse nazionale ne presuppone la potenziale contaminazione rendendola soggetta a caratterizzazione come peraltro statuito anche dalla Cassazione Penale, che

1 Ed invero:

- ai sensi del comma 1 dell'art. 252 del D.Lgs. 152/2006, *“I siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali”;*
- il successivo comma 4 dell'art. 252, attribuisce la competenza per la procedura di bonifica - di cui all'art. 242 - dei siti di interesse nazionale, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive;
- ai sensi del comma 1 dell'art. 242: *“Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito” e “all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione”* devono essere avviate le procedure operative e amministrative previste dalla norma in commento.

2 Cfr. TAR LAZIO Sez. I n. 8920 del 15 ottobre 2008: *“Il combinato disposto degli artt. 242 e 252 d.lg. 152/2006, recante norme in materia ambientale, induce a ritenere che un sito di stoccaggio inserito in un sito di interesse nazionale sia da considerare potenzialmente contaminato e, quindi, necessiti della procedura di bonifica prevista dall'art. 242. In altri termini, la potenziale contaminazione del sito deve ritenersi presunta allorquando lo stesso sia incluso nella subperimetrazione di un sito di interesse nazionale.*

L'art. 252, co. 4, d.lg. 152/2006, infatti, indica che la procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il Ministero delle attività produttive, mentre i primi tre commi specificano che:

- *i siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alla quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali (1° comma);*
- *all'individuazione dei siti di interesse nazionale si provvede con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con le regioni interessate, secondo determinati principi e criteri direttivi (2° comma);**
- *ai fini della perimetrazione del sito sono sentiti i comuni, le province, le regioni e gli altri enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili (3° comma).*

Il riferimento contenuto nel quarto comma dell'art. 252 alle procedure di bonifica di cui all'art. 242 del d.lg. 152/2006 si riferisce, quindi, al contenuto della procedura di bonifica, mentre il presupposto dell'evento potenzialmente in grado di contaminare il sito è assorbito dall'inclusione dell'area nel sito di interesse nazionale, come emerge dalle altre norme di cui all'art. 252 e, in particolare, dal primo comma che prevede l'individuazione del sito di interesse nazionale sulla base di presupposti inerenti alla pericolosità degli inquinanti presenti nonché all'impatto ambientale in termini di rischiosità sanitaria ed ecologica”.

3 Corre l'obbligo di precisare che nel caso trattato dal TAR LAZIO nella sentenza citata, si fa riferimento al proprietario del sito in quanto soggetto cui deve essere garantita la partecipazione al procedimento di perimetrazione del SIN - ai sensi del comma 3 dell'art. 252 TUA - *se diversi dai soggetti responsabili.*

BONIFICHE

di Valentina Bracchi

chiarisce che “*le aree ubicate all’interno del perimetro del Sito di Interesse nazionale [...] sono soggette al vincolo di caratterizzazione e, in caso di inquinamento, alla messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale*”⁴.

*

Posto quanto sopra si può in prima battuta concludere che l’inclusione di un’area all’interno di un SIN ne comporta di per sé la classificazione come sito potenzialmente contaminato e conseguentemente l’interessato (v. meglio *infra*) deve attivarsi secondo la procedura di cui all’art. 242 TUA, la cui competenza è attribuita al Ministero.

La prima fase è appunto quella della caratterizzazione che si avvia con la presentazione di un “*Piano di caratterizzazione*” - che descriva le indagini ambientali che si intende effettuare - al MATTM, al Comune, alla Provincia, alla Regione, all’ISPRA, all’ISS, all’INAIL, all’ASL e all’ARPA territorialmente competenti, accompagnato dal certificato di destinazione urbanistica del sito, che dovrà essere approvato in Conferenza di Servizi.

All’esito delle indagini di caratterizzazione, verificato lo stato effettivo di contaminazione ed eventualmente individuato il responsabile, si dovrà procedere alla bonifica dell’area.

2. Sui soggetti interessati dalla procedura di bonifica

Quanto ai soggetti obbligati agli adempimenti in materia di bonifica, si osservi che il comma 5 dell’art. 252 TUA prevede l’obbligo di attivazione del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare: “*nel caso in cui il responsabile non provveda o non sia individuabile oppure non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato*”.

Pertanto, dalla lettura a contrario della norma se ne

deduce che il primo soggetto chiamato ad attivarsi è il *responsabile dell’inquinamento*, sul quale grava un obbligo di *intervento* (ovverosia l’obbligo di avviare la procedura di bonifica).

Sono citati dal disposto normativo anche il *proprietario del sito* e gli altri *soggetti interessati*, senza tuttavia che venga espressamente imposto loro un precetto in termini di bonifica (e quindi di caratterizzazione).

Si ritiene che al fine di meglio delineare obblighi e responsabilità dei soggetti coinvolti, si debba, quindi, fare rimando alla disciplina generale in materia di *bonifiche* che:

- i. da un lato, stabilisce quali siano gli obblighi di intervento per l’eliminazione delle sorgenti dell’inquinamento e/o per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti e,
- ii. dall’altro, prevede le diverse responsabilità in capo ai soggetti interessati dall’area, i quali, come si vedrà, potranno essere:
 - il responsabile dell’inquinamento (sempre)
 - il proprietario incolpevole (eventuale), e
 - la pubblica amministrazione interessata (in ultima *ratio*), che nel caso dei SIN è il MATTM.

3. Sul responsabile dell’inquinamento

Il Testo Unico Ambientale si fonda sul noto principio del “*chi inquina paga*”, al quale fa espresso riferimento il legislatore al comma 1 dell’art. 239 (*Principi e campo di applicazione*).

Come logico corollario del principio ambientale, il soggetto preliminarmente obbligato a provvedere alla messa in sicurezza⁵, alla bonifica⁶ e al ripristino ambientale⁷ è *sempre* il responsabile della contaminazione, su cui grava l’onere di dare avvio al

4 Cass. pen. Sez. III, Sent., 02-02-2018, n. 5075.

5 Art. 240, lett. n) e o) – lett. n) “*messa in sicurezza operativa*”: “*l’insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l’ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell’attività. Essi comprendono altresì gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all’esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all’interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l’efficacia delle soluzioni adottate*”

Let. o): “*messa in sicurezza permanente*”: “*l’insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l’ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d’uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici*”

6 Art. 240, lett p) “*bonifica*”: “*l’insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)*”.

7 Art. 240 lett. q) “*ripristino e ripristino ambientale*”: “*gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recu-*

di *Valentina Bracchi*

BONIFICHE

procedimento di bonifica e comunque di eseguire a proprie spese gli interventi di bonifica⁸ secondo i diversi passaggi previsti dalla normativa.

Ed invero, ai sensi dell'art. 242 (*Procedure operative ed amministrative*) D.Lgs. 152/2006 il *responsabile dell'inquinamento* deve, attivarsi - al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito - attuando *tutti* gli interventi necessari al fine di contenere le fonti dell'inquinamento e procedere alle misure volte alla bonifica e al ripristino ambientale delle zone inquinate⁹.

Resta inteso che debba essere accertato il nesso di causalità tra l'attività svolta e la contaminazione riscontrata, rispetto al quale, in mancanza di un precepto normativo, la giurisprudenza ha elaborato due distinti criteri¹⁰ in tema di responsabilità per inquinamento e conseguente obbligo di bonifica.

Pertanto, grava sul responsabile dell'inquinamento l'onere di bonifica di cui al combinato disposto degli artt. 252 e 242 TUA.

Laddove lo stesso non provveda, la Provincia provvederà ad emettere ordinanza nei confronti dell'individuato responsabile della contaminazione, qualora venga accertato dalla medesima P.A. che i livelli di contaminazione siano superiori ai livelli di concen-

trazione soglia di contaminazione¹¹.

Valga la pena precisare che il responsabile dell'inquinamento oltre ad essere destinatario dell'ordinanza di cui all'art. 244 TUA e, salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito ai sensi e per gli effetti dell'art. 257 (*Bonifica dei siti inquinati*) TUA., laddove non provveda alla bonifica in conformità del progetto approvato dall'autorità competente.

4. Sui soggetti non responsabili interessati

Laddove il responsabile non adempia ovvero non sia individuabile, è necessario comprendere chi debba procedere agli adempimenti ambientali.

A tal proposito si segnala che l'articolo 245, in tema di *obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*, prevede (al suo comma 2), che il **proprietario o il gestore dell'area** (non responsabile) che rilevi il superamento o il pericolo concreto di superamento della soglia di contaminazione (CSC):

- ha l'obbligo di comunicare agli enti competenti¹², con la procedura di cui all'art. 242, a seguito della quale la Provincia deve avviare

perare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici".

8 Tar, Campania, Napoli, Sez. I, 8 aprile 2010, n. 1824; Cons. di Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885

9 E segnatamente il responsabile dell'inquinamento, ai sensi del disposto normativo di cui all'art. 242 *"mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione"*.

10 La regola del *"più probabile che non"* e il conseguente ricorso a presunzioni che fondino la ricostruzione della causalità sulla base del quale è consentito ad indizi gravi, precisi e concordanti per ritenere verosimile il verificarsi di un inquinamento imputabile a certi soggetti (Tar Piemonte, Sez. II, dell'11 ottobre 2004, n. 2207; Cons. Stato, Sez. V, del 16 giugno 2009, n. 3885; Tar Piemonte, Sez. I, del 24 marzo 2010, n. 1575; Tar Toscana, Sez. II, dell'8 gennaio 2010, n. 8.; Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, del 30 aprile 2014, n. 204; Cons. Stato, Sez. V, del 22 maggio 2015, n. 2569), adottando quindi la regola del processo civile (Tar Piemonte, Sez. I, del 24 marzo 2010, n. 1575). Detto orientamento, sembra essere accolto dal Ministero dell'Ambiente che in una recente nota - del 23 gennaio 2018, prot. 1495, recante *"Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio"* - conferma che la responsabilità per la contaminazione, a livello probatorio vada trattata come nel processo civile, così come peraltro confermato dal Consiglio di Stato, nelle sentenze più recenti, ove non si richiede una capacità dimostrativa dell'ipotesi eziologica prossima alla certezza, ma si ritiene sufficiente come, nella sfera civilistica, che l'effettiva esistenza del nesso ipotizzato sia più probabile della sua negazione: *"è, in altre parole, sufficiente che la validità dell'ipotesi eziologica sia superiore al cinquanta per cento"* (Cons. Stato, sez. IV, dell'8 ottobre 2018, n. 5761).

L'opposto criterio dell'accertamento *"oltre ogni ragionevole dubbio"*, che pretende non una ragionevole probabilità, ma quasi una certezza, rivendicando il modello del processo penale e, quindi, un accertamento più rigoroso, che si esteri in una adeguata istruttoria procedimentale nella ricerca di prove certe e inequivoche (Si rifiuta l'accertamento fondato su mere presunzioni e si vuole la prova, appunto, *"oltre ogni ragionevole dubbio"*). Detto criterio è stato recentemente confinato dal Ministero dell'Ambiente all'ambito penale).

Ad ogni buon conto, risulta evidente che, alla luce di quanto sopra, al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, sarà necessario indagare il nesso di causalità tra la condotta di un determinato soggetto e la contaminazione, che potrà risultare provato, in presenza di elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi, precisi e concordanti sulla base dei quali risulti verosimile (e non certo oltre ogni ragionevole dubbio), che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile ad un determinato soggetto.

11 D.Lgs. 152/2006 Art. 244 (*Ordinanze*).

12 Sul punto corre l'obbligo di segnalare come la norma ponga in sé delle incertezze, circa i soggetti destinatari della

BONIFICHE

di Valentina Bracchi

tutte le indagini necessarie all'identificazione del responsabile;

- ha l'obbligo di attuazione delle opportune *measure di prevenzione*¹³ secondo la procedura di cui all'art. 243 TUA¹⁴;
- non è tenuto – a meno che non voglia volontariamente procedere in tal senso – all'attivazione di misure di *messa in sicurezza, bonifica e ripristino* (pertuttavia, l'amministrazione potrà rivalersi nei confronti dello stesso, per la ripetizione delle spese sostenute per la bonifica, nel caso in cui non sia stato individuato il responsabile, nei limiti di valore del sito, e sempreché gli interventi siano già stati effettuati)¹⁵.

Le modalità e le tempistiche della comunicazione cui è tenuto il proprietario incolpevole sono le medesime previste per il *responsabile dell'inquinamento*, posto che l'art. 245 richiama l'art. 242 co. 2.

Si ribadisce che, con la comunicazione di cui all'art. 242 co. 2 e l'eventuale messa in opera delle misure

di prevenzione, si conclude il ruolo attivo voluto dal legislatore per l'interessato¹⁶.

Il proprietario incolpevole, pertanto, non può essere destinatario di qualsivoglia ordine di bonifica¹⁷, come peraltro statuito anche dalla Corte di Giustizia UE che, con la sentenza del 4 marzo 2015, confermò la correttezza dell'orientamento esposto¹⁸.

Ad ulteriore riprova di quanto esposto, si cita altresì una nota di chiarimenti del Ministero dell'Ambiente, prot. 1495/2018 del 23 gennaio 2018, indirizzata a Regioni, Province Arpa e Ispra, avente ad oggetto appunto: "*Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio. Inquinamento diffuso*".

Il Ministero, viste le molteplici richieste di chiarimenti in relazione ai procedimenti di bonifica, fornisce - con le note in commento - un indirizzo con l'obiettivo di uniformare e "*garantire omogenei livelli di tutela ambientale e sanitaria nel territorio nazionale*".

Quanto al tema di interesse, il Ministero, dopo un

comunicazione di cui all'art. 245 TUA, in quanto, sebbene la norma preveda segnatamente che il proprietario che rilevi una potenziale contaminazione "*deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti*", ai sensi dell'art.242 che a sua volta rimanda alle modalità di cui all'art. 304 comma 2, ai sensi del quale la comunicazione circa la potenziale contaminazione deve essere indirizzata alla Prefettura.

13 Per misure di prevenzione devono intendersi, ai sensi della lettera i) del comma 1 dell'art. 240 "*le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia*". Non essendo la definizione, di immediata identificazione in mancanza di una puntuale elencazione delle misure stesse, occorre far riferimento alla letteratura di settore. Ebbene, secondo autorevoli autori (Camici, De Cesaris, Galdenzi, Losengo, Maschietto, "Bonifica dei siti contaminati", Ambiente & Territorio, Maggioli Editori, 2012), si deve fare riferimento all'allegato n. 3 alla parte IV del TUA, il quale, pur limitandosi ad elencare esclusivamente le attività di "*messa in sicurezza d'emergenza*", comprende in tale elencazione anche azioni di semplice esecuzione, prettamente manuali, come la raccolta di sostanze pericolose sversate, la rimozione di rifiuti ammassati e l'installazione di segnali di pericolo, la vigilanza, e vale a dire attività che ben si attagliano anche alle "*misure di prevenzione*". Tali opere invero sono solo eventuali (vi deve essere infatti una necessità di porle in essere) e dovrebbero essere volte ad impedire o minimizzare la possibilità che un evento, un atto o un'omissione che possano creare una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, dove siffatta minaccia è da intendersi come il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo.

14 D.Lgs. 152/2006, Art. 242 Procedure operative ed amministrative.

15 Cfr. D.Lgs. 152/2006. Art. 253 (Oneri reali e privilegi speciali), commi 3 e 4.

16 Per mera completezza, si rileva che l'ultimo periodo del co. 2 dell'art. 245, consente ai proprietari o agli interessati a qualsiasi titolo di aree inquinate, di procedere direttamente - in modo volontario al risanamento ambientale mediante interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino, per ragioni proprie.

17 Benozzo – Bruno, "*La bonifica dei siti contaminati nel nuovo codice dell'ambiente*", Imm e dir. 06.

18 "*Questo tema [obbligo di bonifica in capo al proprietario incolpevole] in realtà, è stato a lungo dibattuto in giurisprudenza. A fronte di un orientamento iniziale e prevalente secondo il quale il proprietario non responsabile non aveva obbligo alcuno (Ex multis: Cassazione penale n. 18503/2011; T.A.R. Toscana nn. 1397, 1398 e 2316/2010; T.A.R. Napoli n. 1824/2010; T.A.R. Brescia n. 1313/2010; T.A.R. Friuli Venezia Giulia n. 837/2009; Consiglio di Stato n. 3885/2009; T.A.R. Brescia n. 1038/2009; T.A.R. Milano n. 791/2008; T.A.R. Milano n. 5286/2007), vi fu un orientamento minoritario di segno opposto, sostenuto soprattutto dal T.A.R. Roma (In particolare si ricordano le sentenze gemelle del T.A.R. Roma n. 2263/2011 e n. 4412/2011) che, nella sostanza, poneva sullo stesso piano l'autore della contaminazione e il proprietario non responsabile. Con l'ordinanza n. 21/2013 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato rimise la questione alla Corte di giustizia Ue che, con la sentenza 4 marzo 2015, confermò la correttezza dell'orientamento prevalente (ovvero nessun obbligo di bonifica per il proprietario non responsabile). E.MALVASI La bonifica dei siti inquinati e gli obblighi del proprietario irresponsabile (nota a T.A.R. Veneto, Sez.*

di *Valentina Bracchi*

BONIFICHE

breve *excursus* sulla normativa di riferimento in tema di bonifiche (artt. 240 e ss. TUA), propone una carrelata di pronunce giurisprudenziali (in nota si riporta stralcio del documento)¹⁹ dalle quali deve trarsi che:

- il soggetto responsabile dell'inquinamento è colui il quale mediante la propria condotta ha cagionato l'inquinamento ed il nesso di causalità deve essere accertato dall'autorità competente, con applicazione della regola del “*più probabile che non*”. Ai fini dell'accertamento l'autorità può avvalersi di presunzioni, quali la vicinanza di un impianto all'inquinamento e la riconducibilità degli inquinanti all'attività dell'impianto;

- il proprietario o gestore non responsabile dell'inquinamento è tenuto a porre in essere le necessarie e adeguate misure di prevenzione per eliminare/ridurre il rischio ambientale qualora non sia individuabile il responsabile dell'inquinamento ovvero questo non provveda.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che l'inclusione nel SIN determina un “*effetto conformativo della proprietà, nonché conseguenze giuridiche per i proprietari delle aree in considerazione delle operazioni preliminari di caratterizzazione e messa in sicurezza del sito*”, citando a supporto giurisprudenza amministrativa²⁰.

III, sent. 23 gennaio 2017, n. 65) in <http://www.amministrativistiveneti.it>

¹⁹ Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, i soggetti responsabili dell'inquinamento devono essere identificati in coloro che hanno «in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità» (cfr. Cons. Stato, n. 4119/16 e n. 3756/15). La più recente giurisprudenza amministrativa ha inoltre chiarito che «il fenomeno della fusione per incorporazione di una società in un'altra determina una successione inter vivos a titolo universale per cui la società incorporante acquista, dal momento dell'estinzione di quella incorporata, i diritti e gli obblighi scaturenti dai rapporti attivi e passivi dei quali quest'ultima era titolare», con la conseguenza che la società incorporante è tenuta ad adempiere agli stessi obblighi (anche in qualità di responsabile della contaminazione) cui era tenuta l'incorporata (fra le tante, Cons. Stato sez. V, n. 6055/08). La Corte di Giustizia, nella sentenza del 4 marzo 2015 C-524/13, ha stabilito che «affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi»; la Corte ha altresì affermato che «nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione» il proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, è comunque tenuto «al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi». Va inoltre chiarito che, nell'ambito delle attività di verifica e di indagine svolte dalla pubblica amministrazione per l'individuazione del soggetto responsabile, per ciò tenuto all'attuazione degli interventi di bonifica, trova applicazione la regola probatoria, codificata nel processo civile (cfr. su tutte Cass. civ. SS.UU., 11 gennaio 2008, n. 581), del “*più probabile che non*”. Pertanto, mentre ai fini della responsabilità penale vige la regola della “*prova oltre il ragionevole dubbio*”, nel processo civile, così come nel campo della responsabilità civile o amministrativa, vige la regola della preponderanza dell'evidenza o del più probabile che non, riscontrabile anche in via presuntiva (cfr. ex multis Cons. Stato n. 3165/14; T.A.R. Marche n. 81/17; T.A.R. Lazio n. 998/14; T.A.R. Veneto n. 255/14; T.A.R. Abruzzo - Pescara, n. 204/14 e T.A.R. Piemonte, n. 1575/10). Con specifico riferimento ai parametri di imputabilità della responsabilità ambientale, la Corte di Giustizia Europea ha, infatti, chiarito che l'Autorità pubblica può disporre a tal fine di presunzioni, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività (Corte di Giustizia, C-378/08). In ogni caso, 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 Dlgs n. 152/06. Si evidenzia, inoltre, che con la recente sentenza 8 marzo 2017 n. 1089 il Consiglio di Stato ha chiarito che anche «la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppongono affatto l'accertamento del dolo o della colpa”...” l'affermazione dell'obbligo del proprietario di adottare misure di prevenzione per eliminare/ridurre rischi sanitari e ambientali derivanti dalla contaminazione è conforme al regime giuridico vigente» (cfr., in termini, Cons. Stato, sez. V, n. 1509/16 e sez. VI, n. 3544/15; T.A.R. Campania - Napoli, n. 377/17; T.A.R. Lombardia - Milano, nn. 1914/15 e 1915/15 e nn. 927/16 e 928/16).

²⁰ TAR Lazio sez. I, sent. 27771 del 27 luglio 2010, di cui vale la pena mutuare uno stralcio, e segnatamente: “L'art. 252 d.lg. 152/2006, testo unico in materia ambientale, prevede al quarto comma che la procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed al quinto comma che, nel caso in cui il responsabile non provveda o non sia individuabile

BONIFICHE

di Valentina Bracchi

Tuttavia quanto al proprietario, si parla di *facoltà* di iniziativa quanto alle operazioni preliminari e non anche di obbligo, e segnatamente “E ciò sia in considerazione del fatto che l’atto di perimetrazione di un sito di bonifica di rilevanza nazionale non può non contemplare i singoli proprietari ricadenti nel suo perimetro, sia in considerazione delle conseguenze giuridiche di rilevante significato che tale ricomprensione comporta per gli stessi proprietari (avuto riguardo, a tacer d’altro, alle facoltà di iniziativa che la legge riconosce loro in vista delle operazioni preliminari di caratterizzazione e messa in sicurezza del sito)”²¹.

A contrario, in una recente sentenza del Consiglio di Stato (Cons Stato, 8 marzo 2017 n. 1089), sugli obblighi del proprietario incolpevole, si è affermato che: “la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell’azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all’ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l’accertamento del dolo o della colpa”...” l’affermazione dell’obbligo del proprietario di adottare misure di prevenzione per eliminare/ridurre rischi sanitari e ambientali derivanti dalla contaminazione è conforme al regime giuridico vigente”.

Tuttavia sembra pacifico - come da giurisprudenza più recente - che al proprietario incolpevole dell’inquinamento “non può essere inviata la diffida a eseguire il piano di caratterizzazione”²² ed ancora che “Il soggetto obbligato alla caratterizzazione, all’analisi di rischio e alla bonifica o alla messa in sicurezza di un sito contaminato, ai sensi del Testo Unico dell’Ambiente, deve essere l’autore del comportamento che ha causato la contaminazione, che è concettualmente distinto dagli altri possibili soggetti coinvolti o interessati e segnatamente dal pro-

prietario delle aree contaminate. È quindi necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell’inquinamento e la ricerca di prove certe e inequivoche, non potendo l’accertamento basarsi su mere presunzioni”²³.

Alla luce del combinato disposto della normativa, della più recente giurisprudenza e dei chiarimenti ministeriali, pertanto, il proprietario non responsabile del sito potrà volontariamente procedere alla caratterizzazione del sito, con diritto di rivalsa sul responsabile per le spese sostenute e i danni subiti.

5. Obbligo di bonifica di fonte negoziale: Tar Veneto, sez. iii sent. n. 65 del 23 gennaio 2017

Valga la pena, quanto agli obblighi del proprietario incolpevole, citare una interessante pronuncia del TAR Veneto, che si è occupato dell’imposizione di obblighi di bonifica a carico del proprietario di un sito contaminato *non responsabile* dell’inquinamento.

Nel caso in commento, il proprietario incolpevole, decise dapprima di aderire volontariamente all’accordo di programma con le Amministrazioni, impegnandosi ad eseguire la bonifica del sito di proprietà (in area SIN) e successivamente impugnò dinanzi al TAR il decreto di approvazione della Conferenza di Servizi Decisoria nella parte in cui gli imponeva “la realizzazione di opere di messa in sicurezza e la presentazione di un progetto di bonifica”, nonostante fosse stato individuato il responsabile dell’inquinamento.

Il TAR Veneto rigettava il ricorso ritenendo il proprietario incolpevole obbligato alla realizzazione delle opere di bonifica, tuttavia non sulla base della normativa ambientale ma, in base all’accordo sottoscritto con le amministrazioni per mezzo del quale aveva assunto l’impegno, fondando pertanto la pronuncia su un rilevato *obbligo di bonifica di fonte*

oppure non provveda il proprietario del sito contaminato né altro soggetto interessato, gli interventi sono predisposti dal predetto Ministero dell’Ambiente. In particolare, l’art. 242, co. 7, d.lg. stabilisce che, qualora gli esiti della procedura dell’analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone all’amministrazione competente il progetto operativo degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito. Sulla base del descritto corpus normativo, quindi, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e, evidentemente, le attività presupposte, devono essere predisposti dal responsabile della contaminazione ovvero, ove non provveda o non sia individuabile, dal proprietario del sito e, in via sussidiaria, dal Ministero dell’Ambiente”. L’orientamento tuttavia risulta superato, quantomeno in tema di bonifica essendo ormai pacifico che il proprietario incolpevole non possa essere raggiunto da ordinanza ex art. 244 TUA.

21 Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 6843 del 27 dicembre 2011.

22 T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, 29/07/2015, n. 1020.

23 Cons. Stato Sez. V, 30/07/2015, n. 3756.

di *Valentina Bracchi*

BONIFICHE

negoziale.

Sul punto, valga la pena riportare alcuni stralci del commento alla sentenza, pubblicato dall'Associazione Amministrativisti Veneti: *“In applicazione del principio chi inquina paga, la giurisprudenza più recente ha chiarito che il proprietario incolpevole ha la facoltà, non l'obbligo, di attivare il procedimento di bonifica, con la conseguenza che è suo diritto sospenderlo o interromperlo, posto che tale procedimento «prosegue solo fino a quando permanga l'adesione dell'interessato, sicché, qualora sopravvenga, come nel caso di specie, l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'amministrazione non dispone di poteri autoritativi diretti ad imporre misure correlate all'attuazione di interventi programmati ai sensi del citato art. 245» (T.A.R. Milano, n. 1768/2014; T.A.R. Veneto, n. 493/2015). Vi è però un recente filone giurisprudenziale ad avviso del quale anche gli accordi spontaneamente stipulati con la Pubblica Amministrazione determinano il sorgere, a carico del privato, di un onere di bonifica sostanzialmente analogo a quello gravante ex lege sul responsabile della contaminazione. Si parla, in particolare, di obbligo di bonifica di fonte legale (a carico del responsabile) e obbligo di bonifica di fonte contrattuale o negoziale (a carico del privato che si sia impegnato con la P.A. ad eseguire la bonifica): «È possibile che un obbligo di bonifica sorga a carico di soggetti privati non autori dell'inquinamento anche da fonte contrattuale o negoziale in senso lato, in particolare attraverso l'approvazione di piani urbanistici, dai quali derivi per il privato un obbligo di bonifica a fronte spesso di vantaggi riconosciuti dall'Amministrazione sul futuro utilizzo dell'area. [...] È proprio in quest'ultimo indirizzo che si inserisce il T.A.R. Veneto. Ritenendo “dirimente” il fatto che la ricorrente avesse aderito spontaneamente all'Accordo di Programma, il collegio conferma la correttezza dell'operato del Ministero, posto che l'Accordo impegnava l'aderente all'esecuzione degli interventi di bonifica «a prescindere dall'accertamento della responsabilità dell'inquinamento», garantendo come corrispettivo per la società la possibilità di beneficiare degli specifici contributi pubblici ai sensi della l. n. 426/1998. Di conseguenza, il T.A.R. ha riconosciuto la legittimità delle prescrizioni impartite in sede di Conferenza dei Servizi direttamente al privato “contrattualmente obbligato”.*

A fronte di tale obbligo ci si è posti tuttavia il problema dell'individuazione degli strumenti attraverso cui la P.A. possa ordinare al privato l'attivazione

degli adempimenti relativi alla bonifica, posto che l'ordinanza può essere emanata solo nei confronti del responsabile della contaminazione.

Ebbene, si è ritenuto, che *“un'ordinanza di bonifica non potrà mai essere legittimamente emanata nei confronti del proprietario incolpevole, ancorché questi si sia impegnato ad eseguire la bonifica mediante la stipula di accordi con la P.A. (uno strumento classico in tal senso è la convenzione urbanistica). In questo caso, a fronte dell'inadempimento del privato, la P.A. potrà unicamente agire nei confronti del proprietario “contrattualmente obbligato” attraverso gli strumenti di natura civilistica”.*

Nella sentenza in commento si cita anche l'ulteriore caso²⁴ in cui a fronte di un responsabile della contaminazione (obbligato *ex lege*), vi sia il proprietario non responsabile che si sia obbligato convenzionalmente ad eseguire la bonifica. Il TAR Veneto ha chiarito che *“l'attivazione a titolo convenzionale della società proprietaria dell'area non ha fatto in alcun modo venir meno gli obblighi di bonifica gravanti ex lege sul soggetto cui è imputabile l'inquinamento”*, rilevando così come gli obblighi si sommino - a diverso titolo - in capo ad entrambi i soggetti, senza tuttavia ulteriormente specificare su quale soggetto dovrebbe agire in via principale la P.A.

Nel caso oggetto in commento, invece, il TAR ha precisato che la transazione con il responsabile dell'inquinamento (individuato), e l'Accordo di Programma con il proprietario incolpevole sono due diversi strumenti giuridici parimenti finalizzati ad avviare il processo di risanamento del sito e pertanto la transazione con il responsabile dell'inquinamento non solleva il proprietario incolpevole dalle obbligazioni assunte.

In ogni caso, il proprietario incolpevole che volontariamente prenda in carico la bonifica del proprio sito, può rivalersi per il risarcimento del danno nei confronti del responsabile dell'inquinamento.

Ed invero, ai sensi dell'art. 253 TUA, comma 4 *“Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per il maggior danno subito”.*

6. Sull'intervento della pubblica amministrazione

La normativa in tema di bonifiche prevede che qualora non sia possibile individuare il responsabile del-

24 Oggetto di pronuncia del TAR VENETO sentenza n. 313 del 2017.

BONIFICHE

di *Valentina Bracchi*

la potenziale contaminazione, ovvero né lo stesso, né il proprietario del sito provvedano ad attuare gli interventi necessari per la bonifica, questi *devono* essere adottati dall'amministrazione competente ai sensi dell'art. 250.

Ciò conferma che le responsabilità, quanto meno in termini di ripristino, ricadano, successivamente al responsabile dell'inquinamento, in capo alle Pubbliche Amministrazioni, le quali, in nessun caso, possono sottrarsi ai puntuali obblighi stabiliti dalla legge. Nel caso di Siti di Interesse Nazionale, la competenza è attribuita al Ministero dell'Ambiente ai sensi del comma 1 dell'art. 252 TUA, confermato dal successivo comma 5, ai sensi del quale nell'inerzia del responsabile, del proprietario e degli altri soggetti interessati, *“gli interventi sono predisposti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), dell'Istituto superiore di sanità e dell'E.N.E.A. nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati”*.

Dal combinato disposto degli artt. 244, 250, 252 e 253 del Codice ambiente si ricava infatti che, nell'ipotesi di mancata esecuzione degli interventi ambientali in esame da parte del responsabile dell'inquinamento, ovvero di mancata individuazione dello stesso – e sempreché non provvedano né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati – le opere di recupero ambientale sono eseguite dalla P.A. competente, che potrà rivalersi sul soggetto responsabile nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetti dei medesimi interventi²⁵²⁶.

25 T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10 luglio 2007, n. 5355; T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 1448.

26 Tale attività della pubblica amministrazione, si precisa, costituisce un obbligo, e prevede che la pubblica amministrazione si attivi e svolga le attività necessarie al risanamento del sito, agendo in sostituzione del responsabile, senza passaggi intermedi e senza la necessità di compiere attività o verifiche ulteriori (Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 13 maggio 2011, n. 318).

3.

SOMMARIO

- 3.21. **La rappresentatività delle associazioni ambientali nell'epoca di facebook. Quanto sono importanti i followers?**
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR CALABRIA, DEL 18 FEBBRAIO 2019, N. 302
di *Giovanna Galassi* 618
- 3.22. **La configurabilità del reato di scarico di reflui fognari al di fuori dei limiti tabellari**
di *Giacomo Betti* 622
- 3.23. **La corretta gestione del “pastazzo di agrumi” fra normativa ambientale e responsabilità 231**
di *Greta Catini* 626
- 3.24. **La sterilizzazione dei rifiuti sanitari, un'ipotesi da preferire**
di *Giulia Ursino* 631
- 3.25. **Deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi: ulla qualifica del soggetto attivo del reato**
di *Giulia Todini* 638

“ *La rappresentatività delle associazioni ambientali nell'epoca di facebook. Quanto sono importanti i followers?* ”

Nota alla sentenza del Tar Calabria,
del 18 febbraio 2019, n. 302

di GIOVANNA GALASSI

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

ABSTRACT

Facebook insieme agli altri social networks: punti di incontro virtuali che creano e mantengono relazioni sociali e consentono magicamente di scambiarsi messaggi, condividere foto e video, fare amicizia. Quanto di più splendido e al tempo stesso perverso per l'umanità, che perde il contatto umano con l'altro, che una volta era persona in carne ed ossa!

Ma queste reti sociali, che creano punti di incontro virtuali, dove adolescenti e adulti discutono di banalità e di cose serie, hanno indubbiamente una influenza spinta nel nostro tempo ed arrivano a mutare il contesto sociale e comportamentale. In questa realtà virtuale ci si misura in termini di followers e il numero di utenti che sceglie di seguire la pagina del social fa la differenza, diventando una conferma di popolarità. Ma si può giungere a considerare questi followers al rango di membri di una associazione per fondare giuridicamente la rappresentatività ad agire in giudizio in difesa dell'ambiente? Senza voler arrestare il delirio della smaterializzazione che fa parte ormai di noi, qualche dubbio sorge tanto che il Tribunale amministrativo prende una posizione netta nel distinguere i concetti.

IN SINTESI

- L'elaborazione giurisprudenziale ha lavorato per estendere la rappresentatività agli enti non formalmente riconosciuti dal Ministero;
- la rappresentatività viene desunta da alcuni parametri indicativi: previsioni statutarie dell'ente; stabile assetto organizzativo; stabile collegamento con l'interesse che si assume leso;
- la rappresentatività della collettività locale di riferimento, che non può prescindere dalla considerazione, quanto meno indiziaria, del numero delle persone fisiche costituenti l'associazione;
- ai fini dell'adeguato grado di rappresentatività, appare assolutamente irrilevante il numero di followers su Facebook;
- i followers sono seguaci che decidono solo di seguire la pagina di facebook e che con ciò solo non mostrano aderenza alla associazione.

La rappresentatività delle associazioni ambientali nell'epoca di facebook. Quanto sono importanti i followers?

di *Giovanna Galassi*

LEGITTIMAZIONE

1. La rappresentatività delle associazioni a tutela dell'ambiente

Le piattaforme sociali, lo si ammette anche da scettici, rappresentano una forma molto evoluta di comunicazione in rete. La potenza di internet, che è utilizzato in tutto il mondo, si esplica nei social con lo scopo di diffondere la conoscenza sia delle proprie idee come divago sia per scopi lavorativi o benefici nei contesti più vari contando potenzialmente su milioni di persone.

Ma cosa c'entrano i social con il diritto ambientale? Se la pagina di internet è di una associazione ambientalista e si sostiene che l'organizzazione sia legittimata ad agire in giudizio contro un danno ambientale, fondando la sua rappresentatività – altrimenti carente per il numero esiguo di associati – sull'ingente numero di followers e, quindi, sulla popolarità di rete, iniziamo a comprendere la problematica.

In concreto, se l'associazione è tradizionalmente composta di associati, possiamo oggi, in balia della smaterializzazione esasperata, considerare associati i followers di Facebook piuttosto che Tweeter o Instagram?

La questione è incerta e si è giunti davanti al Tribunale amministrativo. Un'associazione ambientalista locale aveva impugnato, infatti, davanti al Tar Catanzaro un provvedimento della Regione Calabria, relativo ad un impianto di trattamento dei rifiuti, vedendosi opporre il difetto di legittimazione a ricorrere per carenza di rappresentatività.

Innanzitutto, parliamo di rappresentatività di una associazione ambientalista.

Uno sguardo al passato, quando ancora ci si incontrava nelle piazze e il social era una realtà lontana.

Le associazioni costituite per fini di protezione ambientale hanno conquistato progressivamente la potestà di agire in giudizio contro atti amministrativi ritenuti lesivi dell'ambiente. Negli anni settanta si discuteva perfino se fosse configurabile ciò in quanto si trattava di modulare strumenti processuali predisposti per la tutela di interessi individuali a

soggetti espressione di una generalità di persone. Si brancolava nell'incertezza di consentire l'azionabilità di tali interessi fino alla decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 24 del 19 ottobre 1979, che riteneva l'interesse di coloro che facevano parte di una certa collettività meritevole di tutela in sede di giurisdizione amministrativa¹.

La legittimazione della possibilità per le associazioni di protezione ambientale di rappresentare gli interessi dei consociati avviene con la legge dell'8 luglio 1986 n. 349², che in verità conduce ad una legittimazione rappresentativa non per tutte le associazioni, ma solo quelle individuate con decreto del Ministero dell'ambiente (inserite in un albo e osservanti di specifici requisiti di legge). Quindi sono legittimate ex lege solo queste associazioni.

La giurisprudenza, ha dapprima considerato la legittimazione delle sole associazioni protezionistiche espressamente individuate con apposito decreto ministeriale ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 18 della legge n. 349 del 1986 e si è orientata verso la possibilità di valutare per caso la legittimazione ad impugnare i provvedimenti amministrativi in materia di ambiente anche in capo ad associazioni locali a determinate condizioni.

Si scongiura ovviamente l'azione popolare e cioè la possibilità per il *quisque de populo* di intraprendere un'iniziativa giurisdizionale in assenza della titolarità, sul piano sostanziale, di un interesse diretto, concreto e personale che lo ponga su un piano differenziato rispetto alla generalità dei consociati³.

Si richiede la **sussistenza di alcuni indici di rappresentatività**.

Di qui, l'elaborazione giurisprudenziale ha lavorato per estendere la rappresentatività agli enti non formalmente riconosciuti dal Ministero. Si rinvergono due filoni: l'uno minoritario e più progressista secondo il quale la legge aggiungerebbe una legittimazione legale che non preclude quella elaborata dalla giurisprudenza⁴ e l'altro più rigoroso e prevalente, per il quale l'assenza del riconoscimento ministeriale

1 L'interesse diffuso, appartenete ad una collettività indeterminata, si distingue in quanto riferito ad un'organizzazione esponenziale di una comunità storicamente situata, che persegue la conservazione di un ecosistema localizzato nello spazio e nel tempo. Diviene così collettivo.

2 Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale.

3 Tar Toscana, sez. II, 18 novembre 2011, n. 1765.

4 Tar Liguria del 18 marzo 2004, n. 267: *“l'esistenza del potere di individuazione da parte del Ministro dell'Ambiente delle associazioni ambientaliste non esclude di per sé il concorrente potere del giudice di accertare caso per caso la sussistenza della legittimazione ad agire dell'associazione che ha proposto ricorso giurisdizionale con riferimento ai diversi parametri elaborati in sede pretoria per l'azionabilità degli interessi diffusi in materia ambientale; pertanto è ammissibile il ricorso proposto in materia ambientale da un ente privato che, pur non compreso tra le associazioni individuate dal citato art. 13, sia comunque legittimato a ricorrere in quanto a) persegue in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, b) abbia un adeguato grado di stabilità ed un sufficiente livello di rappresentatività, c) possieda un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso”*.

LEGITTIMAZIONE

di *Giovanna Galassi*

precluderebbe la legittimazione ad agire⁵.

Gli sviluppi successivi conducono a riconoscere quale criterio vigente quello della **rappresentatività** che deve essere desunta da alcuni parametri indicativi:

- a) previsioni statutarie dell'ente;
- b) stabile assetto organizzativo;
- c) stabile collegamento con l'interesse che si assume leso⁶.

A questo si aggiunge il secondo criterio del riconoscimento legislativo della rappresentatività⁷.

L'esplicita legittimazione, ai sensi del citato art. 13, l. 8 luglio 1986 n. 349, delle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale e ultraregionale all'azione giudiziale non esclude, di per sé sola, analoga legittimazione ad agire in ambito territoriale ben circoscritto, e ciò anche per i meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio.

Altrimenti opinando, le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione, in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste espressamente legittimate per legge⁸.

Si è pertanto aperta la via per riconoscere la legittimazione anche a semplici comitati spontanei sorti con lo scopo di tutelare ambiente e salute umana. In definitiva, ciò che si accresce è il ruolo del giudice amministrativo, che è chiamato a considerare caso per caso la legittimazione ad impugnare dell'associazione non riconosciuta.

Oltretutto, la stessa giurisprudenza europea della Corte di Giustizia è orientata a garantire il diritto delle associazioni che perseguono l'obiettivo della tutela dell'ambiente di adire l'autorità giudiziaria

per contestare atti amministrativi ritenuti lesivi di tale bene⁹.

Si va profilando l'idea che ai fini della legittimazione ad agire non è sufficiente il mero scopo associativo o la finalità statutaria per differenziare l'interesse diffuso, specie quando tale scopo si risolve nella finalità di proporre un'azione giurisdizionale o di svolgere un controllo generalizzato sulla legittimità di qualsiasi azione amministrativa nel contesto territoriale di riferimento, *“in insanabile contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa legislativa e quella costituzionale hanno attribuito al vigente sistema di giustizia amministrativa”*¹⁰.

Pertanto, si accerta il perseguimento a livello statutario e quindi in modo non occasionale di obiettivi ambientali, oltre che un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e uno stabile collegamento con il territorio, ove si trova il bene che si assume leso (quindi possedere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso)¹¹.

La giurisprudenza va definendo con maggiore puntualità i presupposti per il riconoscimento della rappresentatività. Si afferma che non è sufficiente allegare che la figura soggettiva abbia fra i suoi scopi statuari la tutela ambientale ed operi nell'area di afferenza del provvedimento amministrativo contestato o sia stata costituita appositamente per la tutela dell'area medesima. Si definisce la necessità di accertare: il carattere non occasionale o strumentale alla proposizione di una determinata impugnativa e lo stabile collegamento col territorio, consolidatosi nel tempo, che deve presuntivamente escludersi in caso di associazioni costituite pochi giorni prima della proposizione del ricorso; **la rappresentatività della collettività locale di riferimento, che non può prescindere dalla considerazione, quanto meno indiziaria, del numero delle persone fisiche costituenti**

La rappresentatività delle associazioni ambientaliste nell'epoca di facebook. Quanto sono importanti i followers?

5 Cons. Stato del 14 ottobre 1992, n. 756

6 Consiglio di Stato, Sez. IV, del 21 agosto 2013, n. 4233; del 16 novembre 2011, n. 6050.

7 Tar Toscana, Sez. II, del 27 maggio 2016 n. 915.

8 Cons. Stato, Sez. VI, del 23 maggio 2011, n. 3107.

9 Corte di giustizia Ue del 12 maggio 2011 C-115/09. Sull'interpretazione dell'art. 9 comma 3 della Convenzione di Aarhus: *“Sarebbe in contrasto con l'obiettivo di garantire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia, da una parte, nonché con il principio di effettività, dall'altra, la circostanza che le dette associazioni non possano anche invocare la violazione di norme derivanti dal diritto dell'Unione in materia ambientale per il solo motivo che queste ultime tutelano interessi collettivi. Infatti, come emerge dalla controversia nella causa principale, ciò le priverebbe in larga misura della possibilità di far verificare il rispetto di norme derivanti da tale diritto, che sono, per la maggior parte dei casi, rivolte all'interesse pubblico e non alla sola protezione degli interessi dei singoli considerati individualmente”*.

10 Cons. Stato, Sez. VI, del 29 maggio 2008, n. 2546; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 26 marzo 2010, n. 866).

11 Ex multis, Cons. Stato, Sez. V, del 14 giugno 2007, n. 3192; del 17 luglio 2004, n. 5136; Sez. VI, del 26 luglio 2001, n. 4123; Tar Toscana n. 2023 del 20 dicembre 2012, ove si ritiene dimostrata la legittimazione a ricorrere del Comitato spontaneo, sia perché è stata depositata in giudizio una copia dello statuto da cui si evincono finalità statutarie che comprendono chiaramente la tutela dell'ambiente e della salute degli abitanti nel territorio di riferimento, sia perché è stata depositata una documentazione che dimostra la proposizione di una serie di iniziative di tutela,

di *Giovanna Galassi*

LEGITTIMAZIONE

L'associazione.

Perciò la adeguata rappresentatività e radicamento nel territorio deve valutarsi anche in relazione al numero degli associati¹².

Punti focali divengono, quindi:

- il collegamento stabile con il territorio interessato, cioè consolidatosi obiettivamente in un periodo di tempo significativo;
- un'azione associativa dotata di adeguata consistenza e di rappresentatività degli interessi che si intendono tutelare, anche con riferimento al numero e alla qualità degli associati, sì da evidenziare l'effettività e riferibilità ad un interesse specificamente delineato, del pregiudizio allegato¹³.

2. La distinzione tra membri dell'associazione e followers

La pronuncia del Tar Calabria si preoccupa di ricordare quanto sopra argomentato e cioè il principio generale secondo il quale la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente ad associazioni locali, è condizionata, secondo la consolidata giurisprudenza, al perseguimento da parte dell'ente in via statutaria ed in modo non occasionale gli obiettivi di tutela ambientale, all'adeguato grado di rappresentatività ed alla stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso.

Si specifica, per di più, che una tale rappresentatività dipende dalla considerazione, quanto meno indiziaria, del numero delle persone fisiche costituenti l'associazione.

Venendo al mondo digitale, si detta una distinzione tra i membri dell'associazione e i followers di Facebook, che sarebbero meri osservatori esterni.

In definitiva, i followers sono seguaci che decidono solo di seguire la pagina di facebook e **che con ciò solo non mostrano aderenza alla associazione.**

Pertanto, la conseguenza inevitabile è che, ai fini dell'adeguato grado di rappresentatività, appare assolutamente irrilevante il numero di followers su Facebook.

Nel caso di specie il numero di 71 rimane di estrema esiguità e come tale non rappresentativo della comunità locale di appartenenza né può essere incrementato contando i followers.

CONCLUSIONI

La posizione del Tribunale è chiara. Non rileva il dato che l'associazione sul socialnetwork facebook vanta un certo numero di followers. Questi ultimi, infatti, sono null'altro che seguaci, meri osservatori **che con ciò solo non mostrano aderenza alla associazione.** La linea di confine, quindi, risiede nella differenza concettuale tra followers e membri. Il profilo non è quello di rivendicare la fisicità contro il mondo virtuale, ma di evidenziare una differenza di posizione. Gli uni non si colorano di quell'elemento volontario di aderenza all'associazione che caratterizza i membri che perseguono lo scopo comune. Sono osservatori che seguono notizie. Nulla di più. E non solo tali perché penalizzati dal mondo digitale e dall'appartenere ad una società parallela a quella reale, ma perché manca l'elemento volitivo dell'aderenza. Sono semplici ricettori di informazioni.

La rappresentatività delle associazioni ambientali nell'epoca di facebook. Quanto sono importanti i followers?

giudiziarie ed amministrative, anche abbastanza risalenti nel tempo (quindi, non occasionali) e idonee a dimostrare l'adeguato grado di rappresentatività e il radicamento dell'associazione sul tessuto sociale locale.

¹² Tar Toscana, sez. II, del 1 aprile 2011, n. 567.

¹³ Consiglio di Stato, Sez. V, del 17 settembre 2012, n. 4909.

“ La configurabilità del reato di scarico di reflui fognari al di fuori dei limiti tabellari ”

di **GIACOMO BETTI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

La configurabilità del reato di scarico di reflui fognari al di fuori dei limiti tabellari

ABSTRACT

La giurisprudenza si interroga sulla configurabilità del reato ai sensi dell'art. 137, comma 6, D.lgs. 152/2006, a carico di un gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane che, nell'effettuare lo scarico, superi i valori limite previsti dalla tabella 3 dell'allegato 5 alla Parte Terza del TUA, anche quando si tratti di sostanze diverse da quelle elencate nella tabella 5 del richiamato allegato 5.

IN SINTESI

- l'art. 136, comma 5, incorrerebbe in una fattispecie di reato ove è previsto l'arresto fino a due anni e un'ammenda da tremila a trentamila euro;
- il comma 6, del medesimo articolo, specifica che le medesime sanzioni si applicano, altresì, al Gestore di impianti di trattamento di acque reflue urbane che nell'effettuare gli scarichi superi i valori -limite indicati nella tabella 3 in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5;
- ritenere che l'articolo richiamato si applichi solamente con riferimento alle sostanze di cui alla Tabella 5 significherebbe renderlo inapplicabile, di fatto, in materia di scarichi reflui fognari, nonostante il superamento, in questi ultimi, dei valori fissati alla Tabella 3, All. 5;
- il medesimo principio espresso per gli scarichi di acque reflue industriali deve essere applicato anche in caso di scarico di acque reflue urbane sia per ragioni di ordine testuale sia per ragioni sistematiche.

di Giacomo Betti

SCARICHI

1. Introduzione

Il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Testo Unico Ambientale (TUA), detta una specifica disciplina in materia sanzionatoria circa gli scarichi di acque reflue recapitanti in fognatura.

Infatti la normativa nazionale individua il binomio *sanzione penale e/o sanzione amministrativa* di cui ai vigenti artt. 137/133 del TUA per tutti quei soggetti che non rispettino le prescrizioni imposte all'interno del TUA o dalla normativa regionale oppure nelle varie autorizzazioni.

In particolare vengono indicati alla Tabella 3 dell'allegato 5 del Decreto quelle sostanze i cui valori limite non possono essere superati per gli scarichi che recapitano in fognatura e acque superficiali; mentre alla Tabella 5, sempre dell'allegato 5, del medesimo Decreto, particolari sostanze per le quali non possono essere adottati valori -limite meno restrittivi di quelli indicati alla tabella 3.

Al riguardo la giurisprudenza¹ si è interrogata se sia configurabile il reato all'art. 137, comma 6, D.lgs. 152/2006, a carico di un gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane che, nell'effettuare lo scarico, superi i valori -limite previsti dalla tabella 3 dell'allegato 5 alla Parte terza del TUA, anche quando si tratti di sostanze diverse da quelle elencate nella tabella 5 del richiamato allegato 5.

2. La normativa di settore in materia di scarichi di acque reflue

La normativa ambientale, dunque, distingue tra:

- Scarichi di **acque reflue domestiche**, aventi ad oggetto acque di scarico provenienti da inse-

diamenti di tipo residenziale e da servizi derivanti dal metabolismo umano nonché da attività domestiche;²

- Scarichi di **acque reflue industriali**, aventi ad oggetto qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici o impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse da acque reflue domestiche³ e dalle acque metodiche di dilavamento;⁴
- Scarichi di **acque reflue urbane**, aventi ad oggetto acque reflue domestiche o il miscuglio di queste con acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato.⁵

In particolare, entrando nel dettaglio della disciplina, tutti gli scarichi elencati sopra devono rispettare particolari *limiti di emissione*.

A tal proposito l'art. 101 sancisce che *“tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi e devono comunque rispettare i valori limite di emissione previsti nell' Allegato 5, Parte terza del TUA”*.

Il suddetto allegato 5 è corredato da sette tabelle⁶, che fissano valori-limite di emissione per altrettante tipologie di scarico.

Nello specifico, gli impianti che scaricano **acque reflue urbane** debbono rispettare:

- i limiti inderogabili della **Tabella 1 dell'Allegato 5** alla parte Terza per tutti gli impianti di **potenzialità superiore a 2.000 AE** con recapito in **acque dolci superficiali** o in acque di **transizione**;
- i limiti inderogabili imposti dalla **Tabella 2**

La configurabilità del reato di scarico di reflui fognari al di fuori dei limiti tabellari

1 Cass. pen., sez. III, 4 giugno 2019, n. 24797, in commento.

2 D.lgs. 152/2006, Parte III, art. 74, comma 1, lett. g).

3 Cfr. *ex multis* Cass pen. Sez. III, 16 gennaio 2015, n. 1983: *“la definizione di acque reflue domestiche, contenuta nel D.lgs. n. 152 del 2006, quali acque provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche, è tale da non ricomprendere (ai sensi del successivo art. 101, comma 7, lett. e) le acque reflue non aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche [ex plurimis, sez. 3^a, 15 dicembre 2010, n. 2313, Rv. 249532; sez. 3^a, 18 giugno 2009, n. 35137, Rv. 244587]. Pertanto, nella nozione di acque reflue industriali rientrano tutti i reflui derivanti da attività che non attengono strettamente al prevalente metabolismo umano ed alle attività domestiche e non sono costituiti da acque meteoriche di dilavamento [ex multis, sez. 3^a, 7 luglio 2011, n. 36982]”*.

4 D.lgs. 152/2006, Parte III, art. 74, comma 1, lett. h).

5 D.lgs. 152/2006, Parte III, art. 74, comma 1, lett. i).

6 Tabella 1 e 2, attinenti unicamente le acque *reflue urbane*.

Tabella 3, relativa ai valori limite di emissione di acque *reflue industriali in acque superficiali e in fognatura*;

Tabella 3/A, relativa ad alcuni particolari limiti di emissione per unità di prodotto in riferimento a specifici *cicli produttivi*;

Tabella 4, riguardante i limiti di emissione per le acque *reflue urbane e industriali* che recapitano *sul suolo*;

Tabella 5, contenente l'elenco delle sostanze per le quali non possono essere adottati limiti meno restrittivi di quelli indicati in tabella 3 per lo scarico in *acque superficiali* e in *fognatura* o in tabella 4, per lo scarico *al suolo*;

Tabella 6, non attinente alla determinazione dei relativi valore-limite ma ad una classificazione di scarichi.

SCARICHI

di *Giacomo Betti*

dell'Allegato 5 per gli impianti di potenzialità superiore a 10.000 AE con recapito in *area sensibile*⁷ e gli impianti che recapitano solo nel *bacino drenante* alla stessa afferente⁸;

- inoltre, i limiti della *Tabella 3 dell'Allegato 5* oppure quelli stabiliti dalle Regioni ai sensi dell'art. 101, comma 2, gli impianti terminali di *pubbliche fognature* che trattano anche *scarichi di insediamenti industriali*;

Per quanto concerne invece gli scarichi di *acque reflue industriali* recapitanti:

- in *acque superficiali* debbono rispettare:
 - i limiti della *Tabella 3 dell'Allegato 5* oppure quelli stabiliti dalla *Regione*;
 - anche i limiti della *Tabella 3/A dell'Allegato 5* per i cicli produttivi per i quali è fissato o determinabile un valore limite di emissione.
- in *reti fognarie* debbono rispettare:
 - le norme tecniche, le prescrizioni regolamentari ed i valori -limite adottati *dall'Ente di governo dell'ambito*, fermo restando l'inderogabilità dei valori -limite di emissione di cui alla *Tabella 3/A e Tabella 3* dell'Allegato 5.

2.1. Il regime sanzionatorio

Ciò premesso, laddove il Gestore di uno scarico di acque reflue recapitante in fognatura non dovesse rispettare le prescrizioni sopra richiamate incorrerebbe, a seconda della violazione e della gravità di essa, a *sanzioni amministrative e/o penali*.

Invero le prime sono previste all'art. 133 il quale prevede, per colui che non rispetta i valori -limite fissati dalle tabelle presenti all'Allegato 5 del TUA, una sanzione amministrativa da un minimo di tremila euro a un massimo di trentamila.⁹

Al contrario, chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla Parte terza del TUA, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori -limite fissati nella

tabella 3, ai sensi dell'art. 136, comma 5, incorrerebbe in una fattispecie di reato ove è previsto l'arresto fino a due anni e un'ammenda da tremila a trentamila euro.

Il comma 6, del medesimo articolo, specifica che le medesime sanzioni si applicano, altresì, al Gestore di impianti di trattamento di acque reflue urbane che nell'effettuare gli scarichi superi i valori -limite indicati nella tabella 3 in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'allegato 5.

3. Il caso di specie

La vicenda trae origine da un provvedimento di sequestro preventivo ad opera degli organi giudiziari verso un impianto di depurazione in quanto si era rilevato il superamento dei limiti tabellari - nella fattispecie delle sostanze Cos, Bos ed Escherichia Coli - e, pertanto, ciò integrava la fattispecie di reato di cui all'art. 137, comma 6, D.lgs. 152/2006.

Veniva però fatto presente in sede di Ordinanza, nel corso del procedimento di riesame, che il comportamento descritto integrasse la fattispecie di reato solo quando attenesse alle sostanze espressamente indicate nella Tabella 5 dell'Allegato 5 alla Parte III del D.lgs. 152/2006, ossia ai "metalli pesanti", mentre configurasse solamente un illecito amministrativo quando concernesse i residui provenienti dal metabolismo umano.

Veniva, pertanto, presentato ricorso per Cassazione avverso tale Ordinanza con il quale si denunciava un solo motivo di illegittimità alla luce della ritenuta violazione dell'art. 137, comma 6, D.lgs. 152/2006. Oltretutto, veniva osservato che, sebbene i valori -limite di cui all'art. 137, comma 6, fossero riferibili a quelli fissati nella Tabella 3, All. 5 e, per questo motivo, applicabili ad un ampio numero di sostanze, la Tabella 5 fa esclusivo riferimento alle sostanze tipiche degli scarichi industriali (c.d. metalli pesanti), normalmente assenti nei reflui fognari.

Pertanto, ritenere che l'articolo richiamato si applichi solamente con riferimento alle sostanze di cui alla Tabella 5 significherebbe renderlo inapplicabile, di fatto, in materia di scarichi reflui fognari, nono-

7 D.lgs. 152/2006, art. 133 "Sanzioni amministrative": "1. Chiunque, salvo che il fatto costituisca reato (e fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, commi 2 e3), nell'effettuazione di uno scarico superi i valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i diversi valori limite stabiliti dalle regioni a norma dell'articolo 101, comma 2, o quelli fissati dall'autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, o dell'articolo 108, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa da tremila euro a trentamila euro. Se l'inosservanza dei valori limite riguarda scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa, si applica la sanzione amministrativa non inferiore a ventimila euro."

8 Cfr. dello stesso avviso Cass. Pen., sez. III, del 26 novembre 2015, n. 1870.

9 Cfr. a riguardo nota del Ministero dell'Ambiente 17 giugno 2015, prot. n. 12422.

di Giacomo Betti

SCARICHI

stante il superamento, in questi ultimi, dei valori fissati alla Tabella 3, All. 5.

A quanto sopra, veniva ulteriormente specificato che lo scarico da depuratore convogliante le acque reflue urbane, in assenza di sufficienti elementi che comprovino la propria natura industriale, deve essere ritenuto a natura mista ed i relativi reflui vanno qualificati come scarichi di acque urbane, con la conseguenza che la condotta di scarico senza autorizzazione non integra il reato di cui all'art. 137, comma 5, D.lgs. 152/2006, bensì un mero illecito amministrativo⁸.

In definitiva quindi, è parere del Collegio che l'incidenza dei valori -limite per lo scarico di acque reflue industriali debba essere applicato anche a scarichi di acque reflue urbane.

Il ragionamento alla base di ciò è innanzitutto desumibile da un'analisi letterale della norma in oggetto, infatti, l'art. 137, comma 5, così come il comma 6, si riferiscono a "sostanze indicate nella Tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto" alla luce della rilevanza penale dei "valori -limite fissati nella Tabella 3" relativamente alla condotta consistente "nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali".

Ebbene, se si volesse leggere l'art. 137, comma 6, dandone una interpretazione estensiva, come implicante il riferimento ai soli valori -limite e non anche alle sostanze indicati al comma 5, si introdurrebbe una disparità di trattamento sfavorevole al "Gestore di impianti di trattamento di acque reflue urbane", rispetto a chiunque effettui scarichi di acque industriali, nonostante l'evidente assenza di chiarezza del dato normativo.

Da un punto di vista sistematico invece, alla luce di un attento esame combinato di quanto previsto agli artt. 133, comma 1 e 29 -quattordicesimi del D.lgs. 152/2006, è possibile desumere che:

- tutte le violazioni dei valori limite di emissione fissati nelle tabelle di cui all'Allegato 5 - pertanto, anche quelle di cui alla tabella 3 dell'Allegato 5 - alla parte terza del D.lgs. n. 152 del 2006, sono sanzionate, in ogni caso, in via amministrativa;
- questo persino in relazione ai soggetti in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale (in genere non necessaria per la gestione di impianti di trattamento delle acque reflue urbane⁹), la violazione dei valori limite di emissione, quando non attiene a scarichi di acque reflue industriali, rileva penalmente solo a determinate condizioni, ed è punita, comunque, con "la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro

a 26.000 euro", invece che con "l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro", fissati dal D.lgs. n. 152 del 2006, art. 137, commi 5 e 6.

Di conseguenza, ritenere che il gestore di impianti di trattamento delle acque reflue urbane il quale, nell'effettuazione dello scarico, supera i valori-limite previsti dalla tabella 3 dell'Allegato 5 alla parte terza del medesimo decreto in relazione a sostanze diverse da quelle indicate nella tabella 5 del medesimo Allegato 5, sia soggetto alle sanzioni di cui al D.lgs. n. 152 del 2006, art. 137, commi 5 e 6, significa riservare allo stesso un trattamento significativamente più vantaggioso rispetto a quello previsto a carico del titolare di autorizzazione integrata ambientale, e così accogliere una soluzione non agevole da giustificare in termini di ragionevolezza e di proporzione. Inoltre, l'inapplicabilità delle sanzioni di cui al D.lgs. n. 152 del 2006, art. 137, commi 5 e 6, non implica lacune nel sistema sanzionatorio, perché, in ogni caso, è prevista dal sistema una consistente sanzione amministrativa.

* * *

CONCLUSIONI

In conclusione, pertanto, si può affermare che, con riferimento agli scarichi di acque reflue industriali, integri una fattispecie di reato il superamento dei limiti tabellari fissati in Tabella 3, Allegato 5, Parte III del D.lgs. 152/2006, ai sensi dell'art. 136, comma 6, solo ove esso riguardi le sostanze espressamente indicate nella Tabella 5, allegato 5, Parte III.

Ebbene, il principio riguardante lo scarico di acque reflue industriali deve essere applicato anche in caso di scarico di acque reflue urbane sia da una lettura testuale della norma che da un coordinamento sistematico dei principi espressi negli articoli inerenti agli scarichi dei reflui.

La configurabilità del reato di scarico di reflui fognari al di fuori dei limiti tabellari

“La corretta gestione del “pastazzo di agrumi” fra normativa ambientale e responsabilità 231”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

La corretta gestione del “pastazzo di agrumi” fra normativa ambientale e responsabilità 231

ABSTRACT

Il pastazzo di agrumi è l'insieme dei materiali di scarto derivanti dalla lavorazione degli agrumi (composto principalmente da buccia, polpa e semi degli stessi) che molto spesso è stato utilizzato come fertilizzante in agricoltura o come alimento zootecnico.

Ma quando tale materiale di scarto, può essere riutilizzato e quindi considerato sottoprodotto? Quando, invece, deve essere classificato come rifiuto?

Sulla questione è tornata a pronunciarsi la Corte di Cassazione in relazione al ricorso presentato da una Società produttrice di succhi di frutta condannata ai sensi dell'art. 25-undecies del D.Lgs. n. 231 del 2001, per il reato presupposto di cui all'art. 260, comma 1 del TUA (oggi 452-*quaterdecies* c.p.) ascritto agli amministratori e ai dipendenti della società, per aver gestito abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti di “pastazzo” di agrumi, smaltendolo in discariche abusive e in altri luoghi non autorizzati.

Sentenza di cui verranno disaminati gli aspetti salienti in materia di normativa ambientale e responsabilità amministrativa di cui al D. Lgs. 231/2001.

IN SINTESI

- la Corte di Cassazione nella sentenza n. 18842 del 5 maggio 2019, è stata chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla classificazione del *pastazzo di agrumi* come rifiuto o sottoprodotto;
- nel caso di specie la società condannata ai sensi del decreto 231 per aver commesso il reato presupposto di traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 comma 1 del TUA (*rectius* 452-*quaterdecies* c.p.) proponeva ricorso sostenendo l'errata qualificazione del *pastazzo di agrumi* come rifiuto piuttosto che come sottoprodotto;
- gli Ermellini, al fine di risolvere la questione e qualificare o meno il *pastazzo di agrumi* come rifiuto o sottoprodotto, hanno fondato la propria decisione sullo *stato di decomposizione* inevitabile dello scarto in questione;
- la Corte, inoltre, ai fini della responsabilità 231 ha valutato l'inidoneità del Modello organizzativo della Società in merito alla individuazione dei rischi e delle tutele idonee a contrastarla.

di Greta Catini

SOTTOPRODOTTO

1. Il fatto

La Corte di Cassazione, come anticipato nelle premesse, è stata chiamata a pronunciarsi¹ nuovamente sulla classificazione del *pastazzo di agrumi* come rifiuto o sottoprodotto.

Nella controversia in esame, infatti, una Società produttrice di succhi di frutta, olii essenziali, frutta candita ed altri prodotti del genere, è stata condannata ai sensi del D. Lgs. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti, ed in particolare in virtù dell'art. 25-undecies del suddetto decreto, relativamente a due contestazioni entrambi aventi per oggetto uno dei reati presupposto previsti in tale norma, ovvero la fattispecie criminosa di cui all'art. 260, comma 1 del TUA, oggi 452-quaterdecies c.p., avente per oggetto **attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti**.

In particolare la Società e per essa i suoi amministratori e dipendenti, veniva accusata di aver gestito **abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti** in riferimento al "*pastazzo di agrumi*" smaltendolo in discariche abusive e in altri luoghi non autorizzati.

In secondo grado poi, la Corte di Appello, aveva riqualificato il fatto, con riferimento ad una delle due contestazioni, in "*gestione di rifiuti non autorizzata*", in relazione a rifiuti **non pericolosi**, di cui all'art. 256, comma 1 lett.b), reato presupposto comunque previsto nell'art. 25-undecies del decreto 231, abbassando la sanzione amministrativa applicata da 70.000 euro a 64.000 euro.

La Società, tuttavia, contro la sentenza di secondo grado, proponeva ricorso in Cassazione sostenendo, fra gli altri motivi, che il *pastazzo di agrumi* conferito ad impianti di biogas e biomassa destinatari, non era classificabile come rifiuto speciale, bensì come **sottoprodotto**.

Secondo la tesi difensiva sostenuta dalla Società, infatti, dalla documentazione di trasporto e altra documentazione societaria come, ad esempio fatture, emergeva che il materiale che partiva dalla stessa era classificabile come *pastazzo fresco* destinato alla vendita a terzi e che lo stesso veniva riutilizzato come materia prima da parte degli acquirenti.

La Società, inoltre, essendo stata accusata ai sensi del D. Lgs. 231/2001, riteneva eccessiva la sanzione amministrativa applicata dato l'adeguamento del modello organizzativo da parte della stessa in seguito al verificarsi del fatto.

Al fine di comprendere, quindi, la decisione della Corte di Cassazione rispetto ai motivi adottati dalla

difesa, verranno dapprima individuate le norme sulle quali la stessa si è basata per poi analizzare il relativo percorso di ragionamento effettuato.

* * *

2. La decisione della corte di cassazione sulla qualificazione del pastazzo di agrumi

Nella disamina della questione sopra esposta la Corte di Cassazione ha preso le mosse dalle fonti normative in materia, ovvero:

- dall'art 183 (*definizioni*), lett.a) del TUA;
- dall'art. 184-bis (*sottoprodotto*) del TUA.

È su queste due norme, infatti, che si può basare la definizione di un materiale in un senso o nell'altro e che, conseguentemente, la Corte ha potuto confermare la responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi del decreto 231.

Se, infatti, l'art. 183 lett.a) del TUA definisce rifiuto²: "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*" dall'altra l'art. 184-bis comma 1, detta tutte le caratteristiche per cui un determinato materiale **può non rientrare nella suddetta definizione**, ma in quella di **sottoprodotto**.

Il *sottoprodotto*, infatti, ricorda la Corte, è un "*non rifiuto*" ed in quanto tale deroga a tutte quelle che sono le norme previste dal *Testo Unico Ambientale* (di seguito TUA), in tema di gestione dei rifiuti.

Ma per poter beneficiare di questa qualificazione è necessaria la presenza di determinati requisiti fissati dalla legge.

Ai sensi dell'art. 183 comma 1 lett.qq) del TUA, si intende per *sottoprodotto*:

"*qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'art. 184-bis, comma 1 o che rispetta i criteri stabiliti in base all'art. 184-bis comma 2*".

L'art. 184-bis comma 1, a sua volta stabilisce che:

"*è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'art. 183 comma 1, lett. a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:*

- La sostanza o l'oggetto originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*
- È certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;*

La corretta gestione del "*pastazzo di agrumi*" fra normativa ambientale e responsabilità 231

1 Cfr. Cass. Pen. Sez. III del 6 maggio 2019, n.18842

2 Per un approfondimento sul punto si veda G. Catini, "*La definizione di rifiuto dal DPR del 1982 all'attuale art.183 del TUA*" in *Ambiente Legale Digesta Maggio-Giugno 2018*.

SOTTOPRODOTTO

di Greta Catini

- c. La sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d. L'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o salute umana."

Tali condizioni, al fine di poter parlare di sottoprodotto, devono sussistere contemporaneamente. Nel momento in cui, quindi, dovesse venire a mancare anche una sola di queste non si potrebbe classificare il materiale in oggetto come sottoprodotto.

Ebbene, alla luce delle suddette norme la Corte di Cassazione ha ritenuto che il *pastazzo di agrumi*, nel caso di specie, non si potesse qualificare come sottoprodotto.

I giudici, infatti, hanno rilevato che nelle aree interessate dalle condotte criminose in questione erano presenti diverse tipologie dello scarto in questione, ovvero alcune fresche, ma altre depositate in tempo più risalente e, quindi, ormai in stato di putrefazione.

A tal proposito, infatti, si deve sottolineare che già in altre pronunce la giurisprudenza di legittimità³ aveva sottolineato come il *pastazzo di agrumi*, ormai putrefatto, non si potesse qualificare come sottoprodotto in quanto non più riutilizzabile né come ammendante semplice, data l'irreversibilità del processo di fermentazione, né come ammendante vegetale compostato, data la mancanza di un processo preliminare di trasformazione e stabilizzazione.

Ed invero, nel caso di specie, la Corte ha ribadito tale orientamento evidenziando come in alcune delle aree interessate "risultavano bruciate e, sotto lo strato superficiale, vi era sempre del cd. *pastazzo*, mentre il percolato generato dai naturali processi di fermentazione spesso penetrava direttamente nel terreno, venendo talora gli scarti distribuiti in modo incontrollato, per cui, anche alla luce dei valori rilevati dai campionamenti effettuati nel corso delle indagini, non poteva parlarsi né di ammendante vegetale, semplice o composto, né di sostanza idonea a servire da mangime per animali, stante il mancato rispetto dei prescritti parametri igienico-sanitari".

*

Posto quanto sopra, pertanto, appare evidente come il *pastazzo di agrumi* sia nel caso in questione ma più in generale per la sua natura tendente necessariamente alla decomposizione non rispetti le condizioni richieste dal sopra citato art. 184-bis del TUA.

Se infatti si può dire rispettata la condizione di cui

all'art. 184-bis lett.a) consistente nell'origine dello scarto da un processo produttivo di cui è parte integrante non rappresentandone lo scopo primario, dall'altra non si può dire di certo rispettata la condizione di cui alla lett. b) della medesima norma che prevede, appunto il riutilizzo "nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi".

Nella controversia in esame, infatti, è risultato che il *pastazzo di agrumi* oltre ad essere in stato di putrefazione era ormai mischiato con altre sostanze per cui non rispettava nemmeno i criteri igienico-sanitari necessari per parlarsi di ammendante vegetale, escludendo così totalmente la possibilità del riutilizzo di tale scarto.

3. La decisione della corte di cassazione sulla responsabilità 231 della società

La Suprema Corte, quindi, dopo aver qualificato il *pastazzo di agrumi* come rifiuto e non come sottoprodotto, qualificazione necessaria per potersi attribuire i reati presupposto di cui agli artt. 256 e 260 comma 1 del TUA, previsti nel 25-undecies del decreto 231/2001, si è pronunciata sulla responsabilità amministrativa della Società ai sensi del suddetto decreto.

Nel caso di specie, infatti, la Società veniva condannata per i reati presupposto di cui sopra per due motivi:

- per aver tratto un "interesse" e "vantaggio" dalla condotta posta in essere dai propri amministratori o dipendenti.

Elementi che si ricorda essere necessari per l'attribuzione della responsabilità amministrativa degli enti e ravvisabili, in relazione ai reati ambientali, nell'ottenimento da parte della Società di una effettiva e potenziale utilità di carattere economico, data anche dal contenimento dei costi conseguenti all'espletamento di specifiche attività nel rispetto della normativa di settore; utilità economica che, nel caso di specie, la Corte ha ritenuto ottenuta dalla Società grazie alla gestione illecita del *pastazzo di agrumi*.

- per non aver adottato, prima della realizzazione del fatto illecito, un Modello di Organizzazione Gestione e Controllo ai sensi del decreto 231, idoneo ad individuare i rischi ed a prevenire la commissione dei reati presupposto.

Ed invero, ai sensi dell'art 6, comma 1 lett.a) del D:

3 Cfr. Cass. Pe. Sez. III sentenza del 29 agosto 2018, n. 39203.

di Greta Catini

SOTTOPRODOTTO

Lgs. 231/2001 è previsto che: “*Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell’articolo 5, comma 1, lettera a)*”, **quindi da soggetti in posizione apicale**, “*l’ente non risponde se prova che: a) l’organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi[...]*”.

Allo stesso modo l’art. 7 del medesimo decreto, ai commi 1 e 2 prevede che: “*Nel caso previsto dall’articolo 5, comma 1, lettera b)*” **quindi nel caso in cui i reati presupposto siano stati commessi da soggetti subordinati**, “*l’ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall’inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza. In ogni caso, è esclusa l’inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l’ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi*”.

Posto quanto sopra, pertanto, appare evidente che la prova che viene richiesta alla Società per non rispondere ai sensi della disciplina prevista dal D. Lgs. 231/2001, non è la semplice adozione di un Modello Organizzativo, ma l’adozione di un Modello che sia idoneo e cioè che preveda, fra l’altro, al suo interno:

- la valutazione dei rischi che corre la Società rispetto alle aree operative di cui si occupa nell’esercizio della sua attività;
- degli strumenti di tutela volti a prevenire la commissione dei reati.

Tali caratteristiche, infatti, sono richieste espressamente dall’art. 6, comma 2 del decreto 231 il quale dispone che: “[...]i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:

- a. *individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;*
- b. *prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l’attuazione delle decisioni dell’ente in relazione ai reati da prevenire;*
- c. *individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;*
- d. *prevedere obblighi di informazione nei confronti dell’organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l’osservanza dei modelli;*
- e. *introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello”.*

Alla luce delle suddette norme, pertanto, la Corte di Cassazione, posto che sono stati accertati i reati presupposto di cui all’art. 25-undecies del decreto 231 e che il Modello 231 della Società non è risultato idoneo dal punto di vista della valutazione e prevenzione dei rischi, non ha potuto fare altro che riconoscere la responsabilità amministrativa della Società ricorrente.

I giudici, infatti, come si legge dalla Sentenza, hanno riscontrato che: “*in tema di responsabilità delle persone giuridiche, [...]una volta accertata la commissione di determinati reati da parte delle persone fisiche che esercitano funzioni apicali, i quali abbiano agito nell’interesse o a vantaggio delle società, incombe sui predetti enti l’onere, con effetti liberatori, di dimostrare di aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del reato, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi*”.

La spiegazione, inoltre, ha continuato affermando che: “[...]la colpa di organizzazione, da intendersi in senso normativo, è fondata, nel sistema introdotto dal D.Lgs. n. 231 del 2001, sul rimprovero derivante dall’inottemperanza da parte dell’ente dell’obbligo di adottare le cautele, organizzative e gestionali, necessarie a prevenire la commissione dei reati previsti tra quelli idonei a fondare la responsabilità del soggetto collettivo, dovendo tali accorgimenti essere consacrati in un documento che individua i rischi e delinea le misure atte a contrastarli”.

Il ragionamento della Suprema Corte, pertanto, è chiaro.

Il Modello di organizzazione, gestione e controllo, ai sensi del decreto 231, non può prescindere da una analisi dei rischi di commissione del reato che sia non solo completa, ma anche costantemente aggiornata.

Un’analisi dei rischi, inefficiente, infatti, impatta anche sull’efficacia in generale del Modello, comportando l’impossibilità per l’ente, come avvenuto nella sentenza in commento, di superare le accuse sostenute nei suoi confronti a causa dei reati commessi dai propri organi apicali o dipendenti e di non rispondere della responsabilità amministrativa prevista dalla disciplina 231.

A tal fine, infatti, non è sufficiente adeguare il proprio Modello Organizzativo dopo la realizzazione del fatto in quanto tale condotta, come posta in essere dalla Società nel caso di specie, può comportare solo una riduzione della sanzione pecuniaria⁴.

La corretta gestione del “pastazzo di agrumi” fra normativa ambientale e responsabilità 231

4 Cfr. Art. 12 (casi di riduzione della sanzione pecuniaria) del D. Lgs. 231/2001: “1.La sanzione pecuniaria è ridotta della metà e non può comunque essere superiore a euro 103.291 (lire duecento milioni) se:

CONCLUSIONI

Il *pastazzo di agrumi*, in quanto materiale di scarto destinato inevitabilmente alla fermentazione, non può essere classificato come “*sottoprodotto*” bensì come *rifiuto* con la conseguenza che la gestione illecita di tale materiale può pacificamente comportare la configurazione dei reati di cui agli artt. 256 comma 1 lett.b) e 260 comma 1 (oggi 452-*quaterdecies* c.p.) del TUA e che la commissione di tali fattispecie criminose, in quanto reati presupposto di cui all’art. 25-*undecies* (reati ambientali) del D. Lgs. 231/2001 possa ingenerare la **responsabilità amministrativa** dell’ente nel cui **interesse e vantaggio** sono stati commessi.

Sempre che, la Società imputata, non dimostri in giudizio di aver adottato **prima della commissione del fatto un Modello di Organizzazione Gestione e Controllo** ai sensi del decreto 231 idoneo a schermarsi da tale responsabilità, intendendosi con ciò un Modello Organizzativo contenente una **chiara e profonda analisi dei rischi** e la previsione di **appositi strumenti di tutela** volti ad evitare la commissione dei reati 231.

In merito alla qualificazione del “*pastazzo di agrumi*” come sottoprodotto, tuttavia, si deve sottolineare che nel mese di febbraio 2019 l’Italia ha notificato alla Commissione Europea uno schema di regolamento sulla produzione, commercializzazione e uso del *pastazzo di agrumi* come sottoprodotto per il suo impiego agricolo e zootecnico.

Si resta, pertanto, in attesa di aggiornamenti in materia.

a) l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo;
b) il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità;

2. La sanzione è ridotta da un terzo alla metà se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado:

a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;

b) è stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

3. Nel caso in cui concorrono entrambe le condizioni previste dalle lettere del precedente comma, la sanzione è ridotta dalla metà ai due terzi.

4. In ogni caso, la sanzione pecuniaria non può essere inferiore a euro 10.329 (lire venti milioni).”.

La corretta gestione del “*pastazzo di agrumi*” fra normativa ambientale e responsabilità 231

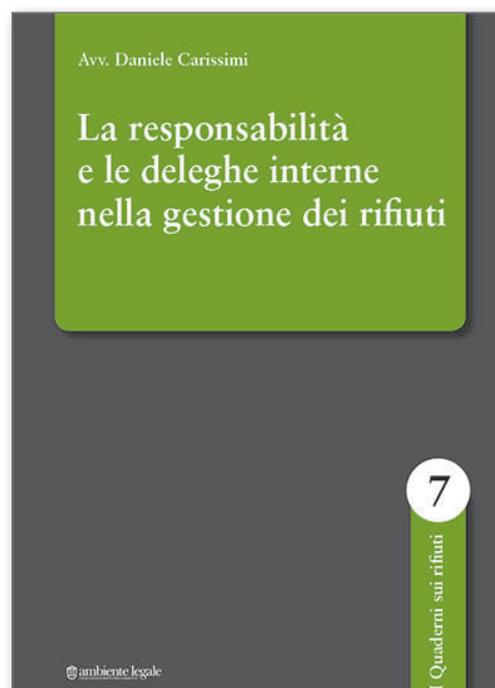
COLLANA:

“I QUADERNI SUI RIFIUTI”

La responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti

Autore:

Avv. D. Carissimi



ISBN: 978-88-942121-8-1


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

“ La sterilizzazione dei rifiuti sanitari, un’ipotesi da preferire ”

di GIULIA URSINO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La *sterilizzazione* si pone sempre di più come una valida alternativa nella gestione dei *rifiuti sanitari a rischio infettivo*. In linea con gli standard europei e nazionali, infatti, consente di eliminare la *pericolosità* insita in tale tipologia di rifiuti, contribuendo così alla creazione di un ambiente più salubre.

Il generale favore dell’ordinamento verso tale pratica, si riverbera nella previsione di *modalità autorizzative semplificate* e nella possibilità di gestire i rifiuti sanitari secondo la filiera del *rifiuto urbano*, con tutti i vantaggi che ne derivano, soprattutto in termini di *responsabilità*.

Ma attenzione. Il rifiuto sterilizzato è cosa diversa dal Combustibile Solido Secondario, costituendo unicamente un presupposto per la sua *produzione* e successiva *utilizzazione*.

Non facciamoci dunque scoraggiare. Le soluzioni per una gestione più *efficace, efficiente e ambientalmente compatibile* dei rifiuti – anche di quelli sanitari a rischio infettivo – ci sono.

Basta solo saperle cogliere.

Perché il futuro è già QUI.

IN SINTESI

- La *sterilizzazione* è una facoltà esercitabile ai fini della *semplificazione* delle modalità di *gestione* dei rifiuti sanitari a rischio infettivo;
- la *sterilizzazione* è ipotesi da preferire, in quanto elimina la nocività dei rifiuti e si pone in linea con gli obiettivi nazionali e europei di gestione dei rifiuti stessi;
- la *sterilizzazione* dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo deve essere effettuata in impianti autorizzati;
- a tale regola, fanno eccezione gli impianti ubicati all’interno del perimetro della struttura sanitaria, che trattano esclusivamente i rifiuti prodotti dalla struttura stessa, per i quali è sufficiente una comunicazione alla Provincia (Città Metropolitana) territorialmente competente;
- i rifiuti sterilizzati possono essere *assimilati ai rifiuti urbani* e quindi gestiti conformemente alla relativa filiera. O in alternativa, essere gestiti come *rifiuti speciali non pericolosi*.

La sterilizzazione dei rifiuti sanitari,
un’ipotesi da preferire

RIFIUTI SANITARI

di Giulia Ursino

1. L'attività di sterilizzazione

La *sterilizzazione* e la conseguente *gestione dei rifiuti sanitari a rischi infettivo sterilizzati* presenta molteplici profili di interesse, soprattutto per l'applicazione che se ne fa in ambito medico e ospedaliero.

E soprattutto per la prassi che – molto spesso - vede tali rifiuti essere trasformati in CSS, e quindi utilizzati quali combustibile per produrre energia.

Ma in che limiti ciò risulta possibile?

Cominciamo col dire che, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 2, comma 1, lett. m)¹ e del *Allegato III* al DPR 254/2003, l'*attività di sterilizzazione*:

- i. è possibile unicamente per i rifiuti sanitari pericolosi a (solo) rischio infettivo²;
- ii. comporta un abbattimento della carica microbica tale da garantire un *Sterility Assurance Level* (c.d. SAL) non inferiore a 10^{-6} ;
- iii. deve conformarsi alle regole di cui alla UNI 10384/94;
- iv. il procedimento deve comprendere anche la *triturazione* e l'*essiccamento* dei rifiuti, ai fini di una loro diminuzione in peso/volume;
- v. l'efficacia del processo e delle attrezzature deve essere assoggettata a *convalida*, secondo le specifiche della norma UNI 10384/94, da effet-

1 Art. 2, comma 1, lett. m) DPR 254/2003: “*sterilizzazione*: abbattimento della carica microbica tale da garantire un S.A.L. (Sterility Assurance Level) non inferiore a 10-6. La sterilizzazione è effettuata secondo le norme UNI 10384/94, parte prima, mediante procedimento che comprenda anche la triturazione e l'essiccamento ai fini della non riconoscibilità e maggiore efficacia del trattamento, nonché della diminuzione di volume e di peso dei rifiuti stessi. Possono essere sterilizzati unicamente i rifiuti sanitari pericolosi a solo rischio infettivo. L'efficacia viene verificata secondo quanto indicato nell'allegato III del presente regolamento. La sterilizzazione dei rifiuti sanitari a rischio infettivo è una facoltà esercitabile ai fini della semplificazione delle modalità di gestione dei rifiuti stessi”.

2 L'art. 2, comma 1, lett. d) DPR 254/2003 definisce “*rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*: i seguenti rifiuti sanitari individuati dalle voci 18.01.03* e 18.02.02* nell'allegato A della citata Dir.Min. 9 aprile 2002:

1. tutti i rifiuti che provengono da ambienti di isolamento infettivo nei quali sussiste un rischio di trasmissione biologica aerea, nonché da ambienti ove soggiornano pazienti in isolamento infettivo affetti da patologie causate da agenti biologici di gruppo 4, di cui all'allegato XI del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni;
2. i rifiuti elencati a titolo esemplificativo nell'allegato I del presente regolamento che presentano almeno una delle seguenti caratteristiche:
 - 2a) provengano da ambienti di isolamento infettivo e siano venuti a contatto con qualsiasi liquido biologico secreto od escreto dei pazienti isolati;
 - 2b) siano contaminati da:
 - 2b1) sangue o altri liquidi biologici che contengono sangue in quantità tale da renderlo visibile;
 - 2b2) feci o urine, nel caso in cui sia ravvisata clinicamente dal medico che ha in cura il paziente una patologia trasmissibile attraverso tali escreti;
 - 2b3) liquido seminale, secrezioni vaginali, liquido cerebro-spinale, liquido sinoviale, liquido pleurico, liquido peritoneale, liquido pericardico o liquido amniotico;
 3. i rifiuti provenienti da attività veterinaria, che:
 - 3a) siano contaminati da agenti patogeni per l'uomo o per gli animali;
 - 3b) siano venuti a contatto con qualsiasi liquido biologico secreto od escreto per il quale sia ravvisato, dal medico veterinario competente, un rischio di patologia trasmissibile attraverso tali liquidi”.

Pertanto, ai fini della qualifica di un determinato rifiuto come *pericoloso a rischio infettivo* non è necessario l'espletamento di specifici accertamenti tecnici in quanto si ritiene che “la presenza di sangue sia da sola sufficiente a far rientrare i rifiuti in questione tra i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo” (Cass. Pen. Sez. III, 10 febbraio 2014, n. 6101).

Ad ogni modo, si segnala che solo i *rifiuti sanitari a rischio infettivo* che contengono i microrganismi appartenenti alle classi 3 e 4 del D.Lgs 81/2008 devono subire un *procedimento necessario* di sterilizzazione prima dello smaltimento. E che quindi:

- *rifiuti sanitari a rischio infettivo che contengono i microrganismi appartenenti alle classi 1 (microrganismi a bassissima possibilità di trasmettere infezioni) e 2 (microrganismi in grado di trasmettere infezioni all'uomo, ma per i quali sono disponibili efficaci misure terapeutiche)* del D.Lgs 81/2008 possono essere destinati direttamente allo smaltimento senza previ trattamenti;
- *rifiuti sanitari a rischio infettivo che contengono i microrganismi appartenenti alle classi 3 (microrganismi in grado di trasmettere malattie gravi, ma per i quali sono disponibili misure terapeutiche efficaci) e 4 (microrganismi in grado di trasmettere malattie gravi, trasmissibili con facilità, per i quali non sono disponibili efficaci misure terapeutiche)* D.Lgs 81/2008, non possono essere destinati direttamente allo smaltimento, dovendo prima subire un procedimento di sterilizzazione.

Con la precisazione che nel caso in cui l'agente biologico oggetto di classificazione non può essere attribuito in modo inequivocabile ad uno fra i gruppi sopraindicati, esso va classificato nel gruppo di rischio più elevato tra le due possibilità.

di Giulia Ursino

RIFIUTI SANITARI

tuarsi sotto il controllo del *responsabile sanitario* (e nel caso di impianti esterni alla struttura sanitaria sotto il controllo del *responsabile tecnico*)³;

- vi. l'efficacia del processo e delle attrezzature deve essere assoggettata a *verifiche*, da effettuarsi con cadenza trimestrale - e comunque non oltre i 100 cicli di utilizzo dell'impianto - sotto il controllo del *responsabile sanitario* (e nel caso di impianti esterni alla struttura sanitaria sotto il controllo del *responsabile tecnico*);
- vii. la documentazione relativa alla registrazione dei parametri di funzionamento dell'impianto deve essere conservata per almeno cinque anni ed esibita su richiesta delle competenti autorità.

Ciò posto, si evidenzia che la **sterilizzazione è una facoltà esercitabile ai fini della semplificazione delle modalità di gestione dei rifiuti stessi.**

Ed invero, la *sterilizzazione* permette di gestire i rifiuti sottoposti a trattamento come *rifiuti non pericolosi*. Inoltre consente, a determinate condizioni, di ricondurre i rifiuti sanitari a (solo) rischio infettivo **sterilizzati** nell'alveo dei *rifiuti sanitari assimilati ai rifiuti urbani*⁴ e quindi gestiti conformemente alla relativa *filiera* (v. *infra*).

Ad ogni modo – ai sensi dell'art. 7 del DPR 254/2003 - la **sterilizzazione dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo deve essere effettuata in impianti autorizzati**. Il tipo di autorizzazione richiesta è quella prevista per *gli impianti/le operazioni di smaltimento e recupero* (ex artt. 27 e 28 del D.Lgs 22/1997, ora abrogati e sostituiti dai *titoli autorizzativi* previ-

sti dal Testo Unico Ambientale).

A tale regola, fanno eccezione – per espressa previsione normativa (art. 7, comma 2) - **gli impianti ubicati all'interno del perimetro della struttura sanitaria, che trattano esclusivamente i rifiuti prodotti dalla struttura stessa**⁵. Detti impianti, infatti, non necessitano di autorizzazione. L'attivazione degli impianti di sterilizzazione localizzati all'interno delle strutture sanitarie **deve in ogni caso essere preventivamente comunicata alla Provincia (Città Metropolitana) territorialmente competente**, ai fini dell'effettuazione dei controlli periodici.

Posta la non necessaria autorizzazione di detti impianti, laddove questi siano interni alle strutture sanitarie, ci si interroga se la sterilizzazione dei *rifiuti sanitari a rischio infettivo* provenienti dalle strutture sanitarie ed effettuata nel perimetro della struttura stessa, non possa rientrare piuttosto nella fase di *prevenzione* (invece che di "trattamento"⁶ e quindi di "gestione"⁷ vera e propria dei rifiuti).

Ed invero, inquadrala in tale fase preliminare (di *prevenzione*), consentirebbe in astratto di sottrarre i materiali in analisi da tutte le stringenti regole previste in tema di *gestione dei rifiuti*, che vanno dalla necessità di ottenere un titolo autorizzativo (anche della mera "comunicazione"), alla necessaria compilazione e tenuta della documentazione inerente la *tracciabilità dei rifiuti*, fino alle regole previste in tema di *responsabilità e sanzioni*.

Ebbene, dai *criteri di priorità di gestione dei rifiuti* e dalle relative *definizioni* – così come esplicitate nel paragrafo n.1 - emerge che unicamente il *riutilizzo diretto* (nel gergo comune definito anche *riuso*) di un **bene che non è rifiuto**, per le **medesime finalità** per

In particolare, ai sensi dell' *Allegato XLIV* al D.Lgs 81/2008, le *attività nei servizi sanitari e nei laboratori clinici, veterinari e diagnostici* rientrano tra quelle che possono comportare la presenza di agenti biologici. Agenti biologici puntualmente individuati nell' *Allegato XLVI* del medesimo decreto. Nell'impossibilità tuttavia di effettuare un'analisi in relazione a ogni singolo rifiuto sanitario a rischio infettivo prodotto (es siringhe, guanti, mascherine contaminate da sangue e liquidi biologici), al fine di ricercarne lo specifico agente biologico e quindi determinarne con certezza la *classe di pericolo* (operazione oltremodo costosa se si pensa ai volumi di rifiuti prodotti), la soluzione più prudente rimane quella di attribuirgli il rischio più elevato, sottoponendoli tutti a sterilizzazione. Da tale operazione, infatti, i rifiuti perdono la loro nocività, potendo essere gestiti come *rifiuti non pericolosi*.

- 3 La convalida deve essere ripetuta ogni ventiquattro mesi, e comunque ad ogni intervento di manutenzione straordinaria dell'impianto (art. 7, comma 5, DPR 254/2003).
- 4 Art. 2, comma 1, lett. g) n. 8: "g) *rifiuti sanitari assimilati ai rifiuti urbani: i seguenti rifiuti sanitari [...] assoggettati al regime giuridico e alle modalità di gestione dei rifiuti urbani: [...] 8) i rifiuti sanitari a solo rischio infettivo assoggettati a procedimento di sterilizzazione effettuato ai sensi della lettera m), a condizione che lo smaltimento avvenga in impianti di incenerimento per rifiuti urbani. Lo smaltimento in discarica è sottoposto alle condizioni di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c). In caso di smaltimento, per incenerimento o smaltimento in discarica, al di fuori dell'ambito territoriale ottimale, la raccolta ed il trasporto di questi rifiuti non è soggetta a privativa*".
- 5 A tali fini si considerano prodotti dalla struttura sanitaria dove è ubicato l'impianto di sterilizzazione anche i rifiuti prodotti dalle strutture sanitarie decentrate ma organizzativamente e funzionalmente collegate con la stessa.
- 6 Art. 183, comma 1, lett. s) «**trattamento**»: *operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento*.
- 7 Art. 183, comma 1, lett. n) «**gestione**»: *la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario*".

La sterilizzazione dei rifiuti sanitari, un'ipotesi da preferire

RIFIUTI SANITARI

di Giulia Ursino

le quali era stato in origine concepito, si pone al di fuori delle attività di *gestione dei rifiuti* e come tale non deve essere autorizzato.

Diversamente si avrà una attività di *gestione del rifiuto*, declinata – a seconda del tipo di attività compiuta (più o meno invasiva) - nelle differenti forme della *preparazione al riutilizzo, riciclaggio, recupero e smaltimento*, le quali necessiteranno invece di apposita autorizzazione.

La “*prevenzione*” sembra più applicabile ai beni, al fine di evitare che diventino rifiuti. Nel nostro caso non abbiamo beni, bensì *rifiuti a rischio infettivo* già prodotti.

Ed invero:

- i. nel momento in cui l'operatore sanitario si disfa dei materiali infetti (aghi, bisturi, fiale, guanti etc) – gettandoli nel compattatore/sterilizzatore - lo stesso di fatto li trasforma in *rifiuti* (mentre la *prevenzione* è possibile unicamente su *beni* non ancora diventati *rifiuti*);
- ii. la *triturazione, la compattazione e la sterilizzazione* modificano la natura dei materiali stessi, che certamente non possono essere riutilizzati per le medesime finalità per le quali erano stati in origine concepiti (la *prevenzione* presuppone invece il *riutilizzo diretto*).

A ben vedere, ci troviamo di fronte ad un'*operazione intermedia*, che tuttavia rientra in un'*attività di gestione dei rifiuti*. Ne è plastica conferma il fatto che gli Allegati B e C Alla Parte IV del TUA, nello specificare le operazioni di *smaltimento/recupero* vi ricompredano anche “*le operazioni preliminari precedenti allo smaltimento, incluso il pretrattamento come, tra l'altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l'essiccazione, la triturazione, il condizionamento o la separazione*”.

La *sterilizzazione*, certamente rientra tra le suddette operazioni, e quindi - sebbene azione preliminare, deve essere ricompresa all'interno delle vere e proprie attività di *gestione dei rifiuti*.

Ed infatti, l'attività di *sterilizzazione*:

- i. generalmente è soggetta ad *autorizzazione*;
- ii. **anche se non soggetta ad autorizzazione deve essere comunque comunicata alla Provincia** (Città Metropolitana) territorialmente competente, (il che riecheggia quanto previsto dall'art. 216 per le *autorizzazioni semplificate*, potendo quasi considerarsi come una *species* di *autorizzazione semplificata* ai sensi del DPR

254/2003);

- iii. di fatto muta la *natura del rifiuto*, tanto che **il CER viene modificato da 18.01.03*** (*rifiuti che devono essere raccolti e smaltiti applicando precauzioni particolari per evitare sanzioni*) e **18.02.02*** (*rifiuti che devono essere raccolti e smaltiti applicando precauzioni particolari per evitare infezioni*) a **20.03.01** (*rifiuti urbani non differenziati*) o **19.12.10**. (*rifiuti combustibili*) e quindi non è ipotizzabile, nei suoi confronti un riutilizzo tal quale.

A riprova dell'inquadramento della *sterilizzazione* tra le attività di *gestione dei rifiuti*, si pone poi la loro successiva gestione, così come delineata dagli artt. 7 e 9 del DPR in commento, nei termini di seguito esposti.

2. La gestione dei rifiuti sanitari sterilizzati

La gestione dei rifiuti sanitari sterilizzati muta a seconda che si decida o meno di assimilarli ai rifiuti urbani.

A tal proposito, si rammenta che ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera g), numero 8) del DPR 254/2003, i *rifiuti sanitari a solo rischio infettivo* sono *assimilati* ai rifiuti urbani se:

- i. assoggettati a procedimento di *sterilizzazione*;
- ii. avviati a *smaltimento* in *impianti di incenerimento* per rifiuti urbani;
- iii. avviati a *smaltimento* in *discarica* per i *rifiuti non pericolosi*, in caso di carenza impiantistica regionale.

Nello specifico, se i *rifiuti sanitari sterilizzati* vengono *assimilati ai rifiuti urbani*⁸ occorrerà:

1. procedere alla loro *raccolta e trasporto* con il CER 20.03.01 (*rifiuti urbani non differenziati*), utilizzando appositi imballaggi a perdere, anche flessibili, di colore diverso da quelli utilizzati per i rifiuti urbani e per gli altri rifiuti sanitari assimilati, recanti, ben visibile, l'indicazione indelebile «*Rifiuti sanitari sterilizzati*» alla quale dovrà essere aggiunta la data della *sterilizzazione*.
2. applicare, quanto alla loro *raccolta e trasporto*, le regole che disciplinano la *gestione dei rifiuti urbani*. E quindi:
 - a. andranno raccolti e trasportati (e quindi *conferiti*) unicamente dal soggetto che gestisce il *servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani* (o da un suo sub-appaltatore);
 - b. il *trasportatore* dovrà risultare iscritto

La sterilizzazione dei rifiuti sanitari, un'ipotesi da preferire

8 Cfr. artt. 9 e 11 DPR 254/2003.

di Giulia Ursino

RIFIUTI SANITARI

all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in *categoria 1 (raccolta e trasporto di rifiuti urbani)*;

- c. il relativo trasporto non dovrà essere accompagnato da *Formulario di Identificazione del Rifiuto*⁹;
- d. saranno soggetti, ai principi di *autosufficienza e prossimità* di cui all'art. 182-bis¹⁰ del TUA (che ne impone il loro trattamento all'interno dell'ambito territoriale ottimale, e comunque, presso gli impianti più vicini al luogo di produzione e raccolta).

Con l'*eccezione* normativamente prevista¹¹ che, i rifiuti sanitari sterilizzati, potranno essere smaltiti anche al di fuori dell'ambito territoriale ottimale (ATO) laddove avviati a *impianti di incenerimento di rifiuti urbani o discariche di rifiuti non pericolosi*. Con la precauzione che, dovranno in tal caso essere raccolti e trasportati separatamente dai rifiuti urbani. Inoltre, il riferimento che detta eccezione fa alla *non applicabilità della privativa*¹² pone una *deroga nella deroga*, poiché permette al produttore di avvalersi anche di soggetti privati che tuttavia dovranno possedere adeguata iscrizione all'ANGA in *Categoria 1*.

Viceversa, laddove si decida di gestire i *rifiuti sanitari sterilizzati* come *rifiuti speciali*¹³, gli stessi

1. andranno *raccolti* separatamente e *trasportati* con il CER 19.12.10 (*rifiuti combustibili*), in appositi imballaggi a perdere, anche flessibili, di colore diverso da quelli utilizzati per i rifiuti urbani e per gli altri rifiuti sanitari assimilati, recanti, ben visibile, l'indicazione indelebile «*Rifiuti sanitari sterilizzati*» alla quale dovrà essere aggiunta la data della sterilizzazione;
2. andranno gestiti secondo la c.d. *filiere del rifiuto speciale non pericoloso* e quindi:
 - a. il loro *deposito temporaneo* non potrà eccedere i tre mesi (indipendentemente dalla quantità), ovvero i 30mc e comunque non po-

trà eccedere l'anno;

- b. il loro *trasporto* dovrà avvenire per il tramite di soggetti iscritti all'ANGA in *Categoria 4 (raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi)* e dovrà essere accompagnato da *Formulario di identificazione dei rifiuti*;
- c. e infine il loro *conferimento* dovrà avvenire in favore di soggetti autorizzati. Nello specifico di soggetti autorizzati alla produzione di CSS o in impianti che utilizzano i rifiuti sanitari sterilizzati come mezzo per produrre energia.

Quanto alla *tracciabilità* dei rifiuti sterilizzati, l'art. 7 del DPR in commento impone: la tenuta presso l'impianto di sterilizzazione di un registro con fogli numerati progressivamente nel quale, ai fini dell'effettuazione dei controlli, devono essere riportate le seguenti informazioni:

- a. numero di identificazione del ciclo di sterilizzazione;
- b. quantità giornaliera e tipologia di rifiuti sottoposti al processo di sterilizzazione;
- c. data del processo di sterilizzazione.

Quanto agli altri documenti (*registri di carico e scarico, FIR; MUD*), gli stessi non saranno dovuti se si decide di gestire i rifiuti in commento *assimilandoli ai rifiuti urbani* e quindi conferendoli al gestore del servizio pubblico di igiene urbana.

Seguiranno invece le regole di cui agli artt. 189, 190 e 193 nel caso si decida di gestirli come *rifiuti speciali*.

Analogamente, il regime delle *responsabilità* sarà differente a seconda della *filiere di gestione* seguita. Ed invero, ai sensi dell'art. 188 del TUA, la *responsabilità* per una corretta gestione del rifiuto cessa unicamente:

- a. col conferimento al servizio pubblico di raccolta (per i *rifiuti urbani/assimilati agli urbani*);
- b. con il ricevimento della 4 copia del FIR, en-

9 Art. 193, comma 4, D.Lgs 152/2006.

10 Art. 182-bis, comma 1, D.Lgs 152/2006: "1. Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:
- realizzare l'*autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali*;
- permettere lo *smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta*, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica".

11 Cfr. art. 9, comma 3, DPR 254/2003.

12 Cfr. art. 2, comma 1, lett. g) n. 8 DPR 254/2003.

13 Cfr. art. 9 commi 3 ss DPR 254/2003.

RIFIUTI SANITARI

di Giulia Ursino

tro tre mesi dal conferimento, controfirmata e datata in arrivo dal destinatario (per i *rifiuti speciali*).

Nel diritto ambientale, infatti, vige il principio di *corresponsabilità*, ai sensi del quale ogni soggetto coinvolto nella *filiere del rifiuto* risponde, oltre che della propria attività, anche degli eventuali illeciti commessi dai soggetti che *precedono* o *seguono* il proprio intervento e che siano riscontrabili usando la *diligenza professionale* richiesta dall'attività svolta. A tal proposito, la corresponsabilità sussiste anche a livello di semplice *istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione* nella realizzazione degli illeciti¹⁴. Con ciò a significare che, per liberarsi di suddetta *forma di responsabilità* – ad eccezione della *filiere del rifiuto urbano* per la quale basta il conferimento al gestore del servizio pubblico – non è sufficiente il conferimento dei rifiuti al *trasportatore/smaltitore/recuperatore*, perdurando la stessa sino al recepimento della IV copia del FIR controfirmata e datata in arrivo dal destinatario, secondo il disposto dell'art. 188, comma 3, del TUA.

Analogamente, non sarà sufficiente la ricezione del *certificato di avvenuta sterilizzazione*, perdurando altresì l'*obbligo di vigilanza gravante fino al ricevimento delle IV copia del FIR*, ai sensi del suddetto art. 188. A riprova di ciò si pone l'art. 17 dello stesso DPR 254/2003, che fa salve le disposizioni dell'art. 10 del D.Lgs 22/1997 (oggi art. 188 D.Lgs 152/2006).

Responsabilità infine che – nelle strutture sanitarie – vede un coinvolgimento, tanto dell'autore materiale del comportamento *illecito/illegittimo*, quanto dell'organo di vertice della struttura (direttore generale/direttore amministrativo¹⁵ o del soggetto a ciò espressamente delegato).

* * *

3. Il combustibile solido secondario

Alla luce di quanto esposto nel paragrafo che prece-

de dunque, i *rifiuti sanitari sterilizzati* possono principalmente essere alternativamente¹⁶:

- avviati ad *impianti di incenerimento*;
- avviati in *impianti di produzione di CSS* o direttamente utilizzati per produrre energia;
- o, come ipotesi residuale, nel caso di carenza impiantistica, essere smaltiti in *discarica* per rifiuti non pericolosi.

La sterilizzazione non produce dunque *ex se* CSS ma bensì un rifiuto che rappresenta la condizione preliminare per poter avviare detti rifiuti in impianti di gestione rifiuti che, in possesso del relativo titolo, risultano autorizzati alla produzione di *combustibile solido secondario*.

A tal fine, per completezza si segnala che, il *Combustibile solido secondario* (prima chiamato Combustibile da rifiuti - CDR) si identifica con il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate dalla norma UNI CEN/TS 15359¹⁷.

Il CSS è generalmente considerato come un *rifiuto speciale* (c.d. *CSS-rifiuto*), salvo ricorrano le condizioni previste per la cessazione della qualifica di rifiuto di cui all'art. 184-ter del TUA (*CSS-combustibile*).

Laddove si voglia gestire il CSS come un *combustibile* (e non come un rifiuto), verranno in rilevanza le disposizioni di cui all'art. 184-ter e al DM 22/2013, e così, per quanto di interesse, la *produzione*¹⁸ di CSS-combustibile necessita:

- l'espletamento di un'operazione di *recupero* autorizzata;
- la sussistenza di impianti debitamente autorizzati (autorizzazione ex art. 208 o in A.I.A.) e dotati di certificazione di qualità ambientale (SGQ) o di registrazione EMAS;
- l'attestazione del rispetto delle condizioni di cui al DM 22/2013, per il tramite di una *dichiarazione di conformità*.

Una volta prodotto poi, il *CSS-Combustibile*, potrà essere unicamente *destinato* a cementifici o a centrali termoelettriche di potenza superiore a 50 MW, au-

14 Cass. pen., Sez III, n. 6420 del 2008.

15 Cass. Pen., Sez. III, 26481 del 14 marzo 2007; conforme Cass. Pen. Sez. III n. 3408 del 29 novembre 2000.

16 Cfr. art. 11 DPR 254/2003.

17 Art. 183, comma 1, lett. cc) D.Lgs 152/2006.

18 Per completezza, si fa presente che – nonostante il DPR 254/2003 consente di avviare i rifiuti sterilizzati in impianti di produzione di CDR – l'*Allegato 2* al DM 22/2013 ricomprende tra i "*rifiuti non pericolosi non ammessi per la produzione del CSS-Combustibile*" anche i "*rifiuti prodotti dal settore sanitario e veterinario o da attività di ricerca collegate (tranne i rifiuti di cucina e di ristorazione non direttamente provenienti da trattamento terapeutico)*", laddove riconducibili al Capitolo 18. Particolare attenzione dovrà quindi essere posta nell'attribuzione del giusto CER (19.12.10. ex art. 9 DPR 254/2003), ai rifiuti sterilizzati avviati a detti impianti.

di Giulia Ursino

RIFIUTI SANITARI

torizzati in AIA e dotati di certificazioni di qualità/EMAS.

Viceversa, considerare il CSS *come rifiuto* significa:

- che dovrà essere prodotto in impianti autorizzati (oltre determinate capacità, la produzione del CSS potrebbe addirittura necessitare della richiesta di una Autorizzazione Integrata Ambientale);
- e quindi avviato a recupero/smaltimento presso impianti terzi (sempre autorizzati).

Da tale veloce panoramica emerge dunque, l'impossibilità di produrre CSS (sia esso combustibile o rifiuto), in assenza dei titoli autorizzativi di legge (autorizzazione ordinaria o addirittura AIA). E anche a volerlo produrre, soprattutto in relazione al CSS-Combustibile, sussistono poi specifici vincoli di destinazione del combustibile solido secondario una volta prodotto (cementifici o centrali termoelettriche di potenza superiore a 50 MW).

CONCLUSIONI

Diverse, dunque, le possibilità di gestire i rifiuti sanitari a rischio infettivo. Certamente la *sterilizzazione* si pone quale valida e concreta *"alternativa"* tra queste, in quanto permette di eliminare la *pericolosità* insita in tale tipologia di rifiuti.

Una gestione dei rifiuti in linea con i nuovi *standard* nazionali e europei, significa non solo ridurre la *produzione* dei rifiuti – tendendo sempre di più verso una *società a rifiuti zero* – ma anche eliminarne la pericolosità e in questo la *sterilizzazione* si pone perfettamente in linea con detti orientamenti.

Apprezzabile anche, la *semplificazione burocratica*, per quegli impianti siti all'interno delle strutture sanitarie, con ciò confermando l'impressione di favore dell'ordinamento verso tale pratica; nonché la semplificazione nella gestione dei rifiuti esitanti dall'attività di sterilizzazione stessa.

Ma attenzione!

La sterilizzazione non produce in automatico il Combustibile Solido Secondario, essendo invece il primo passo per conferire i *rifiuti sterilizzati* presso impianti autorizzati alla produzione di tale combustibile (che deve poi essere a sua volta conferito in appositi impianti, per produrre energia).

Tale distinzione deve essere ben chiara a livello concettuale e nella pratica, se non si vuole incorrere nelle penetranti sanzioni previste per una *gestione non autorizzata di rifiuti*.

COLLANA:

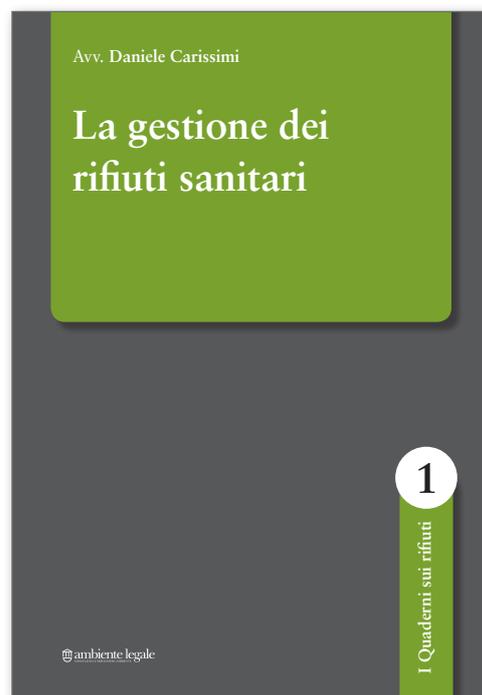
"I Quaderni sui rifiuti"

La gestione dei rifiuti sanitari

Autore:

Avv. D. Carissimi

I rifiuti prodotti dalle strutture sanitarie pubbliche e private, individuate ai sensi del D.lgs. 502/1992, che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca ed effettuano le prestazioni previste dalla L. 833/1978 rappresentano una peculiare species dei rifiuti cc.dd. *"rifiuti sanitari"*. Nel panorama giuridico italiano tali rifiuti trovano la loro disciplina generale nel D.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) nonché la disciplina specifica nel D.P.R. 254/2003, il quale prevede importanti deroghe.



ISBN: 978-88-942121-3-6



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

La sterilizzazione dei rifiuti sanitari,
un'ipotesi da preferire

“ Deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi: sulla qualifica del soggetto attivo del reato ”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi: sulla qualifica del soggetto attivo del reato

ABSTRACT

La Corte di Cassazione con una recente pronuncia è tornata a delineare gli ambiti di configurabilità del reato di deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 256 co. 2 del D. Lgs. n. 152/2006 in relazione alla qualifica del soggetto attivo del reato

Ed invero, la possibilità di imputazione di tale reato relativamente ad aziende che commercialmente gestiscono rifiuti e non risultano titolari delle prescritte all'autorizzazioni è piuttosto chiara.

Tuttavia, con la pronuncia in commento i giudici hanno definitivamente esteso l'applicabilità della fattispecie di reato ai titolari di imprese (ovvero responsabili di enti) a prescindere dalla natura dell'attività commerciale esercitata.

Nel presente contributo, pertanto, si procederà alla disamina del reato ex art. 256, co. 2 del D. Lgs. n. 152/2006 alla luce della suddetta pronuncia al fine di comprendere la reale portata di una fattispecie che, così delineata, trova ampi margini di applicazione.

IN SINTESI

- La fattispecie delineata dal co. 2 dell'art. 256 del D. Lgs. n. 152/2006 attribuisce rilevanza 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;
- si tratta, dunque, di un reato proprio in quanto la condotta illecita, affinché sia sanzionata a titolo penale deve essere posta in essere da tali determinate categorie di soggetti;
- i giudici di legittimità ne estendono la configurabilità nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio di una attività economica, anche di fatto, indipendentemente dalla qualifica formale dell'agente o della natura dell'attività medesima.

di Giulia Todini

SANZIONI

1. Sull'art. 256 co. 2 del D. Lgs. n. 152/2006

Preliminarmente, al fine di comprendere la portata applicativa della pronuncia in commento appare opportuno spendere alcune parole sul reato delineato dal 2 co. dell'art. 256¹ del D. Lgs. n. 152/2006.

Ed invero, tale tipologia di reato costituisce una delle diverse fattispecie di illecito penale configurate dall'art. 256 del D. Lgs. n. 152/2006 relativamente alla gestione dei rifiuti².

Nello specifico, la fattispecie delineata dal suddetto co. 2 attribuisce rilevanza:

- ai titolari di imprese
- 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'art. 192, co. 1 e 2” sancendone per essi l'applicazione delle sanzioni previste al co. 1 della medesima disposizione.

Le condotte sanzionate sono, quindi, individuate specificatamente con:

- l'abbandono: sussiste quando la destinazione finale impressa dal detentore al rifiuto è incompatibile con una qualunque delle forme di lecita gestione previste dalla legge³;
- il deposito incontrollato: di difficile definizione (anche per la non pronta distinzione rispetto ad altre fattispecie ambientali tra cui abbandono di rifiuti e deposito temporaneo) parrebbe configurarsi *“quando il raggruppamento di essi viene effettuato in luogo diverso da quello in cui i rifiuti sono prodotti, e fuori della sfera di controllo del produttore”*⁴;
- immissione di rifiuti in acque superficiali e sotterranee: pone problemi in relazione ai limiti rispetto alla disciplina sugli scarichi.

Posto ciò, appare possibile classificare tale reato come un reato proprio in quanto la condotta illecita, affinché sia sanzionata a titolo penale deve essere posta in essere da una determinata categoria di soggetti. Tali sono, per espressa previsione di legge, il titolare dell'impresa ovvero il responsabile dell'ente. Ebbene, ciò costituisce il *discrimen* tra tale illecito penale e l'illecito amministrativo sanzionato, invece,

dall'art. 255⁵ co. 1 d.lgs. 152/2006 che punisce la medesima condotta di abbandono di rifiuti commessa, però, dal *soggetto privato*.

Quanto, infine, alla sanzione applicabile, nella specie, la disposizione in commento prevede:

- 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;
- 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. Sul caso di specie

Delineato così il reato, sarà necessario soffermarsi su quanto la Cassazione penale ha definito con recente sentenza⁶ in relazione alla qualifica del soggetto attivo dello stesso.

La decisione in commento muove da un ricorso presentato da un amministratore unico di società condannato in primo grado dal Tribunale anche per il reato dell'art. 256 co. 2 del D. Lgs. n. 152/2006.

La motivazione del ricorso sul punto risiedeva nella circostanza della mancanza di configurabilità del menzionato reato per essere, la società rappresentata, munita di autorizzazione unica ambientale.

Ed invero, il ricorrente sosteneva che in relazione al deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi in presenza della autorizzazione unica ambientale non potesse sussistere il reato *de quo*.

Ebbene, la Suprema Corte nel ricordare che tale reato non può essere circoscritto ai soli titolari di imprese che svolgono commercialmente la gestione dei rifiuti ha - a contrario - rigettato il motivo di doglianza.

Posto, dunque, nel caso di specie, l'accertamento dell'esistenza di un deposito incontrollato di rifiuti, i giudici di legittimità ne hanno definito i contorni di applicabilità - quanto al soggetto attivo del reato - richiamando, invero, quanto precedentemente sancito con diverse pronunce sul punto.

Nel merito, la Corte ha sostenuto che il reato di cui all'art. 256, 2 co. si applica *“nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio:*

- *di una attività economica, anche di fatto, indipendentemente dalla qualifica formale dell'a-*

Deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi: sulla qualifica del soggetto attivo del reato

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

2 Il comma 1 del medesimo art. 256 punisce: *“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, 213, 214, 215 e 216”*.

3 Su tutte Cass. Pen., sez. III, 28 maggio 2002, n. 20780.

4 Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 41524 del 12 settembre 2017.

5 Art. 255 (abbandono di rifiuti) del D. Lgs. n. 152/2006.

6 Cass. Pen. sen. n. 22451 del 22 maggio 2019.

SANZIONI

di Giulia Todini

- gente o della natura dell'attività medesima;*
- *di una attività economica di qualunque natura, non essendo circoscritto ai soli titolari di imprese che svolgono le attività di gestione di rifiuti di cui al co. 1 della citata disposizione”.*

Sulla base di tali statuizioni emerge la necessaria presenza - per la configurabilità del reato di deposito incontrollato di rifiuti - di una attività economica. Ciò, tuttavia, indipendentemente dalla sua formale investitura (*anche di fatto*) o dalla natura dell'attività esercitata (*di qualunque natura*).

In altre parole, ciò che appare rilevare, di fatto - anche quale *discrimen* rispetto alla distinzione tra tale reato e l'illecito amministrativo sanzionato dall'art. 255 co. 1 d.lgs. 152/2006 - è la derivazione del rifiuto in capo ad una attività economico-produttiva nei sensi sopra espressi.

Pertanto, prescindendo dalla qualifica formale dell'agente (imprenditore o meno) e dalla natura dell'attività (gestione di rifiuti o meno) il deposito incontrollato di rifiuti riguarda rifiuti derivanti dalla propria (di chiunque) attività produttiva, ovvero che, in ogni caso, siano riferibili ad una attività produttiva giuridicamente correlata allo stesso soggetto.

Da tutto quanto sopra, anche in riferimento a pronunce in argomento, dunque, appare possibile configurare il reato di deposito incontrollato di rifiuti come illecito penale che:

- in primo luogo, possa essere commesso da qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'ambito di un'attività economica indipendentemente da una qualificazione formale sua o dell'attività medesima, e pertanto a nulla rileva la possibile qualificazione del soggetto agente sotto altre vesti aziendali.

Dello stesso avviso altra Cass. Pen. così ha statuito: *“Il socio accomandatario, legale rappresentante di una società rivestita unitamente alla moglie, non può addurre di rivestire una mera qualifica formale per giustificare l'inosservanza delle specifiche disposizioni in materia di rifiuti”*⁷.

- in secondo luogo, si riferisce ad ogni impresa (ovvero ente) - prescindendo dalla natura di tale attività ed esercitata anche di fatto - e, dunque, anche se non esercita una attività commerciale tipica di gestione di rifiuti.

Ciò è confermato anche dal fatto che l'espressione *“che effettuano attività di gestione di rifiuti”* prevista per tale reato nel testo del previgente D. Lgs. n. 22/1997 - precisamente all'art. 51 - venne già soppressa nei successivi interventi normativi.

Ed invero, sul punto la Cassazione si era già precedentemente espressa in tal senso: *“il reato di cui all'art. 256, comma secondo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è configurabile nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio di una attività economica di qualunque natura, non essendo circoscritto ai soli titolari di imprese che svolgono le attività di gestione di rifiuti di cui al comma primo della citata disposizione”*⁸.

Ancora, nello stesso senso: *“Il reato di deposito incontrollato di rifiuti, previsto dall'art. 256, comma secondo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è configurabile anche in caso di attività occasionale commessa non soltanto dai titolari di imprese e responsabili di enti che effettuano una delle attività indicate al comma primo della richiamata disposizione (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione), ma anche da qualsiasi impresa avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 cod. civ., o di ente, con personalità giuridica o operante di fatto”*⁹.

CONCLUSIONI

Il reato previsto all'art. 256, 2 co. D. Lgs. n. 152/2006 - in particolare relativamente al deposito incontrollato di rifiuti - delineato nell'ambito della più generale fattispecie di gestione di rifiuti non autorizzata, invero, esula da tale specifica indicazione.

Posta, infatti, la distinzione rispetto all'illecito amministrativo dell'art. 255 del D. Lgs. n. 152/2006 che punisce la medesima condotta commessa, però, dal soggetto privato, tale reato si applica solo nei confronti di titolari di imprese ovvero responsabili di enti. Ed invero, a seguito di costante giurisprudenza sul punto, si è ritenuto configurabile il reato *de quo* prescindendo dalla qualifica formale dell'agente (imprenditore o meno) e dalla natura dell'attività (gestione di rifiuti o meno) riguardando lo stesso rifiuti derivanti da una attività produttiva, indipendentemente dalla sua formale investitura (*anche di fatto*) o dalla natura dell'attività esercitata (*di qualunque natura*).

Pertanto, appare plausibile affermare l'ampiezza di applicazione sanzionatoria per la suddetta fattispecie - così come delineata anche dalla giurisprudenza - alla luce della sempre più frequente riconducibilità dei rifiuti, ed in particolare del loro deposito incontrollato, all'ambito produttivo economico visti gli elevati costi per il corretto smaltimento degli stessi.

Deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi: sulla qualifica del soggetto attivo del reato

7 Cass. pen. Sez. III Sent., 24/10/2017, n. 56275.

8 Cass. pen. Sez. III Sent., 14/12/2016, n. 19969.

9 Cass. pen. Sez. III, 05/04/2017, n. 30133.

4.

SOMMARIO

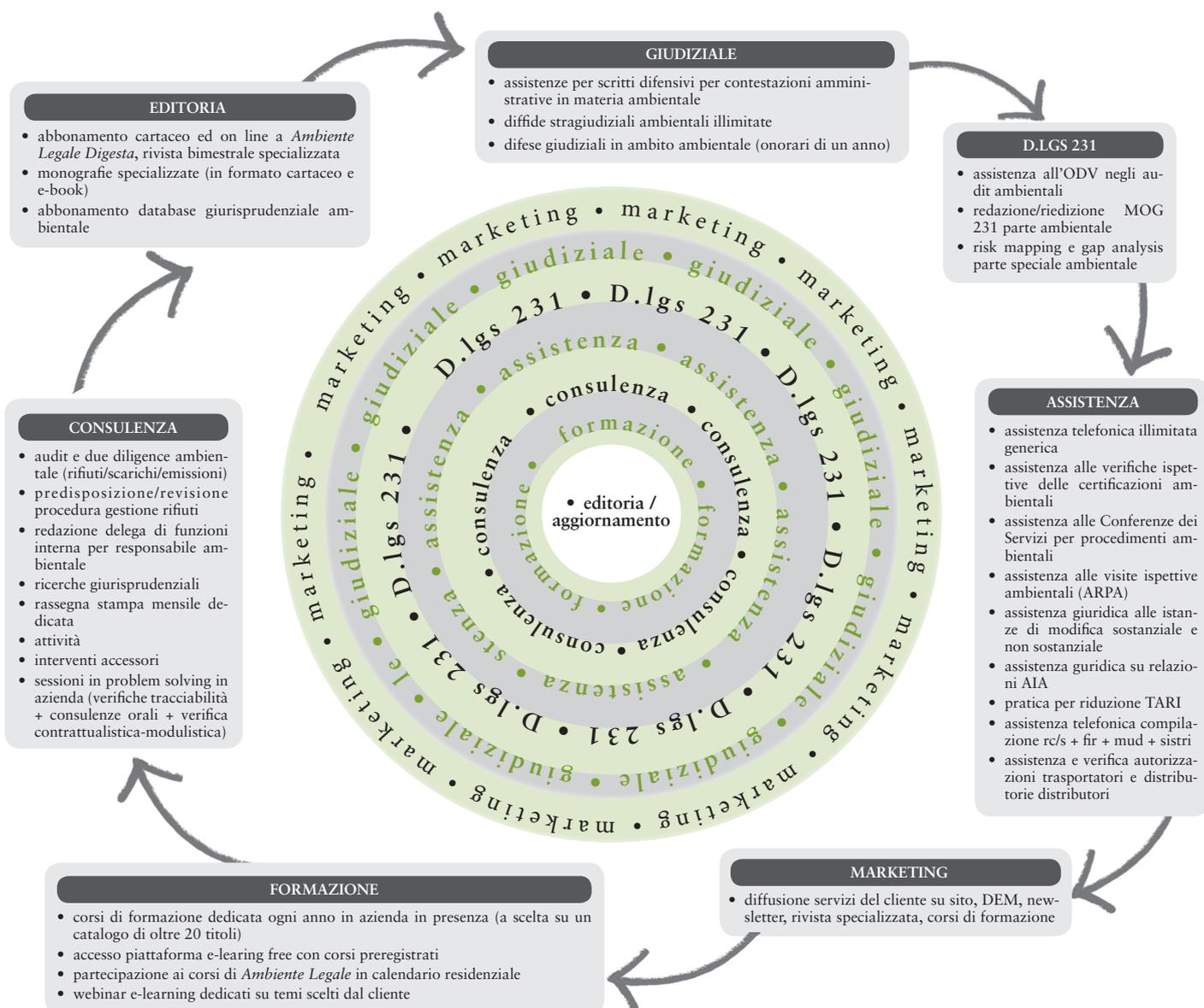
- **4.1. Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 643
 - 4.1.1. Penale 644
 - 4.1.2. Amministrativo 648
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 652
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 653
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.4. Le nuove verifiche di idoneità del Responsabile Tecnico
di *Emiliano Bergonzoni* 656
- **4.3. Quesiti**
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 667
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.4. Il decreto sblocca cantieri e le Linee Guida dell'ANAC
di *Lucia Giulivi* 690

Sei un produttore o un gestore di rifiuti?

E HAI BISOGNO DI UN'ASSISTENZA A 360° IN DIRITTO AMBIENTALE?

CREA LA TUA CONVENZIONE CON NOI

SOLO PER TE tutti i nostri servizi in un unico CONTRATTO per un ANNO ad un PREZZO SPECIALE!




ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

CARISSIMI
STUDIO LEGALE

ambiente legale
RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI
DIGESTA

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

www.studiolegalecarissimi.it
commerciale@studiolegalecarissimi.it

www.ambientelegaledigesta.it
commerciale@ambientelegale.it

4.1.

SOMMARIO

- **4.1.1. Penale** 644
 - 4.1.1.23. Cass. Pen., Sez. III, del 29 maggio 2019, n. 23818 644
 - 4.1.1.24. Cass. Pen., Sez. III, del 27 maggio 2019, n. 23148 644
 - 4.1.1.25. Cass. Pen., Sez. III, del 22 maggio 2019, n. 22451 645
 - 4.1.1.26. Cass. Pen., Sez. III, del 16 maggio 2019, n. 21369 645
 - 4.1.1.27. Cass. Pen., Sez. III, del 13 maggio 2019, n. 20467 646
 - 4.1.1.28. Cass. Pen., Sez. III, del 9 maggio 2019, n. 19900 646
 - 4.1.1.29. Cass. Pen., Sez. III, del 30 aprile 2019, n. 17813 647
 - 4.1.1.30. Cass. Pen., Sez. III, del 18 aprile 2019, n. 17056 647

- **4.1.2. Amministrativo** 648
 - 4.1.2.21. Tar Marche, Sez. I, del 15 maggio 2019, n. 316 648
 - 4.1.2.22. Tar Molise, Sez. I, del 13 maggio 2019, n. 177 648
 - 4.1.2.23. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, del 9 maggio 2019, n. 755 649
 - 4.1.2.24. Tar Sicilia, Catania, Sez. I, del 6 maggio 2019, n. 1053 649
 - 4.1.2.25. Tar Calabria, (RC), del 3 maggio 2019, n. 306 650
 - 4.1.2.26. Tar Campania, Napoli, Sez. VII, del 30 aprile 2019, n. 2303 650
 - 4.1.2.27. Consiglio di Stato, Sez. V, del 10 aprile 2019, n. 236 651
 - 4.1.2.28. Tar Calabria, CZ, Sez. I, del 28 febbraio 2019, n. 302 651

- **4.1.3. D.Lgs. 231/01** 652
 - 4.1.3.11. Cass. Pen., Sez. III, del 6 maggio 2019 n. 18842 652
 - 4.1.3.12. Cass. Pen., Sez. IV, del 17 aprile 2019, n. 16598 652

- **4.1.4. Corte Giustizia Europea** 653
 - 4.1.4.9. Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 23 maggio 2019, causa C-634/17 653
 - 4.1.4.10. Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 16 maggio 2019, causa C-689/17 653

4.1.1.23. TRASPORTO

Trasporto illecito di rifiuti – Confisca del mezzo – Mezzo appartenente ad un terzo estraneo al reato.

Il mezzo da confiscare deve appartenere all'autore del reato e, pertanto, la confisca dei mezzi di trasporto appartenenti ad un terzo estraneo al reato non può essere ordinata, sempre che nei suoi confronti non sia individuata la violazione di obblighi di diligenza e che risulti la buona fede, intesa quale assenza di condizioni che rendano probabile a suo carico un qualsivoglia addebito di negligenza da cui sia derivata la possibilità dell'uso illecito della cosa e senza che esistano collegamenti, diretti o indiretti, ancorché non punibili, con la consumazione del reato.

Cass. Pen., Sez. III,
del 29 maggio 2019,
n. 23818

4.1.1.24. FERTIRRIGAZIONE

Limiti dell'attività di fertirrigazione in deroga alla disciplina dei rifiuti.

Per potersi avere la fertirrigazione in deroga alla disciplina dei rifiuti occorre l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, nonché l'adeguatezza di quantità e qualità degli effluenti e dei tempi e modalità di distribuzione al tipo e fabbisogno delle colture e, in secondo luogo, l'assenza di dati sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione. Per di più l'onere della prova ricade sulla parte che beneficia della deroga.

Cass. Pen., Sez. III,
del 27 maggio 2019, n. 23148

Il reato di deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 256, comma 2 del d.lgs n. 152/06 è configurabile nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio, anche di fatto, di una attività economica, indipendentemente dalla qualifica formale dell'agente o della natura dell'attività medesima e nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio di una attività economica di qualunque natura, non essendo circoscritto ai soli titolari di imprese che svolgono le attività di gestione di rifiuti di cui al comma primo della citata disposizione.

SANZIONI

4.1.1.25.

Deposito incontrollato rifiuti non pericolosi – configurabilità nei confronti di qualunque soggetto.

Cass. Pen., Sez. III,
del 22 maggio 2019, n. 22451

Il reato di cui all'art. 256, comma primo, del d.lgs n. 152/06 è reato istantaneo ed è sufficiente anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative previste dalla norma, purchè costituisca un'attività di gestione di rifiuti.

La tesi sostenuta dalla difesa, secondo cui la condotta penalmente rilevante non si sarebbe perfezionata essendo stato l'imputato fermato dagli agenti della Guardia Forestale mentre, procedendo a marcia indietro lungo la strada sterrata insistente sul terreno scosceso già ingombro di rifiuti, era in procinto di scaricare, non è stata accolta. Si è ritenuta integrata la duplice condotta del trasporto e dello smaltimento di rifiuti, costituiti dai materiali di risulta derivati dall'attività edilizia e dunque prodotti dallo stesso prevenuto, esercente attività imprenditoriale nel settore dell'edilizia.

SANZIONI

4.1.1.26.

Reato di gestione di rifiuti non autorizzata – Configurabilità.

Cass. Pen., Sez. III,
del 16 maggio 2019,
n. 21369

4.1.1.27.

SANZIONI

**Art. 256, c. 1 del d.lgs n. 152/06
– Elemento assoluta occasionalità**

**Cass. Pen., Sez. III,
del 13 maggio 2019, n. 20467**

Ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 256 il carattere non occasionale della condotta di trasporto illecito di rifiuti può essere desunto da indici sintomatici, quali la provenienza del rifiuto da un'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. Altri elementi indicativi per valutare l'occasionalità o meno del trasporto possono trarsi dal dato ponderale dei rifiuti oggetto di gestione, dalla disponibilità di un veicolo adeguato e funzionale al trasporto di rifiuti, dal fine di profitto perseguito.

4.1.1.28.

CLASSIFICAZIONE

**Fanghi derivanti dalla raccolta
dalle deiezioni canine – rifiuti
non pericolosi.**

**Cass. Pen., Sez. III,
del 9 maggio 2019, n. 19900**

Le deiezioni animali in assenza di altra specificazione debbono essere considerate rifiuti non pericolosi.

Nel caso di specie è stata ritenuta frutto di una autentica petizione di principio, priva di qualsivoglia riscontro dimostrativo, la attribuzione ai rifiuti in questione della qualifica di rifiuti sanitari da cui è fatta discendere la loro natura di rifiuti pericolosi.

Nè è possibile ricavare tale attribuzione di pericolosità in funzione della natura accertata dei predetti rifiuti (fanghi derivanti dalla raccolta dalle deiezioni canine).

Il reato di omessa bonifica è configurabile non solo quando chi sia tenuto alla bonifica non vi provveda in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui all'art. 242 e ss., bensì anche nell'ulteriore caso in cui addirittura impedisca la stessa formazione del progetto di bonifica e quindi la sua realizzazione, attraverso la mancata attuazione del piano di caratterizzazione, necessario per predisporre il progetto di bonifica.

Non si tratterebbe, in tal caso, di una non consentita interpretazione estensiva in malam partem né di un'applicazione analogica della norma penale bensì dell'unica interpretazione sistematica atta a rendere il sistema razionale e non in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Sarebbe manifestamente irrazionale una disciplina che prevedesse la punizione di un soggetto che dà esecuzione al piano di caratterizzazione ma poi omette di eseguire il conseguente progetto di bonifica ed invece esonerasse da pena il soggetto che addirittura omette anche di adempiere al piano di caratterizzazione così ostacolando ed impedendo la stessa formazione del progetto di bonifica.

BONIFICHE

4.1.1.29.

Reato di omessa bonifica - Mancata attuazione del piano di caratterizzazione.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 30 aprile 2019, n. 17813**

Onde realizzare la condotta di cui all'art. 29 - *quattordices* del D.Lgs. n. 152/06 non è necessario che sia integrato un danno ambientale è sufficiente che l'attività si sia svolta con inosservanza dell'autorizzazione integrata ambientale, indipendentemente dalla produzione di un danno all'ambiente.

Dalla norma, non emerge che il danno ambientale sia una condizione di punibilità, trattandosi di una fattispecie di carattere meramente formale e non sostanziale.

AIA

4.1.1.30.

AIA – Art. 29 - *quattordices* del d.lgs. n. 152/06 – Configurabilità – Necessità del danno ambientale.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 18 aprile 2019, n. 17056**

4.1.2.21.

AUTORIZZAZIONI

Tutela dell'ambiente - Legittimazione partecipativa e del coinvolgimento di soggetti potenzialmente interessati - Partecipazione alle procedure di VAS e VIA.

La materia della tutela dell'ambiente si connota per una peculiare ampiezza del riconoscimento della legittimazione partecipativa e del coinvolgimento di soggetti potenzialmente interessati, come è dimostrato dalle scelte legislative in tema di partecipazione alle procedure di VAS e VIA, di legittimazione all'accesso alla documentazione in materia ambientale, di valorizzazione degli interessi "diffusi" anche quanto al profilo della legittimazione processuale.

Tar Marche, Sez. I,
del 15 maggio 2019, n. 316

4.1.2.22.

TARIFFA

Tariffa raccolta rifiuti - Giurisdizione del TAR

I provvedimenti con cui i Comuni procedono alla determinazione delle tariffe per la raccolta dei rifiuti costituiscono, come è noto, atti amministrativi generali che gli enti locali pongono in essere nell'esercizio delle proprie scelte discrezionali afferenti la gestione del servizio; tali atti, inoltre, vengono adottati nel pieno esercizio della potestà amministrativa ovvero al di fuori di qualsivoglia rapporto negoziale di tipo paritetico con i singoli utenti cosicchè essi sono dotati, oltre che di una valenza autoritativa, anche di una immediata.

La controversia risulta correttamente incardinata innanzi al tribunale amministrativo in quanto è stata impugnata la determina comunale di approvazione delle tariffe TARI unitamente alla determina di approvazione del piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Tar Molise, Sez. I,
del 13 maggio 2019, n. 177

Per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo a uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%).

Soprattutto in relazione a fatti risalenti nel tempo, acquistano rilievo ai fini dell'individuazione del responsabile della contaminazione, elementi di fatto dai quali possano trarsi indizi gravi, precisi e concordanti che inducano a ritenere verosimile, secondo l'id quod plerumque accidit, che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori.

RESPONSABILITÀ

4.1.2.23.

Responsabilità per inquinamento – Accertamento del nesso di causalità – Teoria del più probabile che non – Indizi gravi, precisi e concordanti.

Tar Puglia, Lecce, Sez. I, del 9 maggio 2019, n. 755

L'art. 130 prevede che in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione, alle misure ivi indicate, tra le quali è anche prevista, alla lettera b), la *“diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente”*.

Nel caso in cui disponga la sanzione più grave della sospensione, in ragione della tutela della salute pubblica, devono essere chiaramente evincibili le ragioni per le quali sussista un potenziale pericolo per la salute pubblica.

SCARICHI

4.1.2.24.

Autorizzazione allo scarico – Inosservanza prescrizioni – Sospensione.

Tar Sicilia, Catania, Sez. I, del 6 maggio 2019, n. 1053

4.1.2.25.

VIA

VIA - Sindacato dell'amministrazione.

Nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, l'amministrazione esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con conseguenti limiti al sindacato giurisdizionale sulla determinazione finale emessa.

Tar Calabria, (RC),
del 3 maggio 2019, n. 306

4.1.2.26.

AUTORIZZAZIONI

Impianti eolici – valutazione ambientale.

L'amministrazione, nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati.

Tar Campania, Napoli,
Sez. VII, del 30 aprile 2019,
n. 2303

Le procedure operative ed amministrative da attivare, a carico del “*responsabile dell’inquinamento*”, al verificarsi di un evento potenzialmente contaminante, sono previste all’art. 242 del d. lgs. n. 152/2006, da quale emerge con chiarezza la distinzione tra CSC e CSR: le prime strumentali a riconoscere, nell’area sottoposta a verifica, l’esistenza di sostanze inquinanti in una soglia tale da giustificare la predisposizione di un piano di caratterizzazione; le seconde preordinate alla verifica della sussistenza di un livello di rischio tale da giustificare l’attuazione di interventi di bonifica e di messa in sicurezza.

Ne deriva che la soglia di concentrazione può essere abbassata. Infatti, la fissazione dei valori di CSC non ha per scopo la tutela della salute, ma solo la rintracciabilità nell’ambiente delle sostanze.

BONIFICHE

4.1.2.27.

Distinzione tra concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Consiglio di Stato, Sez. V, del 10 aprile 2019, n. 236

La legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull’ambiente ad associazioni locali, è condizionata da alcuni indici di rappresentatività: perseguimento da parte dell’ente in via statutaria ed in modo non occasionale gli obiettivi di tutela ambientale, adeguato grado di rappresentatività, stabilità in un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

È irrilevante a tal fine il dato dell’essere seguita l’associazione sul socialnetwork facebook, essendo i followers meri osservatori che con ciò solo non mostrano aderenza alla associazione

RESPONSABILITÀ

4.1.2.28.

Rappresentatività delle associazioni locali - Atti incidenti sull’ambiente - Followers - Rilevanza.

Tar Calabria, CZ, Sez. I, del 28 febbraio 2019, n. 302

4.1.3.11.

RESPONSABILITÀ

Commissione di reati da parte di persone fisiche che esercitano posizioni apicali – onere di dimostrare di aver adottato ed efficacemente attuato i modelli di organizzazione.

Cass. Pen., Sez. III, del 6 maggio 2019 n. 18842

In tema di responsabilità delle persone giuridiche, che configura una sorta di tertium genus di responsabilità compatibile con i principi costituzionali di responsabilità per fatto proprio e di colpevolezza, una volta accertata la commissione di determinati reati da parte delle persone fisiche che esercitano funzioni apicali, i quali abbiano agito nell'interesse o a vantaggio delle società, incombe sui predetti enti l'onere, con effetti liberatori, di dimostrare di aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione dei reati, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; in tal senso, la colpa di organizzazione, da intendersi in senso normativo, è fondata, nel sistema introdotto dal d.lgs. n. 231 del 2001, sul rimprovero derivante dall'inottemperanza da parte dell'ente dell'obbligo di adottare le cautele, organizzative e gestionali, necessarie a prevenire la commissione dei reati previsti tra quelli idonei a fondare la responsabilità del soggetto collettivo, dovendo tali accorgimenti essere consacrati in un documento che individua i rischi e delinea le misure atte a contrastarli.

4.1.3.12.

RESPONSABILITÀ

Responsabilità da reato degli enti derivante da reati colposi di evento - Interesse o al vantaggio- Riferimento alla condotta e non all'evento.

Cass. Pen., Sez. IV, del 17 aprile 2019, n. 16598

In tema di responsabilità da reato degli enti derivante da reati colposi di evento, i criteri di imputazione oggettiva, rappresentati dal riferimento contenuto nell'art. 5 del D.Lgs. n. 231 del 2001 all'interesse o al vantaggio, devono essere riferiti alla condotta e non all'evento e ciò, perché, non rispondono all'interesse dell'ente, o non procurano allo stesso un vantaggio, la morte o le lesioni riportate da un suo dipendente in conseguenza di violazioni di norme antinfortunistiche.

L'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti, dev'essere interpretato nel senso che le spedizioni di sottoprodotti di origine animale rientranti nel regolamento (CE) n. 1069/2009 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002, (regolamento sui sottoprodotti di origine animale) sono escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, salvo nelle ipotesi in cui il regolamento n. 1069/2009 prevede espressamente l'applicazione del regolamento n. 1013/2006.

TRASPORTO

4.1.4.9.

Spedizioni di rifiuti all'interno dell'Unione europea – Regolamento (CE) n. 1013/2006 – Regolamento (CE) n. 1069/2009 – Spedizione di sottoprodotti di origine animale.

Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 23 maggio 2019, causa C-634/17

L'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti, deve essere interpretato nel senso che i residui, sotto forma di rottami di metallo e acqua di spegnimento mischiata a fanghi e residui del carico, come quelli di cui al procedimento principale, dovuti a un'avaria avvenuta a bordo di una nave, devono essere considerati rifiuti prodotti a bordo di navi, a norma di tale disposizione, che sono pertanto esclusi dall'ambito d'applicazione di tale regolamento finché non siano sbarcati per essere recuperati o smaltiti.

TRASPORTO

4.1.4.10.

Spedizione di rifiuti – Regolamento (CE) n. 1013/2006 – Rifiuti soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte – Spedizioni all'interno dell'Unione europea – Rifiuti prodotti a bordo di navi – Rifiuti a bordo di una nave a seguito di un'avaria.

Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 16 maggio 2019, causa C-689/17

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO Modello 231

Il **Modello 231** è lo strumento attraverso il quale l'ente esprime la propria volontà di disincentivare condotte illecite da parte di dipendenti ed apicali dirette ad apportare un interesse o un vantaggio in favore dell'ente medesimo.

Nello specifico il Modello rappresenta l'elemento di raccordo tra i vari strumenti organizzativi adottati da una società atto a garantire una *compliance* tra i vari presidi di controllo ed a sopperire alle carenze organizzative eventualmente riscontrate.

Il Modello, per essere efficace deve essere dotato degli elementi essenziali indicati dal medesimo D.Lgs. 231/2001 ed è pertanto necessario che lo stesso non rappresenti una mera raccomandazione generale alla legalità ma sia invece una fotografia dell'esistente ed una mappa con un percorso ben delineato diretto

alla *compliance* aziendale.

Accanto alla funzione di scudo rispetto alle sanzioni contenute nel D.Lgs. 231/2001 (in grado di paralizzare a tutti gli effetti l'ente che ne è destinatario), il Modello 231 rappresenta altresì un elemento premiale nell'ottenimento del Rating di legalità strumento sempre più d'interesse per le Pubbliche Amministrazioni nella scelta del partner commerciale.

Ulteriore vantaggio connesso all'adozione del Modello 231 riguardo al D.Lgs. 50/2016 (in materia di contratti pubblici) riguarda la riduzione del 30% delle garanzie fideiussorie richieste all'offerente in caso di adozione del Modello 231 e la premialità nelle procedure di selezione dell'offerente in ragione dell'adozione o meno del Modello 231.



Nessuna responsabilità



Nessuna sanzione all'azienda



Nessun rischio d'impresa

Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA
sulla corretta gestione dei rifiuti*

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)

RICIEDI un preventivo gratuito

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

4.2.

SOMMARIO

- 4.2.4. Le nuove verifiche di idoneità del Responsabile Tecnico
di *Emiliano Bergonzoni* 656

“Le nuove verifiche di idoneità del Responsabile Tecnico”

di **EMILIANO BERGONZONI**
 Segretario Sezione Emilia-Romagna
 Albo Nazionale Gestori Ambientali

Il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori Ambientali ha emanato due nuove delibere riguardanti la disciplina del Responsabile tecnico.

Si tratta delle disposizioni seguenti, che sono entrate in vigore dal 19 luglio 2019:

1. Delibera n. 3 del 25 giugno 2019

Modifiche e integrazioni alla deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017, recante requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120.

2. Delibera n. 4 del 25 giugno 2019

Criteri e modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici di cui all'articolo 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120.

Sulla base dell'esperienza maturata nel corso del 2018 e nel primo semestre del 2019, il Comitato Nazionale ha ritenuto necessario modificare le re-

gole sul responsabile tecnico entrate in vigore il 16 ottobre 2017 e ha conseguentemente approvato alcune significative variazioni relative ai requisiti del responsabile tecnico e alle modalità di svolgimento delle verifiche di idoneità.

Vediamo cos'è cambiato dal 19 luglio 2019.

Deliberazione n. 3 del 25 giugno 2019

Come sappiamo, fino ad ora le verifiche di idoneità erano composte da un modulo generale e un modulo di specializzazione scelto dal candidato, per una durata complessiva della verifica pari a 120 minuti. Nel caso in cui un responsabile tecnico che avesse già conseguito l'idoneità per un modulo di specializzazione avesse voluto conseguire l'idoneità per una seconda specializzazione doveva sostenere e superare la verifica di idoneità completa, cioè composta dal modulo di specializzazione prescelto e dal modulo generale (trasversale e comune a tutte le specializzazioni). Doveva quindi sostenere tutto l'esame, anche se nella verifica superata in passato, aveva già dato prova di essere idoneo nella parte generale.

Questo aspetto è stato modificato dal Comitato Nazionale che ha introdotto una grande novità: il responsabile tecnico che ha già superato una prima verifica di idoneità può sostenere le verifiche relative

ALBO

ai soli ulteriori moduli di specializzazione.

Forte dell'esperienza maturata da parte delle commissioni d'esame e dell'indispensabile supporto fornito dal sistema informatico dell'Albo, il Comitato Nazionale ha quindi superato quella che nella fase di prima applicazione del nuovo sistema era stata vista dai candidati come una rigidità del nuovo sistema di accreditamento. Ora che il modulo obbligatorio è stato sganciato dai moduli di specializzazione, i responsabili tecnici si trovano davanti a nuove opportunità e ad una massima flessibilità nella gestione delle proprie abilitazioni ma dovranno tenere in considerazione che ogni modulo avrà una propria scadenza di validità (che rimane fissata in 5 anni) e che le scadenze del modulo obbligatorio e dei moduli specialistici potrebbero di conseguenza non coincidere.

In ogni sessione di verifica, i candidati possono ora presentarsi per un massimo di tre moduli. Tali moduli possono essere quello obbligatorio (se il candidato si trova alla sua prima verifica) oppure quelli specialistici (nel caso di conseguimento di una seconda o terza specializzazione). La durata della prova varia in base al numero di moduli per i quali ciascun candidato è iscritto e non è più uguale per tutti i candidati alla medesima sessione d'esame.

Un'altra novità di rilievo che è stata apportata è la cancellazione del periodo di "stop" nel caso di mancato superamento della prova d'esame. Fino al 19 luglio, il candidato risultato non idoneo ad una sessione doveva attendere almeno 60 giorni prima di sostenere nuovamente la verifica (per la medesima specializzazione). Il Comitato Nazionale ha eliminato questa disposizione e quindi il candidato potrà ri-

presentarsi subito a sostenere l'esame (ma dopo aver ristudiato meglio le materie d'esame e i quiz!)

L'ultima novità approvata dal Comitato è la seguente: nel caso in cui, allo scadere del quinquennio, il soggetto non abbia superato la verifica di aggiornamento relativa al modulo obbligatorio per tutte le categorie, perde il requisito dell'idoneità anche nei casi in cui sia ancora in corso di validità quinquennale l'idoneità relativa ad uno o più moduli di specializzazione. Questo significa che l'idoneità al modulo obbligatorio è fondamentale e se scade porta a scadenza anticipata anche le eventuali idoneità di specializzazione, che hanno ancora una validità residua.

Pertanto, si ribadisce l'importanza per i responsabili tecnici abilitati di tenere monitorate le scadenze delle proprie idoneità; l'area riservata dei responsabili tecnici all'interno del portale dell'Albo www.albonazionalegestoriambientali.it va sicuramente in aiuto su questo specifico aspetto delle date di scadenza delle idoneità.

La delibera n. 3 del 2019 modifica e integra la delibera n. 6 del 2017 quindi, per avere un quadro chiaro della normativa in vigore, occorre prendere in considerazione entrambi i testi. Ad oggi non è stato pubblicato il testo della delibera n. 6 del 2017 con le modifiche e integrazioni apportate dalla delibera n. 3 del 2019, occorre quindi fare attenzione nella lettura; lo schema pubblicato con il presente articolo riporta gli estremi degli atti emanati dal Comitato Nazionale riguardanti l'argomento specifico del Responsabile tecnico e può essere utile per avere un quadro riassuntivo ed esaustivo della normativa in vigore sul tema.

Norma sul Responsabile Tecnico	Oggetto	Note
Delibera n. 6 del 30 maggio 2017	Requisiti del Responsabile tecnico	Modificata dalla deliberazione n. 3 del 25 giugno 2019
Delibera n. 7 del 30 maggio 2017		Abrogata dalla deliberazione n. 4 del 25 giugno 2019
Delibera n. 10 del 28 novembre 2017		Abrogata dalla deliberazione n. 4 del 25 giugno 2019
Circolare n. 59 del 12 gennaio 2018	Applicazioni disposizioni delibera n. 6/2017	In vigore
Circolare n. 152 del 17/12/2018	Chiarimenti riguardanti il R.T. in categoria 10	In vigore
Delibera n. 1 del 23 gennaio 2019	Prime disposizioni di dettaglio dei compiti e delle responsabilità del R.T.	In vigore. Si veda articolo in Ambiente Legale n. 16, gennaio-febbraio 2019.
Delibera n. 3 del 25 giugno 2019	Modifiche e integrazioni alla deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017	In vigore dal 19/7/19
Delibera n. 4 del 25 giugno 2019	Criteri e modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici	In vigore dal 19/7/19

ALBO

Deliberazione n. 4 del 25 giugno 2019

Questa deliberazione abroga e sostituisce le deliberazioni n. 7 e n. 10 del 2017; pertanto le regole relative ai criteri e alle modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici devono essere ricercate unicamente nella presente delibera, a partire dal 19/7/2019.

Affrontiamo ora le novità apportate sul tema.

Entro il 30 novembre, il Comitato Nazionale pubblicherà ogni anno il calendario con le sedi e le date delle verifiche di tutto l'anno successivo, sul portale: www.albonazionalegestoriambientali.it

Non cambiano i requisiti richiesti ai candidati e le modalità telematiche di iscrizione alle verifiche. Ciò che cambia in fase di iscrizione è la nuova possibilità di iscriversi per un massimo di 3 moduli nella stessa sessione d'esame a queste condizioni:

- la verifica iniziale dev'essere costituita dal modulo obbligatorio e da almeno un modulo specialistico;
- il candidato che ha già ottenuto l'idoneità alla verifica iniziale (modulo obbligatorio + 1 o 2 moduli specialistici) può iscriversi per altri moduli di specializzazione senza sostenere nuovamente il modulo obbligatorio.

Per "modulo obbligatorio" si intende il modulo relativo alla parte generale che è trasversale e comune a tutte le categorie d'iscrizione all'Albo.

La durata della verifica non è più fissata in 120 minuti ma dipende dal numero di moduli ai quali è iscritto ciascun candidato. Infatti, la delibera fissa in 60 minuti la durata della verifica per ciascun modulo oggetto della prova.

In funzione di questa variabilità nelle diverse iscrizioni dei candidati alla stessa sessione d'esame, cambiano le modalità di svolgimento delle verifiche. Il sistema di svolgimento della prova rimane il medesimo (quiz a risposta multipla, punteggi, foglio risposte, foglio anagrafico, ecc...) ma cambia il numero di QR code e di buste con i questionari che verranno consegnati ai candidati, in base al numero di moduli ai quali ciascun candidato è iscritto. Le nuove modalità di svolgimento sono contenute nell'allegato A alla delibera in esame.

Sono state previste infine le disposizioni transitorie che riguardano i soggetti che hanno già conseguito l'idoneità iniziale (modulo obbligatorio + 1 modulo specialistico) prima del 19/7/2019: essi possono iscriversi per altri moduli di specializzazione, senza nuovamente sostenere la parte relativa al modulo obbligatorio.

Con queste due ultime deliberazioni, il Comitato Nazionale ha quindi accolto diverse osservazioni giunte dai Responsabili tecnici e dalle associazioni di categoria che erano state sollevate all'entrata in vigore della riforma del 2017.

Le novità saranno sicuramente accolte positivamente dagli interessati poiché introducono flessibilità e semplificazione nelle procedure di accreditamento dell'idoneità a svolgere l'importante ruolo di responsabile tecnico per le imprese iscritte all'Albo.

Prot. n. 03/ALBO/ CN

25 GIUGNO 2019



*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*
ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione del 25 giugno 2019

Modifiche e integrazioni alla deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017, recante requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120.

**IL COMITATO NAZIONALE
DELL'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 212;

Visto il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 3 giugno 2014, n. 120, recante il 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;

Visti gli articoli 12 e 13 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, riguardanti i compiti, le responsabilità, i requisiti e la formazione del responsabile tecnico;

Vista la propria deliberazione n.6 del 30 maggio 2017, relativa ai requisiti del responsabile tecnico, alle materie e ai contenuti delle verifiche;

Ravvisata la necessità, alla luce dell'esperienza acquisita nello svolgimento delle verifiche effettuate dalla data di entrata in vigore della deliberazione n.6 del 30 maggio 2017, di ridefinire le modalità di accertamento dei requisiti del responsabile tecnico;

DELIBERA

Articolo 1

(Modifiche all'articolo 2 della deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017)

All'articolo 2 della deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) Al comma 2 è aggiunto il seguente: "2-bis. Il soggetto in possesso dell'idoneità di cui al comma 2, può sostenere le verifiche relative ai soli ulteriori moduli di specializzazione la cui validità è pari a 5 anni dal loro superamento. E' consentita la possibilità di partecipare nella stessa sessione di verifica a un massimo di tre moduli;
- b) Il comma 3 è soppresso;
- c) Al comma 4 dopo le parole "di cui al comma 2" sono aggiunte le seguenti: "e 2-bis";

1

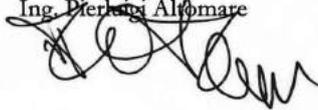
ALBO

d) Al comma 4 è aggiunto il seguente "4-bis: Nel caso in cui, allo scadere del quinquennio, il soggetto non abbia superato la verifica di aggiornamento relativa al modulo obbligatorio per tutte le categorie, perde il requisito dell'idoneità anche nei casi in cui sia ancora in corso di validità quinquennale l'idoneità relativa a uno o più moduli di specializzazione".

Articolo 2*(Entrata in vigore)*

La presente deliberazione entra in vigore il 19 luglio 2019.

IL SEGRETARIO
Ing. Pierluigi Altomare



IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori



Prot. n. 04/ALBO/ CN

25 GIUGNO 2019



*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**Deliberazione del 25 giugno 2019**

Criteri e modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici di cui all'articolo 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120

**IL COMITATO NAZIONALE
DELL'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 212;

Visto il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 3 giugno 2014, n. 120, recante il 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;

Visti, gli articoli 12 e 13 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, riguardanti i compiti, le responsabilità, i requisiti e la formazione del responsabile tecnico;

Visto, in particolare, l'articolo 13 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale prevede che la formazione del responsabile tecnico sia attestata mediante una verifica iniziale della preparazione del soggetto e, con cadenza quinquennale, mediante verifiche volte a garantire il necessario aggiornamento e che il Comitato nazionale definisca le materie, i contenuti, i criteri e le modalità di svolgimento delle verifiche;

Vista la deliberazione n.6 del 30 maggio 2017, modificata e integrata con deliberazione n.3 del 25 giugno 2019, relativa ai requisiti del responsabile tecnico, alle materie e ai contenuti delle verifiche;

Vista la deliberazione n.7 del 30 maggio 2017, modificata e integrata con deliberazione n.10 del 28 novembre 2017, recante criteri e modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici;

Ravvisata la necessità, alla luce dell'esperienza maturata e delle modifiche apportate alla deliberazione n.6 del 30 maggio 2017, di ridefinire i criteri e le modalità di svolgimento delle suddette verifiche

DELIBERA**Articolo 1**

(Sedi e date delle verifiche)

1. Le sedi e le date delle verifiche per i responsabili tecnici di cui agli articoli 12 e 13 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, sono pubblicate entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di svolgimento sul sito dell'Albo nazionale gestori ambientali: <http://www.albonazionalegestoriambientali.it>.



ALBO

Articolo 2*(Domanda di iscrizione alle verifiche, modalità d'invio e ammissibilità)*

1. La domanda di iscrizione alla verifica, a pena di improcedibilità della domanda stessa, deve essere inviata esclusivamente per via telematica non prima del termine di sessanta giorni e non oltre il termine di quaranta giorni antecedenti la data di svolgimento della verifica, con le modalità indicate al comma 3.
2. Per essere ammesso alle verifiche è necessario:
 - a) essere cittadino italiano o cittadino di Stati membri della UE o cittadino di un altro Stato, a condizione che quest'ultimo riconosca analogo diritto ai cittadini italiani, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del decreto 3 giugno 2014, n. 120;
 - b) essere in possesso di diploma di scuola secondaria di secondo grado. Sono dispensati da tale obbligo i responsabili tecnici di cui al articolo 3, comma 1, della deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017;
 - c) aver provveduto al versamento del contributo di euro novanta alla Camera di commercio sede della Sezione regionale competente all'organizzazione della verifica.
3. Il candidato si iscrive mediante collegamento al sito dell'Albo nazionale gestori ambientali <http://www.albonazionalegestoriambientali.it> e compila l'apposito modello indicando, tra l'altro, la data, la sede dell'esame e il modulo per il quale intende sostenere la verifica. E' fatto obbligo al candidato, in caso di modifiche, di aggiornare i dati comunicati in sede di domanda iscrizione.
4. Il candidato riceve via mail conferma dell'iscrizione con l'indicazione della data, della sede e dei moduli specialistici oggetto della verifica.
5. Il candidato può iscriversi per un massimo di 3 moduli nella stessa sessione di verifica prescelta, alle seguenti condizioni:
 - a) la verifica iniziale è costituita dal modulo obbligatorio per tutte le categorie e da almeno un modulo specialistico;
 - b) il candidato, che ha già ottenuto l'idoneità mediante superamento della verifica di cui alla lettera a), può iscriversi per gli ulteriori moduli di specializzazione senza dover nuovamente sostenere la parte relativa al modulo obbligatorio per tutte le categorie.

Articolo 3*(Commissione di esame)*

1. La commissione di esame è composta dalla Sezione regionale sede della verifica, integrata da un componente designato dal Comitato nazionale.
2. Le funzioni di Presidente sono svolte dal Presidente della Sezione regionale o, in mancanza, dal Vice Presidente. In caso di assenza di entrambi le funzioni di Presidente sono assunte dal componente designato dal Comitato nazionale.
3. Le funzioni di segretario sono svolte dal segretario della Sezione regionale e o da altro addetto all'ufficio di segreteria dallo stesso designato.

Articolo 4*(Svolgimento verifiche e attribuzione punteggi)*

1. La verifica si svolge mediante prova scritta con 40 quiz a risposta multipla per ciascun modulo oggetto della verifica. Per ogni risposta sono assegnati i seguenti punteggi:
 - risposta esatta: + 1,00
 - risposta errata: - 0,50
 - risposta omessa: 0,00
2. Per lo svolgimento della verifica i candidati hanno a disposizione sessanta minuti per ogni modulo oggetto della prova.
3. Le modalità di svolgimento della verifica sono riportate nell'allegato "A".



Articolo 5*(Diario delle verifiche)*

1. Il luogo, la data e l'ora nella quale si svolgono le verifiche sono inviati all'indirizzo e-mail indicato dal candidato almeno venti giorni antecedenti la data della verifica.
2. L'Albo nazionale gestori ambientali non assume alcuna responsabilità in caso di mancata ricezione delle comunicazioni da parte del candidato.

Articolo 6*(Candidati idonei)*

1. Sono dichiarati idonei i candidati che conseguono i seguenti punteggi:
 - a) per la verifica iniziale un punteggio almeno pari a:
 - 32 punti nel modulo obbligatorio per tutte le categorie.
 - 34 punti nel modulo specialistico.
 - b) per la verifica di aggiornamento un punteggio almeno pari a:
 - 28 punti nel modulo obbligatorio per tutte le categorie.
 - 30 punti nel modulo specialistico.
2. I nominativi dei candidati risultati idonei sono pubblicati sul sito dell'Albo nazionale gestori ambientali ed è loro rilasciato apposito attestato.

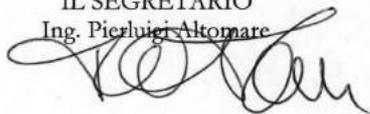
Articolo 7*(Disposizioni transitorie)*

1. I soggetti che hanno conseguito l'idoneità iniziale di cui all'articolo 6, comma 1, lett. a), prima dell'entrata in vigore della presente deliberazione possono iscriversi alle verifiche per gli ulteriori moduli specialistici mancanti, senza dover nuovamente sostenere la parte relativa al modulo obbligatorio per tutte le categorie.

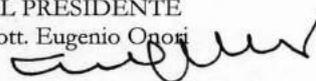
Articolo 8*(Entrata in vigore ed abrogazioni)*

1. La presente deliberazione entra in vigore il 19 luglio 2019.
2. la deliberazione n. 7 del 30 maggio 2017 e la deliberazione n. 10 del 28 novembre 2017 sono abrogate.

IL SEGRETARIO
Ing. Pierluigi Altomare



IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori



ALLEGATO "A"
(Articolo 4)

MODALITA' DI SVOLGIMENTO DELLE VERIFICHE

1. Adempimenti preliminari della commissione esaminatrice

La commissione esaminatrice predispose preventivamente il materiale di esame per ciascun iscritto alla verifica.

Al fine di garantire la necessaria segretezza, i quiz oggetto delle verifiche sono contenuti in buste sigillate e firmate esteriormente sui lembi di chiusura dai componenti della commissione.

In ogni caso devono essere predisposte ulteriori cinque buste per garantire la casualità nell'assegnazione dei quiz.

2. Modalità di svolgimento delle verifiche

Il candidato che è stato ammesso alla verifica si presenta nel luogo e all'ora comunicati, munito di valido documento di identità, e appone la propria firma sul foglio presenze. A pena di esclusione dalla verifica, il candidato, successivamente all'accesso in sala, non potrà uscire se non al termine della verifica stessa.

Al candidato viene consegnata:

- a) una busta piccola;
- b) la scheda anagrafica;
- c) una busta grande aperta e vuota;
- d) una busta sigillata e firmata contenente i quiz, una per ogni modulo oggetto della prova di verifica;
- e) un foglio risposte, uno specifico per ogni modulo oggetto della prova di verifica sul quale riportare le risposte;
- f) un set di identici codici a barre adesivi da applicare sulla scheda anagrafica, sul/i foglio/i risposte e sul/i frontespizio/i del/i quiz:
 - 3 codici per l'iscrizione a un solo modulo;
 - 5 codici per l'iscrizione a due moduli;
 - 7 codici per l'iscrizione a tre moduli.

A pena di esclusione dalla verifica, il candidato non deve aprire la/e busta/e sigillata e siglata contenente i quiz della prova fino all'inizio della verifica stessa.

Prima dell'inizio della verifica, il candidato:

- firma la scheda anagrafica;
- applica un primo codice a barre sulla scheda anagrafica, da inserire nella busta piccola senza sigillarla (durante la prova il personale di sorveglianza potrà controllare l'identità del candidato);
- applica un ulteriore codice a barre su ciascun foglio risposte sul quale saranno riportate le risposte della prova.

Una volta completate le procedure di riconoscimento, e verificato l'accesso dei candidati in sala, il Presidente della commissione esaminatrice comunica l'inizio della verifica.

Il candidato, solo in questo momento, apre ciascuna busta sigillata contenente i quiz e consegnata in precedenza, controlla che i quiz corrispondano al modulo scelto, controlla che il fascicolo sia composto di 40 quiz per ciascun modulo oggetto della prova di verifica numerati da 1 a 40, e successivamente appone ogni rimanente codice a barre sull'apposito spazio del frontespizio di ciascun questionario.



La verifica dura sessanta minuti per ogni modulo, durante i quali è fatto divieto di alzarsi dal proprio posto, se non per consegnare l'elaborato.

In particolare:

- Durante la verifica non è permesso ai candidati di comunicare tra loro verbalmente o per iscritto, ovvero di mettersi in relazione con altri, salvo che con i membri della commissione esaminatrice;
- Le risposte devono essere riportate esclusivamente su ciascun foglio risposte consegnato, utilizzando penna nera o blu e contrassegnando la casella con la scelta, di norma, mediante una X;
- Non è possibile apporre correzioni alle risposte date; in presenza di eventuali correzioni la risposta viene considerata omessa;
- I candidati non possono portare con sé carta da scrivere, appunti, manoscritti, libri o pubblicazioni di qualunque specie. È fatto divieto di utilizzare qualsiasi strumento tecnologico, quali cellulari, smartphone, smartwatch, tablet, etc. i quali devono essere spenti. Laddove siano contravvenute dette disposizioni, il candidato è espulso dalla sala e dichiarata nulla la verifica;
- Il candidato che contravviene alle suddette disposizioni, o che comunque abbia copiato in tutto o in parte lo svolgimento del quiz, verrà espulso dalla sala e dichiarata nulla la sua prova.

La commissione esaminatrice cura l'osservanza delle presenti disposizioni e adotta i provvedimenti conseguenti.

Al termine della verifica, a pena di nullità della stessa, il candidato inserisce nella busta grande:

1. la busta piccola sigillata contenente la scheda anagrafica;
2. la busta che conteneva i quiz;
3. il testo dei quiz;
4. il frontespizio di ogni questionario;
5. i relativi fogli risposte utilizzati.

La busta grande una volta sigillata è consegnata alla commissione esaminatrice.

I componenti della commissione esaminatrice provvedono ad apporre trasversalmente sulla busta, in modo che vi resti compreso il lembo della chiusura e la restante parte della busta stessa, la propria firma e l'indicazione della data della consegna.

Successivamente alla conclusione della prova, la commissione procede alla correzione dei quiz.



Pillole di rifiuti

La gestione dei rifiuti nei nostri *video tutorial*



Brevi Video pensati per approfondire le tematiche che più ti interessano, realizzati dal nostro team di avvocati specializzati

I nostri video sono un approfondimento pensato per gestori, produttori, professionisti, per affrontare con consapevolezza le principali tematiche nel campo dei rifiuti.

Acquista i video tutorial di *Ambiente Legale*
al prezzo di **99,00 euro (+ IVA)**

GRATIS con l'offerta *All In One*

Albo Nazionale
Gestori Ambientali

Le autorizzazioni
alla gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti
derivanti da attività di
manutenzione

La classificazione
dei rifiuti

La pulizia manutentiva
delle reti fognarie

Il Sottoprodotto

End of waste

Le responsabilità
nella gestione dei rifiuti

La delega
di funzioni

Le sanzioni

La tracciabilità
dei rifiuti

Il nuovo Sistri

Il registro di carico
e scarico

Il formulario di identifi-
cazione dei rifiuti

Trasbordo

Reati di ricettazione e
riciclaggio

Reati societari

Reati contro la p.a.

Delitti di criminalità
organizzata

Reati contro la
personalità individuale

Reati informatici
e trattamento illecito
dei dati

I reati in materia di
salute e sicurezza sul
lavoro

Reati in materia di
induzione a non ren-
dere dichiarazioni o a
rendere dichiarazioni
mendaci



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Terni 0744 400738
Milano 02 87366838
Bologna 051 0353030
Roma 06 94443170

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	669
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	670
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	671
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	672
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	673
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	674
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	675
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	676
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	677
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	678
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	679
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	680
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	681
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	682
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	683
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	684
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	685
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	686
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	687
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	688



Abbonarsi ti conviene.

Nel corrispettivo dell'abbonamento
hai diritto di richiedere ed ottenere risposta*,
in 4800 battute, a *3 quesiti* generici
sull'interpretazione della normativa**.

SCRIVICI A:

info@ambientelegale.it

* Sarà garantito l'anonimato.

** Non possono essere fatte richieste su casi specifici ma solo su concetti generali rientranti nell'ambito di competenza ed interesse. La redazione si riserva il diritto di non rispondere ai quesiti.

**Best Available Techniques (BAT): che cosa sono nello specifico?**

Come noto agli addetti del settore ambientale, in particolare nell'ambito dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), l'art. 29 bis¹ del D. Lgs. n. 152/2006 sancisce la necessità di ricorrere all'applicazione delle BAT – Best Available Techniques per il rilascio della stessa.

Ed invero, *“chi svolge attività inquinanti è obbligato ad adottare le migliori tecniche disponibili, anche se non recepite in una norma di legge”*².

Ebbene, la portata di tali tecniche è contenuta nell'art. 5³ co. 1 lett. 1 ter) del D. Lgs. n. 152/2006 che le definisce come *“la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso”*.

Si tratta, dunque, di soluzioni in ambito tecnico, impiantistico, gestionale e di controllo che interessano le diverse fasi di progetto, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura di un impianto.

Nello specifico si intende per:

- i. **tecniche:** sia le tecniche impiegate sia le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto;
- ii. **disponibili:** le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente idonee nell'ambito del relativo comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché il gestore possa utilizzarle a condizioni ragionevoli;
- iii. **migliori:** le tecniche più efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

Il fine dell'adozione di tali tecniche, per così dire evolute, è volto ad evitare o comunque a ridurre le

emissioni nell'aria, nell'acqua, nel suolo, oltre alla produzione di rifiuti.

Nel merito, per determinare le migliori tecniche disponibili, occorre tenere conto in particolare degli elementi di cui all'allegato XI⁴ del D.Lgs. n. 152/2006. Segnatamente:

1. Impiego di tecniche a scarsa produzione di rifiuti.
2. Impiego di sostanze meno pericolose.
3. Sviluppo di tecniche per il recupero e il riciclo delle sostanze emesse e usate nel processo, e, ove opportuno, dei rifiuti.
4. Processi, sistemi o metodi operativi comparabili, sperimentati con successo su scala industriale.
5. Progressi in campo tecnico e evoluzione, delle conoscenze in campo scientifico.
6. Natura, effetti e volume delle emissioni in questione.
7. Date di messa in funzione degli impianti nuovi o esistenti.
8. Tempo necessario per utilizzare una migliore tecnica disponibile.
9. Consumo e natura delle materie prime ivi compresa l'acqua usata nel processo e efficienza energetica.
10. Necessità di prevenire o di ridurre al minimo l'impatto globale sull'ambiente delle emissioni e dei rischi.
11. Necessità di prevenire gli incidenti e di ridurre le conseguenze per l'ambiente.
12. Indicazioni dei documenti di riferimento sulle BAT (BREF⁵) già pubblicati, informazioni diffuse ai sensi dell'articolo 29-terdecies, comma 4, nonché altre informazioni pubblicate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE, o da organizzazioni internazionali pubbliche⁶.



In conclusione, con le BAT si individua la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto intese ad ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

1 Art. 29 bis (Individuazione e utilizzo delle migliori tecniche disponibili) del D. Lgs. n. 152/2006.

2 T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I Sent., 06/05/2015, n. 630.

3 Art. 5 (Definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006.

4 Allegati alla Parte Seconda del D.Lgs. n. 152/2006 *“Allegato XI - Considerazioni da tenere presenti in generale o in un caso particolare nella determinazione delle migliori tecniche disponibili, secondo quanto definito all'art. 5, comma 1, lettera 1-ter), tenuto conto dei costi e dei benefici che possono risultare da un'azione e del principio di precauzione e prevenzione”*.

5 Nello specifico, molte informazioni sulle BAT sono riportate in documenti - specifici per materie di interesse - aggiornati dalla Commissione Europea c.d. Brefs (BAT Reference documents).

6 Disponibili sul sito: <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/re>

**Secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia europea gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti?**

La Corte di Giustizia Ue, Sez. II, nella recentissima sentenza del 4 luglio 2019, causa C-624/17 si pronuncia sull'interpretazione dell'articolo 2, punto 1, del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti letto in combinato disposto con l'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE.

Le questioni pregiudiziali proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal *Gerechtshof Den Haag* (Corte d'appello de L'Aia, Paesi Bassi) sono le seguenti:

- se il negoziante che restituisca al proprio fornitore (importatore, grossista, distributore, produttore o altri da cui abbia acquistato l'oggetto) un oggetto restituito da un consumatore, oppure un oggetto divenuto eccedente nel suo assortimento, in base al contratto esistente tra negoziante e fornitore stessi, debba essere considerato quale detentore che si disfi dell'oggetto, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva rifiuti;
- se il negoziante o il fornitore che rivenda ad un acquirente all'ingrosso (di partite restanti) un oggetto restituito da un consumatore, oppure un oggetto divenuto eccedente nel suo assortimento, debba essere considerato quale detentore che si disfi dell'oggetto, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva rifiuti;
- se l'acquirente all'ingrosso che abbia rilevato una grossa partita da negozianti o fornitori rivendendola poi a terzi (stranieri) i prodotti restituiti dai consumatori e/o divenuti eccedenti debba essere considerato quale detentore che si disfi di una partita di merci, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva rifiuti.

In buona sostanza la lettura verte sulla definizione di rifiuto e la correlata possibilità di qualificare o meno in tal senso le apparecchiature elettriche ed elettroniche restituite indietro dai consumatori o comunque in eccesso presso i negozianti.

Già l'Avvocato Generale Juliane Kokott nelle Conclusioni presentate il 28 febbraio 2019 aveva suggerito la seguente interpretazione:

- La spedizione di una grossa partita di elettrodomestici acquistati all'ingrosso da negozianti o fornitori e restituiti dai consumatori è da considerarsi quale spedizione di rifiuti ai sensi del regolamento (CE) n. 1013/2006 qualora la funzionalità

di tutte le apparecchiature non sia garantita e non tutte le apparecchiature siano adeguatamente protette contro i danni durante il trasporto. Per contro, le apparecchiature elettriche ancora imballate nella confezione originaria non aperta divenute eccedenti, in assenza di ulteriori elementi, non devono essere considerate quali rifiuti.

- Per quanto riguarda i prodotti restituiti la cui funzionalità non sia stata controllata o che richiedano piccole riparazioni non ancora eseguite al fine di ripristinare la funzionalità, tale interpretazione della nozione di rifiuti dev'essere applicata ai fini della sanzionabilità penale delle violazioni commesse solamente queste si siano verificate successivamente alla piena trasposizione dell'allegato VI della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche ovvero non oltre la pronuncia della sentenza della Corte nella presente causa.



Ebbene, in conclusione la Corte di Giustizia, in linea con quanto suggerito dall'Avvocato generale, afferma che la spedizione verso un paese terzo di una partita di apparecchiature elettriche ed elettroniche, inizialmente destinate alla vendita al dettaglio ma successivamente restituite dal consumatore o che, per varie ragioni, siano state rispedito dal commerciante al proprio fornitore, dev'essere considerata ricompresa nella nozione di spedizioni di rifiuti, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1013/2006 letto in combinato disposto con l'articolo 2, punto 1, di quest'ultimo, e con l'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE, qualora tale partita contenga apparecchiature il cui buon funzionamento non sia stato preliminarmente verificato o che non siano correttamente protette contro i danni connessi al trasporto. Per contro, in assenza di indizi contrari, un bene di tal genere, che si trovi tuttora nella propria confezione originaria non aperta, divenuto eccedente nell'assortimento del venditore, non dev'essere considerato quale rifiuto.



I materiali derivanti dalla demolizione possono essere qualificati come sottoprodotti?

Con la recentissima sentenza del 7 giugno 2019, n. 25316 la Corte di Cassazione è tornata a pronunciarsi sulla possibilità di classificare i materiali derivanti da demolizione come rifiuti o sottoprodotti.

In particolare nella Sentenza in commento, l'imputato condannato in secondo grado per il reato di cui all'art. 256 comma 1 lett.a) del TUA per aver depositato in modo incontrollato **rifiuti speciali non pericolosi** (ovvero nel caso di specie materiale derivante da demolizione), ha proposto ricorso alla corte di legittimità sostenendo la violazione dell'art. 184-bis del D. Lgs. 152/2006 per non aver considerato i materiali in questione **sottoprodotti**.

L'imputato, infatti, fra gli altri motivi di ricorso presentati, ha sostenuto che i suddetti materiali, essendo stati reimpiegati in successiva attività edilizia soddisfacevano i requisiti di cui all'art. 184-bis del TUA e che, pertanto, si sarebbero potuti classificare come **sottoprodotti** e non come **rifiuti**, in virtù del riutilizzo in un **successivo processo di produzione**.

La Corte di Cassazione, tuttavia, dopo aver vagliato i motivi proposti dal ricorrente, ha ritenuto il ricorso inammissibile ed ha condannato lo stesso al pagamento delle spese processuali e della somma di euro 2000 in favore della cassa delle ammende.

Gli Ermellini, infatti, oltre a non aver ritenuto sufficienti le prove date dal ricorrente circa il riutilizzo dei materiali in successiva attività edilizia, che a tal fine aveva presentato esclusivamente delle foto del materiale depositato a sostegno del fatto che lo stesso era finalizzato allo spargimento funzionale alla suddetta attività produttiva, hanno negato la possibilità di classificare tali materiali come **sottoprodotti**, in quanto non sussistenti tutti gli elementi richiesti dall'art. 184-bis del TUA

Come noto, infatti, per potersi parlare di **sottoprodotta** e non di **rifiuto** la sopra citata norma prevede determinate condizioni, le quali devono essere tutte necessariamente e contemporaneamente soddisfatte, ovvero:

“a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produt-

tore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana”.

Ebbene, in merito alla sussistenza delle suddette condizioni la Suprema Corte ha specificato che, oltre al fatto che dei suddetti elementi, quello di cui alla lettera *b)* relativo al riutilizzo non è stato nemmeno sufficientemente provato dal ricorrente, **in caso di materiali da demolizione, non si può considerare rispettato di certo l'elemento di cui alla lettera a) dell'art. 184-bis del TUA** relativo all'origine dei materiali.

I materiali da demolizione, per definizione stessa, infatti **“non originano da un processo di produzione”** come richiesto dalla norma in commento, **“bensì dalla demolizione dell'edificio, ovvero attività antitetica alla produzione”**, non potendosi pertanto considerare integrato la prima condizione richiesta per la qualifica di sottoprodotto.



In conclusione, quindi, gli Ermellini hanno ribadito l'orientamento già espresso in precedenza dalla giurisprudenza di legittimità (ex multis Cass. Pen. n. 33028 del 2015) per cui in materia di tutela penale dell'ambiente, l'attività di demolizione di un edificio non può essere definita un “processo di produzione” quale quello indicato dall'art. 184-bis, comma primo, lett. a) del D.Lgs. 152 del 2006, con la conseguenza che i materiali che ne derivano vanno qualificati come rifiuti e non come sottoprodotti.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.4.



Il deposito temporaneo deve essere autorizzato?

Ai sensi dell'art. 183 c. 1 lett. bb), del D.Lgs. 152/2006, il *deposito temporaneo* è definito come “*il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci*”. Lo stesso deve essere effettuato a determinate condizioni stabilite dalla legge.

Il deposito temporaneo, quindi, può identificarsi con una attività che **non necessita di autorizzazione**, essendo propria della “*produzione*” del rifiuto e non tanto della “*gestione*”¹ dello stesso - svolta dal *produttore* dei rifiuti² **nel luogo di produzione**³ al fine di garantirne il corretto avvio al recupero o allo smaltimento.

L'elaborazione giurisprudenziale⁴ ritiene che “*In materia di rifiuti esula dalle attività assoggettate alle autorizzazioni e alle iscrizioni previste dall'art. 183 d.lgs. 152/2006 l'attività di deposito temporaneo all'interno dello stabilimento del produttore iniziale*”.

La dottrina⁵ ritiene che il *deposito temporaneo* sia un “*prolungamento*” dell'attività dalla quale si originano i rifiuti ma non è ancora in condizione di entrare nella gestione dei rifiuti (sempre che siano rispettate le condizioni espressamente previste dalla legge).

Il particolare regime di favore si ritiene sussistere perché il Legislatore, evidentemente, considera che i rifiuti temporaneamente raggruppati nel luogo in cui sono prodotti, quando siano rispettate determinate condizioni, non escano dalla sfera di controllo del *produttore* e **non costituiscano** – pertanto - **un rischio per l'ambiente**, tale da richiedere il preventivo controllo della pubblica autorità⁶.

Di contro, “*le facilitazioni offerte dalla legge al produttore che effettua il deposito temporaneo e le difficoltà nella concreta verifica del rispetto del limite temporale si prestano a frequenti abusi di cui si è in più occasioni occupata la giurisprudenza penale*”⁷.

Ben inteso che il deposito temporaneo è soggetto al rispetto dei principi di precauzione e dell'azione preventiva che, in base alle direttive comunitarie, devono presiedere alla gestione dei rifiuti.⁸



In conclusione l'istituto si riconosce in quell'attività di raggruppamento che, a patto del rispetto di determinate condizioni, è esonerata dall'obbligo di autorizzazione.

- 1 Si definisce attività di gestione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. n) D. Lgs 152/2006 “*la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario*”.
- 2 Art. 183, comma 1, lett. f) D. Lgs. 152/2006: “*f) “produttore di rifiuti”: il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)*”
- 3 “*Deve escludersi la configurabilità di un mero deposito temporaneo di rifiuti quando gli stessi non sono raggruppati nel luogo della loro produzione, ma in un luogo diverso, trattandosi, in tal caso, di vero e proprio stoccaggio*” (Cass. Pen. Sez. III, del 17 gennaio 2012, n. 17819).
- 4 Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, del 2 luglio 2015, n. 3285.
- 5 P.FICCO-M.SANTOLOCI, *Il deposito temporaneo e il deposito temporaneo “no problem”*, in www.reteambiente.it
- 6 In tali termini, si è espressa la Cass., Pen., del 25 febbraio 2004. n. 21024.
- 7 Cfr., in termini, Cass. Pen. Sez. III n. 13808 del 5 aprile 2001.
- 8 Cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia dell'Unione Europea 5 ottobre 1999, C-175/1998 e C-177/1998; Cass., Pen., Sent. n. 39554 del 11.10.2006.

**Relativamente alla manutenzione delle infrastrutture a rete chi è il produttore dei rifiuti?**

Onde rispondere al quesito posto, occorre ricordare che ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. f) del D.Lgs n. 152/06 "produttore di rifiuti" è "il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)".

Venendo nello specifico all'attività di manutenzione all'art. 230 del d.lgs n. 152/06 - Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture¹ - al comma 1 si legge 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"².

Dalla lettura della norma si evince che si prevedono, quindi, **due** soggetti quali potenziali manutentori produttori di rifiuti:

- il gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico;
- i terzi incaricati direttamente dal gestore stesso, dell'esecuzione dell'attività di manutenzione.

Il dato di rilievo ai fini dell'attribuzione della qualifica di produttore è l'effettuare materialmente l'attività di manutenzione. La giurisprudenza ha sottolineato in più occasioni che il produttore dei rifiuti è il manutentore stesso, in quanto i rifiuti esitano proprio dalla manutenzione³.

Proprio tale soggetto in qualità di manutentore-produttore sarà gravato degli oneri e le responsabilità previste dalla normativa ambientale in relazione alla classificazione, deposito temporaneo, avvio a recupero e/o smaltimento etc.

Tuttavia, occorre ricordare che "produttore dei rifiuti" non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione⁴.



In conclusione, si può affermare che ai sensi dell'art. 230, c. 1 può ritenersi produttore dei rifiuti sia il gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico sia i terzi incaricati direttamente dal gestore nell'esercizio dell'attività.

1 Sotto il profilo oggettivo l'ambito della norma è circoscritto: la norma si applica solamente alle infrastrutture a rete: Sotto il profilo soggettivo la norma si applica solamente a coloro che erogano ovvero forniscono un servizio pubblico.

2 Si ricorda che si prevede una deroga alle regole generali previste in tema di deposito temporaneo, alla stregua di una *fictionis juris* in merito al luogo di produzione del rifiuto che può alternativamente coincidere con:

- la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva;
- la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione;
- il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica.

3 Cass. Pen., Sez. III, del 1 aprile 2003, n. 15165; Cass. Pen., del 19 ottobre 2004, n. 40618; Cass. Pen., del 12 ottobre 2005, n. 36963.

4 Cass. Pen. 11 febbraio 2008, n. 6443; Cass. Pen. 9 gennaio 2007, n. 137.

**Su quali soggetti incombe la responsabilità nella gestione dei rifiuti?**

Come noto, in materia ambientale sussiste il *principio della corresponsabilità*, in forza del quale ogni soggetto coinvolto nella filiera del rifiuto risponde, oltre che della propria attività, anche degli eventuali illeciti commessi dai soggetti che precedono o seguono il proprio intervento e che siano riscontrabili con la diligenza professionale richiesta dall'attività svolta.

L'ordinamento delinea infatti *“un sistema congegnato in modo tale da consentire un reciproco controllo da parte di tutti i soggetti coinvolti nel trasporto [rectius nella gestione] dei rifiuti”* in cui ciascuno dei soggetti coinvolti, apporta il proprio determinante contributo causale nella corretta (o meno), gestione del rifiuto.

Ed invero, così come ribadito dalla giurisprudenza *“Ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 178, la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse, il cui svolgimento richiede la cooperazione e la responsabilizzazione di tutti i soggetti che se ne occupano. Emerge dall'esame degli artt. 188, 193 e ss. del D.Lgs n. 152 del 2006 tutti i soggetti che intervengono nel circuito della gestione dei rifiuti, sono responsabili non solo della regolarità delle operazioni da essi stessi posti in essere, ma anche di quelle dei soggetti che precedono o seguono il loro intervento mediante l'accertamento della conformità dei rifiuti a quanto dichiarato dal produttore o dal trasportatore, sia pure tramite la verifica della regolarità degli appositi formulari, nonché la verifica del possesso delle prescritte autorizzazioni da parte del soggetto al quale i rifiuti sono conferiti per il successivo smaltimento¹”*.

Statuizione, questa, confermata anche dalla dottrina di commento della citata sentenza, secondo la quale: *la responsabilità dei soggetti che intervengono nella gestione dei rifiuti si estende anche a quella dei soggetti che gestiscono tali rifiuti prima o dopo il proprio intervento [...]. Pertanto, ad esempio, il destinatario dei rifiuti è tenuto a controllare la conformità dei rifiuti a quanto dichiarato nel formulario e/o a controllare che il trasportatore sia in possesso di regolare iscrizione all'Albo Nazionale. In mancanza di tali verifiche [...] il soggetto risponde sia a titolo personale sia a titolo di concorso nel reato poi-*

ché tale mancato controllo costituisce indizio della volontà di violare la norma o della consapevolezza di contribuire alla violazione della norma da parte di terzi”².



In virtù del principio di corresponsabilità, quindi, la responsabilità nella gestione dei rifiuti si estende a tutti i soggetti coinvolti nella filiera, salvo che si riesca a dimostrare di aver tenuto, in tal senso, un comportamento aderente alla diligenza professionale richiesta, il medesimo non potrà essere ritenuto (*cor*)responsabile di eventuali irregolarità/illeciti commessi dagli altri soggetti che precedono o seguono il proprio intervento.

COLLANA:

*“I Quaderni sui rifiuti”**“Produttori di rifiuti e sottoprodotti”*

Autore:

Avv. D. Carissimi




ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

1 Cass. penale, sez. III, 10 aprile 2012, n. 13363.

2 L.BASSO, *Rifiuti, tutti i soggetti coinvolti nella gestione sono responsabili*, Rete Ambiente, 7 maggio 2012.



In caso di trasporto conto terzi quale autorizzazione deve indicare il trasportatore nel FIR?

Come noto in materia di trasporto di rifiuti l'obbligo di tenuta di un *formulario di identificazione dei rifiuti* (FIR) è sancito all'art. 193¹ del D. Lgs. n. 152/2006.

La suddetta disposizione prevede, in particolare, che il formulario sia redatto in 4 (quattro) esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e controfirmato dal *trasportatore*.

La mancata o non corretta compilazione della suddetta documentazione è punita con sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 258 del D. Lgs. n. 152/2006.

Ciò posto, si rileva che, quanto alle specifiche modalità di compilazione del *formulario di identificazione dei rifiuti*, bisogna far riferimento al **DM n. 145/1998**², nel quale viene normativamente (validato dal Ministero dell'ambiente) predisposto il Modello di formulario da adottare, in combinato disposto con la **Circolare esplicativa n. GAB/DEC/812/98**³.

Ed invero, ad una attenta lettura delle suddette disposizioni, emerge che il modello di formulario, così come approvato dal Ministero, prevede, nella prima sezione, la **casella (3)**⁴ destinata al trasportatore.

Ebbene, nello specifico, secondo le indicazioni fornite dalla menzionata normativa l'impresa che effettua il trasporto dei rifiuti dovrà indicare i seguenti dati:

- *denominazione o ragione sociale dell'impresa;*
- *codice fiscale dell'impresa;*
- *indirizzo dell'impresa;*
- *numero di iscrizione all'albo delle imprese che effettuano attività di gestione dei rifiuti.*

Tale disposizione appare piuttosto chiara nel sancire la necessità di indicare nel *formulario* la **sola** iscrizione dell'impresa trasportatrice presso l'*Albo Na-*

zionale Gestori Ambientali.

Ciò pare confermato anche dal fatto che la Circolare esplicativa nulla osserva - *rectius* nulla chiarisce - in merito ai campi della casella (3) così come individuati dal DM.

In altre parole, il *formulario di identificazione dei rifiuti* costituisce un documento di rilevanza ambientale che, come sopra espresso, ha come obiettivo la completa *tracciabilità* dei rifiuti. Conseguentemente, quanto al trasportatore, le informazioni che rilevano dal punto di vista normativo ambientale attengono principalmente al sistema di iscrizione previsto dallo specifico *Albo Nazionale Gestori Ambientali*.



In conclusione, si ritiene che l'indicazione sul *formulario di identificazione dei rifiuti* da parte del *trasportatore* della sola autorizzazione derivante dall'iscrizione all'*Albo Nazionale Gestori Ambientali* sia perfettamente in linea con quanto richiesto dal legislatore in materia.

1 Art. 193 (Trasporto dei rifiuti) del D. Lgs. n. 152/2006.

2 Decreto Ministeriale del 1 aprile 1998 n. 145 "Regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti ai sensi degli articoli 15, 18 comma 2, lettere E) e comma 4 del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22".

3 Circolare Ministeriale del 4 agosto 1998 n. GAB/DEC/812/98 "Circolare esplicativa sulla compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati individuati rispettivamente dal decreto ministeriale 1 aprile 1998 n. 148 e dal decreto ministeriale 1 aprile 1998 n. 145".

4 Le altre caselle sono relative a:

- casella (1): Produttore/detentore
- casella (2): Destinataria

**Il trasportatore è responsabile per la non corretta compilazione del Formulario?**

Con la Circolare del 18 giugno 2003 n. 3934 l'Albo Nazionale Gestori Ambientali ha fornito specifici chiarimenti in ordine all'esatta individuazione della responsabilità del *trasportatore* di rifiuti e, in particolare, se la "controfirma" apposta dal *trasportatore* sul formulario possa essere considerata come piena assunzione di responsabilità per la regolarità di tutto quanto ivi indicato - sia in ordine alle modalità del trasporto sia in ordine alla rispondenza al vero della descrizione dei rifiuti.

Orbene, la citata Circolare afferma che sul *trasportatore* non può ricadere (anche) l'onere di accertare - prima dell'effettuazione del carico - la reale natura dei rifiuti attraverso, ad esempio, la sottoposizione dei medesimi a specifiche indagini analitiche e, pertanto, *la responsabilità assunta dal trasportatore che non compila il formulario, che nulla indica e dichiara e che non firma ma "controfirma", può logicamente ritenersi diversa dalla prima, quindi non piena e non totale*".

Dalla circolare emerge quindi, che alla luce della diversa responsabilità del *trasportatore* e del *produttore*, deve escludersi - come sostenuto da attenta dottrina¹ - che la controfirma apposta dal trasportatore sul FIR comporti un'assunzione diretta di responsabilità del medesimo per quanto dichiarato da un altro soggetto (il *produttore/detentore*).

Infatti, se è vero che la firma e controfirma sul formulario sono una conferma del dovere di controllo reciproco e responsabilità condivisa fino al buon esito del viaggio verso il sito di destinazione finale, è pur vero che mentre la responsabilità del *produttore/detentore* - che compila e sottoscrive il formulario - è piena e totale, quella del *trasportatore* - che ufficialmente non compila e non firma il formulario, ma "controfirma" - è diversa, non piena e totale.

Tuttavia, la giurisprudenza di merito², che - in un caso relativo all'errata compilazione del Fir ha riconosciuto la punibilità del trasportatore, in concorso con il produttore - ha affermato che "l'art. 5 L. 689/81 recepisce i principi fissati dal codice penale, rendendo applicabile la pena pecuniaria a tutti coloro che abbiano offerto un contributo alla realiz-

zazione dell'illecito, concepito quale struttura unitaria, nella quale confluiscono tutti gli atti dei quali l'evento punito costituisce il risultato, anche se detti atti, atomisticamente considerati, possono non essere illeciti, sempre che sussista nei singoli partecipanti la consapevolezza del collegamento finalistico dei vari atti, e cioè la coscienza e volontà di portare un contributo materiale e psicologico alla realizzazione dell'illecito perseguito da tutti

Quanto appena esposto è inequivocabilmente confermato dall'art. 258 co. 4 del TUA che punisce "Chiunque [...] indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti [...]", pertanto deve ritenersi che la sanzione ivi prevista si applichi:

- in prima battuta, nei confronti del *produttore* - ovvero colui che sostanzialmente "indica" i dati del formulario e lo firma;
- in secondo luogo, *anche* nei confronti del *trasportatore* - ovvero colui che si limita a "controfirmare" il Fir - *esclusivamente* nel caso in cui tali irregolarità potevano essere rilevate con l'utilizzo della *diligenza professionale* (configurandosi, in tale ipotesi, una responsabilità *in concorso*).



Conseguentemente, può ritenersi che qualora durante il trasporto sia accertata dagli organi di controllo una sostanziale difformità tra quanto dichiarato nel FIR e quanto effettivamente trasportato occorre distinguere:

- se la difformità tra il rifiuto consegnato e quello descritto nel formulario è palese ed evidente ad occhio. In tal caso ci si trova di fronte a un concorso di reato tra *produttore* e *trasportatore* con piena operatività, quindi, del principio ambientale di *corresponsabilità di tutti i soggetti coinvolti*;
- in caso contrario, ovvero quando il *trasportatore* non ha possibilità di accorgersi delle difformità, non può essergli contestato il concorso di colpa o dolo nell'illecito (e, quindi, non può essere ritenuto corresponsabile della violazione), la responsabilità sarà unicamente del *produttore*.

1 SAVIANO-DIMICCOLI "Compilazione del formulario: responsabilità del produttore o del trasportatore?", in www.mercipericolose.it

2 Trib. Venezia, Sent. n. 254 del 3 novembre 2006.



Per la costruzione e messa in attività di una centrale termica, nell'ambito del procedimento di Valutazione d'Impatto Ambientale è necessario presentare anche la valutazione di impatto sanitario?

4.3.9.4.

Il D. Lgs. del 18 aprile 2006, n. 152 Testo Unico Ambientale *definisce* la *valutazione d'impatto sanitario* - anche nota come VIS - all'art. 5, comma 1, lett. b-bis) come:

“Elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione”.

La VIS è uno strumento a supporto dei procedimenti amministrativi e dei processi decisionali riguardanti piani, programmi e progetti sottoposti a valutazione d'impatto ambientale.

Nondimeno, **di norma non è obbligatorio presentare tale documento** per il rilascio di Valutazione di Impatto Ambientale favorevole rispetto alla realizzazione di un dato progetto. E invero, la giurisprudenza ha chiarito come il ricorso alla Valutazione d'Impatto Sanitario debba essere frutto di un'attenta analisi dell'amministrazione in sede istruttoria.

Sul punto è possibile richiamare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, del 11 febbraio 2019, n. 983 secondo cui: *“Pertanto, malgrado vada confermato che - in linea di principio - nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'AIA (o di VIA) non è obbligatorio procedere alla valutazione di incidenza sanitaria, va tuttavia ribadito che è necessario procedervi quando le concrete evidenze istruttorie dimostrino la sussistenza di un serio pericolo per la salute pubblica. L'Amministrazione che in tali casi non la effettui incorre, pertanto, nel tipico vizio dell'eccesso di potere sotto il profilo del mancato approfondimento istruttorio, sintomatico della disfunzione amministrativa”.*

Purtuttavia, il Legislatore ha previsto per *alcune tipologie di progetti* uno **specifico obbligo di presentare la VIS**.

Si fa in particolar modo riferimento a quanto disposto dall'art. 23, comma 2, T.U.A. secondo cui per i progetti di cui al punto 1) dell'allegato II alla parte II del Codice Ambientale e per i progetti riguardanti le **centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW**, di cui al punto 2) del medesimo allegato II, il proponente tra-

smette la **valutazione di impatto sanitario** predisposta in conformità alle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità.

Tale disposizione è stata introdotta nel Codice Ambientale nella formulazione ad oggi in vigore ad opera del Decreto Legislativo del 16 giugno 2017 n.104, con cui è stata recepita la Direttiva Europea 2014/52/UE.

Per ciò che concerne il contenuto della VIS occorre richiamare le **Linee guida per la valutazione di impatto sanitario** adottate con D.M. del 27 marzo 2019.

Le linee guida si applicano a progetti di competenza statale, ma possono rappresentare un modello di riferimento anche per progetti di rilevanza regionale, per consentire una uniforme metodologia di valutazione a livello nazionale.

Secondo le richiamate linee guida gli obiettivi della VIS sono:

- tutelare la salute integrando conoscenze e competenze in maniera multidisciplinare;
- definire in maniera trasparente procedure e metodi per la stima degli effetti potenziali sulla salute di una popolazione;
- valutare diverse fonti di dati e metodi analitici, includendo i contributi degli stakeholder;
- identificare e classificare gli impatti positivi e negativi e proporre interventi per la prevenzione e riduzione di questi ultimi;
- produrre una base di informazioni sulla popolazione locale, dello stato di salute e dell'ambiente attraverso lo sviluppo di indicatori sanitari e misurazioni ambientali per il monitoraggio;
- identificare le migliori soluzioni e realistiche raccomandazioni per il monitoraggio e la gestione degli effetti attesi;
- includere una forma di partecipazione degli stakeholder secondo modalità e tempi opportuni e interagire con le figure amministrative e politiche ai fini della migliore definizione di progetto e raccomandazioni.



Alla luce di quanto esposto, in sede di valutazione d'impatto ambientale sarà necessario presentare la valutazione d'impatto sanitario per vedersi autorizzato il progetto di costruzione di una centrale termica o di altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW.

4.3.10. ALBO

4.3.10.4.



Quando l'intermediario estero deve iscriversi all'albo gestori ambientali?

Il Regolamento (CE) n. 669/2008 della Commissione, del 15 luglio 2008, che integra l'allegato IC de regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti dispone che *“Di solito il destinatario è l'impianto di recupero o smaltimento di cui alla casella 10. In alcuni casi, tuttavia, il destinatario può essere un'altra persona, ad esempio un commerciante, un intermediario (5) o una società, come la sede legale o l'indirizzo postale dell'impianto di recupero o smaltimento che riceve i rifiuti di cui alla casella 10. Per operare come destinatario, un commerciante, un intermediario o una società devono essere soggetti alla giurisdizione del paese di spedizione e esercitare una qualche forma di controllo legale sui rifiuti nel momento in cui la spedizione arriva nel paese di destinazione. In questi casi le informazioni relative al commerciante, all'intermediario o alla società devono essere riportate nella casella 2”*.

Il Comitato nazionale dell'Albo gestori ambientali nella recentissima circolare del 1 agosto 2019, n. 9 ha chiarito in proposito, su sollecitazione di alcune sezioni provinciali, che nel caso di intermediario che ha sede all'estero e intermedia i rifiuti dall'Italia con il destino estero nel caso in cui agisca in qualità di esportatore /notificatore dei rifiuti¹ è soggetto alla giurisdizione del Paese di spedizione. Infatti, così dispone il Regolamento n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti: *“nel caso di spedizioni provenienti da uno Stato membro, la persona fisica o giuridica soggetta alla giurisdizione di tale Stato membro, che intenda effettuare o far effettuare una spedizione di rifiuti e a cui spetta l'obbligo della notifica. Il notificatore è una delle persone o degli organismi sottoelencati, conformemente al seguente ordine gerarchico:*

- i) il produttore iniziale; o*
- ii) il nuovo produttore abilitato che effettua operazioni prima della spedizione; o*
- iii) un raccoglitore abilitato che ha formato, riunen-*

do vari piccoli quantitativi di rifiuti dello stesso tipo e provenienti da fonti diverse, la spedizione in partenza da un'unica località notificata; o

- iv) un commerciante registrato che è stato autorizzato per iscritto dal produttore iniziale, dal nuovo produttore o dal raccoglitore abilitato di cui ai punti i), ii) e iii) ad agire per suo conto in qualità di notificatore;*
- v) un intermediario registrato, che è stato autorizzato per iscritto dal produttore iniziale, dal nuovo produttore o dal raccoglitore abilitato di cui ai punti i), ii) e iii) ad agire per suo conto in qualità di notificatore;*
- vi) qualora tutti i soggetti di cui ai punti i), ii), iii), iv) e v), se applicabili, siano sconosciuti o insolventi, il detentore”².*

Nel caso, invece, di intermediario avente sede all'estero e che intermedia rifiuti che provengono dall'Italia con destino estero in qualità di importatore/destinatario³ lo stesso è soggetto alla giurisdizione del Paese di destino.



In conclusione – sostiene il Comitato - solamente l'intermediario che ha sede all'estero e intermedia i rifiuti dall'Italia con il destino estero che agisca in qualità di esportatore /notificatore dei rifiuti deve iscriversi all'albo gestori ambientali. Così anche l'intermediario estero che opera in qualità di soggetto che organizza la spedizione.

Di contro, l'intermediario estero in quanto destinatario della spedizione è soggetto solo alla giurisdizione del Paese di destinazione.

1 Regolamento (CE) n. 669/2008 della Commissione, del 15 luglio 2008, che integra l'allegato IC de regolamento (CE) n. 1013/2006 sez. IV punto 14: *“ Il notificatore può essere un commerciante o un intermediario conformemente all'articolo 2, punto 15 del presente regolamento. In questo caso è necessario fornire in un allegato una copia del contratto o la prova dell'esistenza del contratto (o dichiarazione che ne certifichi l'esistenza) tra il produttore, il nuovo produttore o il raccoglitore e l'intermediario o il commerciante”*.

2 Art. 2 par. 15 lett. a).

3 Art. 2 par. 14: *“destinatario»: la persona o l'impresa, posta sotto la giurisdizione del paese di destinazione, alla quale siano stati spediti i rifiuti a fini di recupero o smaltimento.*



Quale sanzione interdittiva di cui al D.Lgs. 231/2001 viene comminata ad un ente il cui Legale Rappresentante abbia promesso denaro ad un pubblico ufficiale per velocizzare una pratica autorizzatoria?

Il reato di istigazione alla corruzione è sanzionato all'art. 322 c.p. che al primo comma prevede che *“Chiunque offre o promette denaro od altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'articolo 318, ridotta di un terzo”*.

Tale fattispecie rientra nel novero dei reati presupposto per la responsabilità amministrativa per fatto reato dell'ente di cui all'art. 25 del D.Lgs. 231/2001. Ciò comporta una responsabilità per l'ente laddove il reato base (commesso da un dipendente o un apicale) gli abbia apportato un interesse o vantaggio.

Conseguenze della responsabilità 231 sono le sanzioni di cui agli artt. 9 e 10 del medesimo decreto che sono di natura pecuniaria e, laddove prevista, interdittiva.

Nel caso dell'istigazione alla corruzione di cui all'art. 322 c.p., la pena per l'ente stabilita dall'art. 25 comma 1 è costituita:

- dalla sanzione pecuniaria fino a duecento quote (compresa quindi tra i 25.800 ed i 309.800 Euro)
- e dalla sanzione interdittiva prevista dal successivo comma 5 -del medesimo art. 25 del D.Lgs. 231/2001- che prevede che *“Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 2 e 3, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a quattro anni e non superiore a sette anni, se il reato è stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), e per una durata non inferiore a due anni e non superiore a quattro, se il reato è stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b)”*.

Dalla lettura del comma 5 riferito alle sanzioni interdittive per il reato in commento emerge che le stesse vengono commisurate sulla base del soggetto agente per il reato base distinguendo la durata dell'interdittiva di cui all'art. 9, a seconda che l'istigazione alla corruzione sia stata commessa da un apicale ovvero da un soggetto subordinato all'altrui direzione.

Detta modifica sulla durata della sanzione interdittiva

è stata introdotta per il tramite dell'art. 1, comma 9, lett. b), n. 2), L. 9 gennaio 2019, n. 3 e per la prima volta ha introdotto nel decreto legislativo 231/2001 il meccanismo secondo cui l'interdittiva è più gravosa per l'ente laddove il reato base sia stato commesso da un soggetto apicale.

La nuova legge infatti aumenta la durata di tali sanzioni interdittive connesse ai commi 1 e 2 dell'art. 25 del decreto 231, calibrando la durata delle stesse che originariamente erano previste in ogni caso per una durata non inferiore ad un anno e non superiore a 2 anni.

Il nuovo sistema sanzionatorio invece prevede che:

- Nel primo caso (*apicali*), la durata delle interdittive sarà compresa tra 4 e 7 anni mentre
- nel secondo caso (*sottoposti*), la durata delle interdittive sarà compresa tra 2 e 4 anni.

Tale aumento della durata delle interdittive è stato previsto solo per i reati di *concussione, corruzione propria, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare e promettere utilità, istigazione alla corruzione* propria in deroga (esplicita, in virtù di apposita integrazione) al disposto generale dell'art. 13 citato decreto 231, che sancisce la durata massima di tali tipologie di sanzioni in 2 anni.

Non cambia, invece, la durata delle corrispondenti misure cautelari, le quali potranno avere durata massima di un anno oppure, se disposte dopo la sentenza di condanna di primo grado, 1 anno e 4 mesi.



In conclusione nel caso di istigazione alla corruzione commessa dal legale rappresentante di una società, la società risponderà ai sensi dell'art. 25 comma 1 del D.Lgs. 231/2001:

- sia con il proprio patrimonio (con una sanzione pecuniaria compresa tra le 100 e le 200 quote);
- che anche con sanzioni interdittive per una durata compresa tra quattro e sette anni in ragione della qualifica del soggetto agente per il reato base.

Si precisa in ultimo che le sanzioni interdittive sono applicabili solo in presenza delle condizioni di cui all'art. 13 (*Sanzioni interdittive*), articolo che al suo comma 2 stabilisce, proprio per il caso in esame, che *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 25, comma 5, le sanzioni interdittive hanno una durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni”* stabilendo un'apposita deroga proprio per il nuovo dettato normativo.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.4.

**In tema di bonifiche è possibile fondare il nesso di causalità su indizi?**

In tema di bonifiche, gli articoli 242, comma 1 e 244, c. 2 del D.Lgs n. 152/06 stabiliscono che, 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 proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità.

Si esclude la possibilità per l'Amministrazione di imporre al proprietario non responsabile della contaminazione misure di messa in sicurezza d'emergenza o di bonifica del sito inquinato e si nega che il proprietario, subentrato nel possesso dell'area contaminata, subentri automaticamente pure nei connessi obblighi, in base ad una mera responsabilità da posizione per la semplice esistenza del relativo onere reale sullo stesso sito.

A fronte dei casi in cui non sia possibile stabilire un nesso causale tra l'operatore e l'inquinamento (casi di inquinamento diffuso e storici), la normativa nazionale stabilisce l'esclusione dalla disciplina.

La giurisprudenza comunitaria riconosce, tuttavia, il ricorso a presunzioni in ordine all'esistenza del nesso di causalità sul fondamento di indizi plausibili¹.

Un corposo filone giurisprudenziale ammette che l'imputazione dell'inquinamento a un determinato soggetto può avvenire sia per condotte attive che per condotte omissive e la relativa prova può essere data in forma diretta o indiretta. Il fondamento dell'imputazione può essere rintracciato anche alla stregua di presunzioni semplici ex art. 2727 c.c., prendendo in considerazione elementi di fatto da cui si traggono indizi gravi, precisi e concordanti. Sulla base di tali indizi deve risultare verosimile che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori². Da ultimo il Tar Puglia, Lecce, Sez. I, del 9 maggio 2019, n. 755.

Le presunzioni rappresentano un mezzo per dedurre dal fatto noto quello ignoto, essendo sufficiente che quest'ultimo sia considerato mera conseguenza del primo, alla stregua di un criterio basato sulla normalità dei casi e seguendo un calcolo probabilistico fondato, per l'appunto sull'id quod plerumque accidit ex art. 2727.

Si tratta della regola del processo civile del "più probabile che non" o della preponderanza dell'evidenza.

Esiste, tuttavia, l'opposto filone che propende per l'applicabilità del criterio della preponderanza dell'evidenza, reclamando un accertamento più rigoroso che implichi un'adeguata istruttoria procedimentale e che si traduca nella ricerca di prove certe e inequivoche. L'accertamento non può basarsi su mere presunzioni, ma si esige la prova "al di là di ogni ragionevole dubbio"³.

Il Ministero dell'Ambiente nella circolare n. 1495 del 2018 ha preso posizione netta per l'applicabilità della regola del processo civile: "nell'ambito delle attività di verifica e di indagine svolte dalla pubblica amministrazione per l'individuazione del soggetto responsabile, per ciò tenuto all'attuazione degli interventi di bonifica, trova applicazione la regola probatoria, codificata nel processo civile".



In conclusione il Ministero dell'ambiente e un filone giurisprudenziale dominante ammettono che il fondamento dell'imputazione possa essere rintracciato anche alla stregua di presunzioni semplici ex art.2727 c.c., prendendo in considerazione elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi, precisi e concordanti

1 Corte di giustizia 24 giugno 2008, C-188/07.

2 Tar Piemonte, Sez. II, n. 2207 dell'11 ottobre 2004; Cons. Stato, Sez. V, n. 3885 del 16 giugno 2009; Tar Piemonte, Sez. I, n. 1575 del 24 marzo 2010; Tar Toscana, Sez. II, n. 8 dell'8 gennaio 2010; Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, n. 204 del 30 aprile 2014; Cons. Stato n. 2569 del 22 maggio 2015

3 Ex mutis: Cons. Stato, Sez. V, n. 3885 del 16 giugno 2009; , n. 4525 del 5 settembre 2005; Cons. Stato, Sez. VI, n. 2376 del 18 aprile 2011; Cons. Stato, Sez. VI, n. 56 del 9 gennaio 2013; Cons. Stato, Sez. V, n. 3756 del 30 luglio 2015.

**TIA 1 e TIA 2: quale delle due è soggetta ad IVA?**

La cassazione civile, Sez VI, dell'11 giugno 2019 nell'Ordinanza n.15706 ribadisce la distinzione tra la Tia 1 e la Tia 2: la TIA 2 ha natura privatistica, ed è pertanto soggetta ad IVA.

La TIA disciplinata dall'art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997 è definita dal Legislatore solo "tariffa" e non anche "tributo" o "tassa".

In passato l'incertezza intorno alla natura di tale prelievo si è tradotta nella questione di legittimità dell'attribuzione della giurisdizione alle commissioni tributarie. La Corte costituzionale ha affermato che la TIA 1 presenta tutte le caratteristiche del tributo e non è inquadrabile tra le entrate non tributarie, essendo una mera variante della TARSU e, quindi, conservando la qualifica di tributo propria di quest'ultima.

L'orientamento dominante della cassazione, conformandosi alla Corte Costituzionale, propende per la natura tributaria della TIA 1.

La quinta sezione della Cassazione, conformandosi a tale pronuncia, costantemente ritiene l'**inapplicabilità dell'IVA alla TIA 1, discendente dalla natura tributaria**¹.

In contrasto con l'indirizzo giurisprudenziale prevalente, tuttavia, in alcune decisioni, pur condividendo l'orientamento consolidato che riconosce alla TIA (mera variante delle TARSU) natura tributaria, si afferma che l'assoggettamento ad IVA dell'importo corrisposto per lo smaltimento dei rifiuti non sia stabilito sul presupposto della natura privatistica di tale onere, come dimostrerebbe il fatto che tale previsione normativa è stata introdotta quando era ancora in vigore la TARSU, la cui natura tributaria è sempre stata indiscussa². L'assoggettamento ad IVA prescinderebbe dalla natura tributaria³.

Le Sezioni Unite⁴ riconoscono la tesi sostenuta dalla sezione V, affermando che la **TIA 1 non è assoggettabile ad IVA**. Il fondamento è rintracciato negli elementi autoritativi che costituiscono la TIA (assenza

di volontarietà nel rapporto fra gestore ed utente, totale predeterminazione dei costi da parte del soggetto pubblico) e nell'assenza del rapporto sinallagmatico a base dell'assoggettamento ad IVA⁵.

Venendo all'ordinanza della Cassazione n. 1507/2019 nella medesima si specifica che la **natura privatistica della c.d. TIA 2**, e dunque la sua portata innovativa e ontologicamente diversa rispetto alla precedente c.d. TIA 1 è stata definitivamente confermata dall'art. 14, comma 33, del decreto-legge n. 78 del 2010, quale convertito, che ha previsto che *"le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 238, si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria. Le controversie relative alla predetta tariffa, sorte successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria"*.

La Cassazione conclude in modo chiaro e definitivo: non è più dato neppure interrogarsi sulla natura di corrispettivo, e non di tributo, della c.d. TIA 2, e sulla conseguente sua assoggettabilità ad IVA.



In conclusione l'inapplicabilità dell'IVA alla TIA 1 discende dalla natura tributaria mentre la TIA 2 ha natura privatistica e quindi è soggetta ad IVA.

1 Cass. Civ. Sez. V, n. 3293 del 2 marzo 2012.

2 Cass. Civ., Sez. I, n. 17994 del 14 agosto 2014.

3 Si menziona la tabella A del D.P.R.n.633/1972, n. 127 sexiesdecies, introdotto con D.L.n.557/1993 convertito in legge n.133/1994. In tal senso Cass. Civ. Sez. I, n. 17788 del 16 ottobre 2012; Cass. Civ. Sez. I, n. 5297 del 5 marzo 2009; Cass. Civ. n. 5298 del 5 marzo 2009.

4 Cassazione Civile, SS.UU, n. 5078 del 15 marzo 2016.

5 La necessità di un rapporto sinallagmatico tra prestazione e controprestazione, ai fini della imponibilità, risulta conforme a Corte giustizia, Sez. III del 20 giugno 2013, causa C-653/11; Sez. IV del 29 ottobre 2015, causa C- 174/14.

4.3.14. SCARICHI

4.3.14.4.

**L'autorizzazione paesaggistica può sostituire l'autorizzazione allo scarico?**

Un'azienda – in possesso di un'autorizzazione paesaggistica – si interroga se tale titolo può sostituire gli altri atti autorizzativi richiesti dalla legge, in particolare se può sostituire l'autorizzazione allo scarico delle acque reflue.

Nello specifico, si tratta di un'autorizzazione paesaggistica semplificata, ai sensi dell'accordo stipulato tra il Ministero dei beni culturali (MIBAC) e la Regione Campania in data 27 aprile 2009, ai sensi dell'art. 3 del DPCM 12 dicembre 2005. Semplificata perché, in virtù di detto accordo, vengono snelliti i criteri di redazione e i contenuti della relazione paesaggistica, che deve corredare la domanda di autorizzazione (paesaggistica).

Tale semplificazione burocratica, non impatta tuttavia sui principi generali della materia, così come cristallizzati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs 22 gennaio 2004 n. 42) che vedono l'autorizzazione paesaggistica:

- i. preordinata alla sola verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato;
- ii. come atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento.

Con ciò a dire che l'autorizzazione paesaggistica non sostituisce gli altri atti autorizzativi (la norma parla in particolare dei titoli edilizi, ma si ritiene estensibile quanto alla ratio anche agli altri titoli), laddove questi ultimi risultino necessari ai sensi di legge.

In senso analogo, è stato sostenuto che: “*il regime vincolistico [di cui al D. Lgs 42/2004] non riguarda esclusivamente le modifiche edilizie in senso stretto o comunque di modifica territoriale disciplinate entro la normativa di cui al TU 380/2001, ma potrebbe riguardare anche attività del tutto esenti da tale campo.*”

Le autorizzazioni allo scarico per gli insediamenti industriali ubicati in aree protette incidono direttamente sul territorio anche in ordine agli aspetti vincolistici in senso paesaggistico-ambientale e dunque sono soggetti all'autorizzazione paesaggistica al pari

delle attività urbanistico edilizie”¹.

In altre parole, le autorizzazioni allo scarico sono atti diversi e distinti dall'autorizzazione paesaggistica, che invece si pone quale atto presupposto laddove l'intervento afferente allo scarico incida direttamente su zone vincolate.

Analogamente, la giurisprudenza ha sostenuto che: “*In tema di tutela delle acque dall'inquinamento l'autorizzazione allo scarico di acque reflue all'interno delle aree protette emessa in assenza del nulla osta dell'autorità preposta alla tutela, o di quella a ciò delegata, è illegittima [...]*”².



In definitiva, applicando tali concetti al caso di specie, la sussistenza di un'autorizzazione paesaggistica (anche nella forma semplificata), non risolve l'eventuale gap autorizzativo allo scarico, in quanto legittima unicamente l'intervento nell'area sottoposta a vincolo. Intervento che, andando ad incidere direttamente sullo stato dei luoghi, inevitabilmente necessita di un nulla osta preventivo, nella forma dell'autorizzazione paesaggistica.

L'azienda dovrà dunque adoperarsi per richiedere contestualmente l'autorizzazione allo scarico, secondo i principi e i procedimenti previsti dal Testo Unico Ambientale (D.Lgs 152/2006).

1 M. Santoloci, V. Stefutti, “E' legittimo il rilascio di permesso di costruire che condiziona l'inizio dei lavori al rilascio di autorizzazione ambientale?”, in www.dirittoambiente.net

2 Cass. pen. Sez. III, 21 maggio 2002, n. 26264.

**Disciplina delle terre e rocce da scavo, quali limiti per la sua applicabilità?**

Un'azienda la cui attività produce *rifiuti misti* – costituiti da *terriccio, ghiaia, materiale cementizio e calcestruzzo* – si interroga sulla possibile applicazione, nella gestione di detti *rifiuti*, della disciplina specifica prevista in tema di *terre e rocce da scavo*.

Il problema nasce appunto dal fatto che i *rifiuti* in questione, oltre a *ghiaia* e *terriccio*, sono costituiti anche da materiale di altro genere.

Ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. c) del DPR 120/2017, per *terre e rocce da scavo*, oggetto del relativo *decreto*, deve intendersi il *suolo* scavato derivante da attività finalizzate alla realizzazione di un'opera. Con la precisazione che, le stesse (terre e rocce da scavo) potranno anche contenere i seguenti materiali: *calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi* (purché non superino le concentrazioni di inquinanti di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV del Testo Unico Ambientale).

Da tale definizione, sembrerebbe che la presenza di *materiale cementizio* e *calcestruzzo* non osti all'applicazione della disciplina in materia di *terre e rocce da scavo*.

La disposizione in parola va però letta alla luce anche di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 3 (*esclusioni dal campo di applicazione*) del DPR 120/2017, secondo cui: “*sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento i rifiuti provenienti direttamente dall'esecuzione di interventi di demolizione di edifici o di altri manufatti preesistenti, la cui gestione è disciplinata ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”.

Quindi, se il *materiale misto* – contenete *calcestruzzo* e *cemento* – esita da *attività di demolizione*, si applicheranno le norme generali previste in tema di gestione dei *rifiuti* dal Testo Unico Ambientale e non quelle specifiche del *decreto terre e rocce*.

In linea con tale orientamento, si è posta anche la cassazione, che in una pronuncia recente, ha ribadito il seguente principio di diritto: “*va ricordato che, in materia di terre di rocce e scavo, la consolidata giurisprudenza di questa Corte, ha sempre escluso l'applicabilità della speciale disciplina in presenza di materiali non rappresentati unicamente da terriccio e ghiaia, ma provenienti dalla demolizione di edifici o dal rifacimento di strade e, quindi, contenenti altre sostanze, quali asfalto, calcestruzzo o materiale*

cementizio o di risulta in genere, plastica o materiale ferroso” (Cass. Sez. III n. 28181 del 27 giugno 2019).

Affermazione quest'ultima, che si pone in linea con un consolidato orientamento, ai sensi del quale: “*le terre e le rocce da scavo, non sono certo equiparabili agli inerti derivanti da demolizioni di fabbricati*” (Cass. pen. Sez. III, 24 aprile 2015, n. 17126).



In definitiva, laddove l'attività dell'impresa in questione, produttiva di *rifiuti misti*, sia riconducibile al *genus* della *demolizione*, il DPR risulterà inapplicabile relativamente alla loro gestione.

Viceversa, laddove si tratti di attività diversa (dalla *demolizione*), le relative disposizioni saranno in concreto applicabili.

“Le responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti”

Autore: Avv. D. Carissimi



LIBRO 26,00 € · E-BOOK* 18,00 €

* formato digitale per computer e tablet

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.4.

**Abbandono di rifiuti o discarica abusiva? La pronuncia della Cassazione**

Il Tema è stato affrontato dalla giurisprudenza di legittimità nella recente Sentenza del 21 giugno 2019, n.27692.

In particolare nel caso di specie, rispetto all'imputazione del ricorrente, sia nelle sentenze di primo e secondo grado che nel ricorso, si fa riferimento al reato di cui all'art. 256 comma 1 lett. b) del D. Lgs. 152/2006 relativo alla **gestione illecita dei rifiuti** ed al reato di cui all'art. 256 comma 2 relativo all'**abbandono dei rifiuti**, mentre la condotta criminosa posta in essere dall'imputato viene ricondotta alla fattispecie di **discarica abusiva** di cui all'art. 256 comma 3 del medesimo decreto, rilevando ciò un errore nei riferimenti normativi utilizzati per la qualificazione del reato.

Ebbene i giudici della Corte di Cassazione, rinvenendo tale confusione rispetto ai reati di abbandono dei rifiuti, gestione illecita dei rifiuti e discarica abusiva, ha colto al balzo l'occasione per chiarire di nuovo la differenza fra le diverse fattispecie criminose.

Gli Ermellini, partendo dalla disamina delle differenze fra la discarica abusiva e l'abbandono dei rifiuti, infatti, hanno sottolineato che ciò che sostanzialmente li differenzia è l'**occasionalità dell'abbandono**.

Tale caratteristica, invero, secondo il ragionamento della Suprema Corte, si desume dalla presenza di elementi indicativi quali:

- le modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento);
- la quantità di rifiuti abbandonata;
- l'unicità della condotta di abbandono.

Al contrario, spiega la corte *“la discarica richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco”*.

La Corte, infine, continua disaminando anche la differenza fra **discarica abusiva** e **gestione illecita dei rifiuti** di cui all'art. 256 comma 2 del TUA affermando che, tale seconda ipotesi, sebbene preveda delle attività che possono essere correlate alla discarica

abusiva, come il trasporto e lo smaltimento, se ne discosta totalmente.

A tal proposito, infatti, la Sentenza prosegue esplicitando che: *“il D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, comma 1, lett. z), definisce lo smaltimento” qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia”, specificando che l'Allegato B alla parte IV del decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento.*

Nell'elenco sono indicate operazioni di smaltimento, quali quelle di cui alle lettere D1 “Deposito sul o nel suolo (ad esempio discarica)” e D5 “Messa in discarica specialmente allestita (ad esempio sistemazione in alveoli stagni, separati, ricoperti o isolati gli uni dagli altri e dall'ambiente)” che, tuttavia, presuppongono la preesistenza della discarica.

Il trasporto, invece, riguarda la movimentazione del rifiuto dal luogo di produzione a quello della successiva destinazione”.



Posto quanto sopra, quindi, l'abbandono è caratterizzato dall'elemento della occasionalità rispetto alla abitualità della condotta prevista per la discarica, l'illecita gestione invece può riguardare, in determinati casi, condotte prodromiche al conferimento di un rifiuto in discarica, ma se ne differenzia perché la realizzazione o gestione di una discarica in assenza di autorizzazione presuppongono la predisposizione di un'area adibita a tale scopo o l'apprestamento di una organizzazione, ancorché rudimentale, diretta al funzionamento della discarica.



A quali condizioni si può sottrarre il deposito delle deiezioni animali alla disciplina dei rifiuti e praticare la fertirrigazione?

La pratica della fertirrigazione si pone in deroga alla normativa sui rifiuti, rispetto alla quale è autonoma ed indipendente presuppone l'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze, la quale implica che essa sia di una qualche utilità per l'attività agronomica e lo stato, le condizioni e le modalità di utilizzazione delle sostanze compatibili con tale pratica, con la conseguenza che, in difetto, essa resta sottoposta alla disciplina generale sui rifiuti¹.

Pertanto, deve trattarsi di un'attività la cui finalità sia effettivamente il recupero delle sostanze nutritive ed ammendanti contenute negli effluenti e non può risolversi nel mero smaltimento delle deiezioni animali.

Da ciò consegue la necessità che, in primo luogo, vi sia l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, la quantità e qualità degli effluenti sia adeguata al tipo di coltivazione, i tempi e le modalità di distribuzione siano compatibili ai fabbisogni delle colture e, in secondo luogo, che siano assenti dati fattuali sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione quali, ad esempio, lo spandimento di liquami lasciati scorrere per caduta, effettuato a fine ciclo vegetativo, oppure senza tener conto delle capacità di assorbimento del terreno con conseguente ristagno.

La giurisprudenza di Cassazione² si pronuncia in un recentissimo arresto sulla pratica della fertirrigazione, idonea a sottrarre il deposito delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti.

Ebbene, si specifica e ribadisce con chiarezza che per poter godere della deroga occorre la sussistenza di alcuni elementi:

- l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento;
- l'adeguatezza di quantità e qualità degli effluenti e dei tempi e modalità di distribuzione al tipo e fabbisogno delle colture;
- l'assenza di dati sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione (ad esempio lo spandimento di liquami lasciati scorrere per caduta a fine ciclo vegetativo).

Per di più, si ricorda che l'onere della prova, trat-

tandosi di deroga dalla disciplina ordinaria e dalle correlate ipotesi di reato, in quanto integranti un'eccezione alla regola, devono essere dimostrate dalla parte che vi abbia interesse.

Nel caso di specie erano presenti presso un'azienda agricola tre metri cubi di letame (intesi come effluenti zootecnici di allevamento costituiti da escrementi di animali) posizionati direttamente sul terreno nudo, senza alcuna impermeabilizzazione onde evitare la dispersione degli effluenti liquidi nell'ambiente circostante. Il Tribunale sosteneva che fossero materiali fecali provenienti da attività agricola, non riutilizzati nella medesima attività bensì lasciati stazionare sul terreno senza altra utilizzazione. Tale situazione era già lontana dallo svolgimento di un'attività di utilizzazione agronomica o di fertirrigazione, ma per di più la prova dell'esistenza delle circostanze e presupposti idonei a sottrarre le deiezioni animali al regime penale sui rifiuti incombe sulla parte interessata, in quanto eccezione al regime ordinario disciplinante la gestione dei rifiuti. Ebbene nel caso di specie non era stata fornita prova chiara sull'utilizzazione agronomica.



In conclusione si può godere della deroga alla disciplina dei rifiuti e praticare la fertirrigazione alle condizioni suesposte e a condizione che ne venga fornita la prova da parte di chi ne ha interesse, trattandosi di deroga alla disciplina ordinaria.

¹ Cass. Pen., Sez. III, del 2 aprile 2013, n. 15043.

² Cass. Pen., Sez. III, del 27 maggio 2019, n. 23148.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.4.



La competenza ad emanare Ordinanze Contingibili ed Urgenti in materia ambientale è del Sindaco o della Provincia?

Le Ordinanze contingibili e urgenti trovano espressa disciplina nel D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico Enti Locali) all'art. 50, ove, tra l'elencazione delle competenze del Sindaco, *inter alia*, "in caso di emergenza sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale" viene prevista l'emanazione del provvedimento in esame.

Invero, in materia ambientale, anche il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale), all'art. 191, menziona le Ordinanze contingibili e urgenti al fine di consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione di rifiuti, in deroga, vista l'eccezionalità, anche alle disposizioni normative vigenti.

Singolare la situazione in cui dette Ordinanze, *ex lege* di competenza dell'organo sindacale del Comune, debbano essere adottate in materia ambientale, di competenza Provinciale.

La questione è stata esaminata e risolta dalla giurisprudenza amministrativa. Nel caso concreto, la società ricorrente veniva raggiunta da una Ordinanza sindacale contingibile e urgente al fine dell'esecuzione di misure di prevenzione e messa in sicurezza ai sensi dell'art. 240, D.lgs. 152/2006 in quanto insisteva negli immobili di proprietà della società uno sversamento di sostanze riconducibili a possibili idrocarburi o olii minerali che potrebbe costituire una potenziale fonte di contaminazione.

Dal canto suo, la società ricorrente, contesta la legittimità del provvedimento sindacale per incompetenza sull'adozione dell'Ordinanza da parte del Comune a favore della Provincia, individuata quale ente competente in materia ambientale.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Friuli Venezia Giulia¹ è intervenuto nell'ambito della contestata adozione, da parte del Sindaco, di un provvedimento contingibile e urgente in materia ambientale evidenziando che la competenza della Provincia in *subiecta* materia può considerarsi come esclusiva soltanto in relazione ai procedimenti ordinari.

Invero, la norma che attribuisce tale potere non fa

uno specifico riferimento alle situazioni caratterizzate da indifferibilità e urgenza di provvedere – come, invece, accade ai sensi dell'art. 191, D.lgs. 152/2006, il quale menziona casistiche in cui è espressamente previsto l'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti –.²

Pertanto, pur essendo la normativa che ci occupa di carattere speciale, quale l'attività amministrativa dei siti inquinati, si deve, tuttavia, ritenere applicabile la normativa generale, in quanto espressione di un potere atipico e residuale in materia di Ordinanze contingibili e urgenti.³



Alla luce di ciò la competenza ad emettere una Ordinanza contingibile e urgente in materia ambientale spetta al Sindaco in quanto la competenza della Provincia è da considerarsi esclusiva soltanto in relazione ai procedimenti ordinari, visto, altresì, che la norma attributiva del potere non fa alcun specifico riferimento alle situazioni in cui si ravvisi il carattere di indifferibilità e urgenza di provvedere.

1 TAR, Friuli V.G., sez. I, 5 giugno 2019, n. 246.

2 D.lgs. 152/2006, art. 191 "Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi"

3 Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3765; TAR, Lombardia, Milano, sez. IV, 16 luglio 2009, n. 4379.



Un centro di raccolta può accogliere rifiuti conferiti attraverso il gestore del servizio pubblico?

Ai sensi del D.M. 08.04.2008¹, che disciplinava i centri di raccolta, si escludeva che il gestore del servizio pubblico potesse conferirvi rifiuti urbani e assimilati.

Espressamente l'art. 1 del decreto recitava: *“I centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2, conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche”*.

Poteva, quindi, affermarsi che i soggetti legittimati a conferire rifiuti presso il centro di raccolta fossero esclusivamente:

- le singole utenze (domestiche o assimilate);
- i soggetti tenuti al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.

La situazione normativa, tuttavia, cambia all'indomani del D.M. 13 maggio 2009², che ha novellato il D.M. 13 maggio 2009 citato.

Si è, per quel che in questa sede interessa, modificato l'art. 1 del D.M. 08.04.2008, inserendo nel testo normativo la locuzione *“anche attraverso il gestore del servizio pubblico”*.

La stesura attualmente in vigore dell'art. 1, quindi, così recita: *“I centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee e per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2., con-*

feriti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche anche attraverso il gestore del servizio pubblico, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche”.

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore del D.M. 13 maggio 2009, ne risulta che il centro di raccolta è preordinato all'ottimizzazione della raccolta differenziata onde consentire l'avvio al *“recupero”* o allo *“smaltimento”* in caso di parti non recuperabili di frazioni omogenee di rifiuti derivanti dalla raccolta dei rifiuti urbani conferiti:

- dalle singole utenze (domestiche o assimilate);
- da parte del gestore del servizio pubblico;
- dai soggetti tenuti al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.



In conclusione, quindi, può affermarsi che in seguito alla modifica normativa conseguente al D.M. 13 maggio 2009, che ha novellato il D.M. 08.04.2008 si è ampliato il novero dei soggetti legittimati al conferimento di rifiuti presso il centro di raccolta. Non più solo le singole utenze (domestiche o assimilate) e i soggetti tenuti al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche, ma anche il gestore del servizio pubblico, che oggi può legittimamente conferire rifiuti.

1 Decreto Ministeriale 8 aprile 2008 - Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche.

2 Decreto Ministeriale 13 maggio 2009 - Modifica del decreto 8 aprile 2008, recante la disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche.

4.3.20. ALTRO

4.3.20.4.



È sufficiente l'autodichiarazione del consulente ADR ovvero è necessaria l'esibizione di copia del certificato del medesimo professionista?

La norma cui far riferimento con riguardo ai consulenti ADR è il D.Lgs. 35 del 2010 rubricato “Attuazione della direttiva 2008/68/CE, relativa al trasporto interno di merci pericolose”.

Tale decreto all'art. 11 (*Consulente alla sicurezza per il trasporto di merci pericolose*) prevede che: “1. Le disposizioni concernenti il consulente alla sicurezza per il trasporto delle merci pericolose sono quelle previste dall'ADR, RID, ADN.

2. Il legale rappresentante dell'impresa la cui attività comporta trasporti di merci pericolose, oppure operazioni di imballaggio, di carico, di riempimento o di scarico, connesse a tali trasporti, nomina un consulente per la sicurezza.

3. Entro quindici giorni dalla nomina di cui al comma 2, il legale rappresentante comunica le complete generalità del consulente nominato all'ufficio periferico del Dipartimento per il trasporto, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti competente in relazione al luogo in cui ha sede l'impresa. [...]

8. Il certificato di formazione professionale di cui all'ADR, RID, ADN è rilasciato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, a seguito del superamento dell'esame di cui al comma 9.

[...].”

Poste le modalità sopra descritte per l'ottenimento dell'attestato di consulente ADR, dalla lettura dell'articolo in commento non risultano esservi oneri in capo all'amministrazione, che nomina il consulente medesimo, per omessa verifica della veridicità delle dichiarazioni rilasciate dal soggetto che si intende incaricare.

In ragione di tale assenza di sanzioni si potrebbe propendere per la possibilità di accogliere la mera autodichiarazione senza richiedere alcun altro documento attestante la veridicità dei dati in essa contenuti.

Tuttavia il punto 3 del citato art. 11 in materia di ADR, prevede che il legale rappresentante che nomina il consulente ne debba comunicare le **complete generalità** all'ufficio periferico del Dipartimento per il trasporto, la navigazione ed i sistemi informativi

vi e statistici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti competente in relazione al luogo in cui ha sede l'impresa.

Tale definizione risulta laconica nella sua formulazione non specificando la norma cosa si intenda per *complete generalità del consulente*.

Ed invero se da una parte l'autocertificazione rilasciata ai sensi dell'art. 46 del DPR 445/2000 farebbe propendere per la sostanziale equiparazione di tale attestazione rispetto alla copia del certificato di abilitazione, dall'altro risulta necessario che nella suddetta autodichiarazione siano presenti tutte le generalità del consulente onde consentire all'amministrazione di comunicare tali informazioni al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La sostanziale equivalenza dell'autodichiarazione rispetto al documento certificativo della qualifica professionale di consulente ADR è infatti garantita dal citato art. 46 (*Dichiarazioni sostitutive di certificazioni*) del DPR 445/2000¹ il quale prevede che: “1. Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti:

[...]

i) iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni;

l) appartenenza a ordini professionali;

m) titolo di studio, esami sostenuti;

n) qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica;

[...]”.



In conclusione quindi:

- l'amministratore di un'impresa che deve nominare un consulente ADR ha l'onere di comunicare le generalità complete del soggetto incaricato all'ufficio periferico del Dipartimento per il trasporto, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti competente in relazione al luogo in cui ha sede l'impresa;

- tali generalità possono essere anche attestate per il tramite di un'autodichiarazione redatta ai sensi dell'art. 46 del DPR 445/2000;

- sarà cura dell'impresa che nomina il consulente ADR richiedere tutti gli elementi necessari per indicare univocamente il soggetto scelto quale consulente ADR.

1 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

4.4.

SOMMARIO

- 4.4.4. Il decreto sblocca cantieri e le Linee Guida dell'ANAC
di *Lucia Giulivi* 690

“ Il decreto sblocca cantieri e le Linee Guida dell'ANAC ”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il decreto sblocca cantieri ha modificato gran parte del codice appalti, intervenendo anche sulla figura dell'ANAC e sulla valenza delle sue Linee Guida.

Il problema in merito alla rilevanza degli atti emanati dall'ANAC ha fatto emergere molteplici interrogativi sul ruolo che tali documenti svolgono all'interno del nostro ordinamento ed al loro inquadramento nella soft law ovvero nell'hard law.

Ed invero, se da una parte le Linee Guida dell'ANAC vengono inserite tra gli atti di soft law che quindi sono caratterizzati dall'assenza di vincolo normativo, dall'altro le stesse sono idonee a costituire diritti e obblighi.

I riflettori si sono accesi sul tema in ragione delle modifiche introdotte nel codice appalti dal citato decreto *sblocca cantieri*, che ha previsto l'adozione di un Regolamento unitario in sostituzione di alcune Linee Guida e dei decreti attuativi indicati nel Codice appalti mentre per altre è stata disposta l'ultrattività non senza profili di criticità puntualmente sottolineati dalla medesima Autorità Nazionale Anticorruzione.

Ma sono tutti problemi realmente esistenti?

IN SINTESI

- L'ANAC è un ente indipendente con poteri in materia di trasparenza, contratti pubblici e di organizzazione per la Pubblica Amministrazione;
- quanto ai poteri riservati all'autorità nazionale anticorruzione in materia di contratti pubblici questi afferiscono all'emanazione di linee guida -distinte in vincolanti e non- che costituiscono norme di *soft law*;
- la quiete in merito all'efficacia delle Linee Guida dell'ANAC è stata interrotta dall'avvento del D.L. 32/2019 in ragione della disposizione normativa introdotta nell'art. 216 comma 27-*octies* del D.Lgs. 50/2016;
- la medesima ANAC ha espresso il proprio parere sul decreto *sblocca cantieri* ponendo in luce le diverse criticità anche con riguardo al regime transitorio degli atti di *soft law* emanati dai Ministeri e dalla stessa Autorità;
- quest'ultima ha palesato i risvolti negativi dell'*ultrattività* legata ad alcune Linee Guida ed all'impossibilità di aggiornarle fino all'entrata in vigore del Regolamento.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

1. L'ANAC: funzione e poteri

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è sorta in sostituzione dell'Autorità di vigilanza per i controlli pubblici ed i servizi e forniture (AVCP) e la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (Civit). Ed invero il Decreto Legge 90 del 2014 convertito in L. 114/2014, ha soppresso l'AVCP ed ha trasferito le competenze in materia di controllo sui contratti pubblici all'ANAC definendone i contorni e le finalità.

La *mission*, si legge sul sito della medesima Autorità, è quella di prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche, società partecipate e controllate mediante l'attuazione della trasparenza, la sorveglianza sugli incarichi nella pubblica amministrazione ed il controllo rispetto ai contratti pubblici.

Dalla lettura delle attività affidate alla ANAC è dunque possibile individuare il quadro normativo in cui la stessa svolge la propria attività, ovvero:

- Il D. Lgs. 33/2013¹ in materia di trasparenza;
- La L. 190/2012² in materia di corruzione;
- Il D.Lgs. 50/2016³ riguardo agli appalti pubblici.

L'art. 1 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) della L. 190/2012 prevede che:

“In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, di seguito

denominata «Commissione», opera quale Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo. In particolare, la Commissione:

a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;

b) adotta il Piano nazionale anticorruzione ai sensi del comma 2-bis;

c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;

d) esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;

e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo;

f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti;

[f-bis) esercita la vigilanza e il controllo sui contratti di cui agli articoli 17 e seguenti del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;]⁴

g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia”.

La normativa in esame pertanto individua gli atti con i quali l'Autorità opera e gli ambiti nei quali detti documenti di indirizzo dispiegano gli effetti.

Con riguardo alla vigilanza sui contratti pubblici,

1 D. Lgs 33 del 14 marzo 2013 rubricato *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.*

2 L. 190 del 6 novembre 2012 rubricata *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.*

3 D.Lgs. 50 del 18 aprile 2016 rubricato *Codice dei contratti pubblici.*

4 Lettera abrogata dall' art. 217, comma 1, lett. ii), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dall' art. 129, comma 1, lett. h), D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

benché vi sia stata l'abrogazione della lettera f-bis del citato art. 1 della L. 190/2012, l'art. 213 del codice degli appalti (D.Lgs. 50/2016) ai commi 1 e 2 stabilisce quanto segue *“La vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e l'attività di regolazione degli stessi, sono attribuiti, nei limiti di quanto stabilito dal presente codice, all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di cui all'articolo 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che agisce anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione.*

L'ANAC, attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati, garantisce la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche. Trasmette alle Camere, immediatamente dopo la loro adozione, gli atti di regolazione e gli altri atti di cui al precedente periodo ritenuti maggiormente rilevanti in termini di impatto, per numero di operatori potenzialmente coinvolti, riconducibilità a fattispecie criminose, situazioni anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite da parte delle stazioni appaltanti. Resta ferma l'impugnabilità delle decisioni e degli atti assunti dall'ANAC innanzi ai competenti organi di giustizia amministrativa. L'ANAC, per l'emanazione delle linee guida, si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di consultazione, di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione, di consolidamento delle linee guida in testi unici integrati, organici e omogenei per materia, di adeguata pubblicità, anche sulla Gazzetta Ufficiale, in modo che siano rispettati la qualità della regolazione e il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla legge n. 11 del 2016 e dal presente codice”.

Alla luce di quanto emerge dalla normativa di riferimento, l'attività dell'ANAC con riguardo ai contratti pubblici è quella di emanare una regolamentazione flessibile orientata a promuovere l'efficienza della P.A. redatta e resa nota a seguito di strumenti di consultazione e di analisi.

La natura non impositiva degli atti di regolamentazione adottati dall'ANAC fa sì che questi possano definirsi atti di *soft law* descrivibili come quell'insieme di documenti esplicativi di precetti normativi che ne mostrano alcuni tratti caratteristici senza contenere un obbligo né una specifica sanzione.

Gli atti di *soft law*, dunque, sono i più disparati e possono assumere (come espresso dal Legislatore nell'art. 213 di cui sopra) le forme più varie fino ad arrivare alla pubblicazione di contratti e bandi *tipo*. Importa, dunque, la forza del provvedimento di *regolazione flessibile* definibile come *“atto con efficacia conformativa dei comportamenti degli operatori ai quali si rivolge”*⁵.

Stante la varietà di provvedimenti inclusi nella definizione pleonastica di *soft law* o *soft regulation*, non può farsi di tutt'erba un fascio, includendo anche tutte le tipologie di *Linee Guida* dovendo quanto meno distinguere tra quelle *vincolanti* e non.

2. Le Linee Guida dell'Autorità

Sulla riconducibilità nell'alveo della *soft regulation* delle Linee Guida dell'ANAC occorre effettuare una precisazione, mutuando quanto espressamente indicato dal Consiglio di Stato nell'Adunanza della Commissione Speciale del 6 luglio 2016.

Nella suddetta pronuncia il Consiglio di Stato, in funzione consultiva in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 100 della Costituzione, ha offerto degli strumenti definitivi rispetto agli atti attuativi del codice appalti individuandone tre diverse tipologie:

- quelli adottati con decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, su proposta dell'ANAC;
- quelli adottati con delibera dell'ANAC *“a carattere vincolante erga omnes e in particolare le linee guida”*;
- quelli adottati con delibera dell'ANAC a carattere non vincolante.

Sorvolando sul primo punto in materia di *decreti ministeriali*, in quanto non attinente all'argomento in commento, risulta opportuno compiere delle considerazioni sulle due tipologie di Linee Guida dell'Autorità.

Le *Linee Guida vincolanti* dell'ANAC sono dei provvedimenti di natura non regolamentare in quanto le stesse sono redatte in ragione dell'elevato grado di tecnicismo richiesto dalla materia e demandato appositamente dal Legislatore.

In altri termini le *linee guida regolamentari* svolgono la funzione di fornire *parametri e dati tecnici* ad una norma che, in assenza degli stessi risulterebbe muta, a differenza delle *Linee Guida vincolanti* che riguardano norme che sono già state puntualmente descritte e codificate dal Legislatore il quale tuttavia lascia all'autorità indipendente il ruolo di integrare

5 Cfr. M. CHIARELLI *“La Soft regulation e il caso delle nuove linee guida ANAC”* In *Federalismi.it*.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

il precetto primario con un livello di “*dettaglio non compatibile con la caratterizzazione propria degli atti legislativi*”⁶.

Pertanto nel caso di *Linee Guida vincolanti* è presente l'elemento precettivo e, sebbene le stesse non possano essere in ogni caso considerate delle vere e proprie norme di diritto anche in ragione alle modalità con le quali le stesse vengono redatte la loro violazione genera atti illegittimi.

Ed invero le *Linee Guida* sono il frutto di consultazioni con gli *stakeholders* sebbene poi “*la natura vincolante delle Linee Guida non lasci poteri valutativi nella fase di attuazione alle amministrazioni e agli enti aggiudicatori che sono obbligati a darvi concreta attuazione*”⁷ fatta eccezione per le valutazioni svolte dalle stazioni appaltanti caso per caso con riguardo a *legalità e ragionevolezza*.

Le *Linee Guida non vincolanti* hanno invece il compito di fornire indicazioni rispetto all'aspetto applicativo ed operativo della norma operando il *principio della legalità*, rispetto a quanto indicato nel citato art. 213 del D.Lgs. 50/2016, con riguardo al rispetto del principio di efficienza della Pubblica Amministrazione in funzione di stazione appaltante. In tale accezione le *Linee Guida* assolvono al compito di fornire delle specificazioni, rispetto alle disposizioni normative in senso stretto che rendano più agevole l'applicazione del dettato normativo, evitando situazioni di incertezza e potenziale contrasto mantenendo una struttura più snella rispetto al regolamento.

Tale definizione sembra perfettamente in linea con la finalità per la quale è stato emanato il D. L. 32 del 2019, sebbene detto decreto abbia invece disposto l'emanazione di un Regolamento in sostituzione di molteplici *Linee Guida* dell'ANAC oltre ai decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Circa la volontà di non applicare le *Linee Guida non vincolanti* da parte delle stazioni appaltanti questa deve essere espressa con atto della PA che motivi puntualmente la decisione presa anche in ottemperanza ai principi di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013 rispetto al caso concreto.

Diversamente opinando, afferma il Consiglio di Stato, la violazione delle *Linee Guida* è sintomatica dell'*eccesso di potere* della PA.

*

Ferma restando la suddivisione delle tipologie di *Linee Guida* che risulta necessaria soprattutto con riguardo agli effetti profondamente distinti che le

stesse dispiegano, non può tacersi il rischio di irrigidimento di tali strumenti di *soft law* con la naturale conseguenza di creare uno strumento normativo ibrido che porterebbe solo ad incertezze applicative. La classificazione dunque delle *Linee Guida* dell'ANAC nella *soft regulation*, risulta necessaria sia da un punto di vista formale al fine di evitare un precetto normativo posto in essere da un'autorità indipendente e privo poi della parte sanzionatoria che dovrebbe accompagnarlo che anche per evitare la perdita del carattere di non vincolatività dell'atto regolatorio.

4. Effetti dell'art. 216 comma 27-octies del codice appalti

Lo scorso 18 aprile 2019 è stato pubblicato il Decreto 32 in materia di *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*.

Detto decreto, denominato anche *sblocca cantieri* è stato emanato dal Governo in ottemperanza a quanto disposto dagli artt. 77 e 87 della Costituzione avendo riscontrato “*la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni volte a favorire la crescita economica e a dare impulso al sistema produttivo del Paese, mediante l'adozione di misure volte alla semplificazione del quadro normativo e amministrativo connesso ai pubblici affidamenti, concernenti, in particolare, la disciplina dei contratti pubblici*”⁸.

La premessa del suddetto decreto fa rimando ed esplicita le ragioni di celerità che hanno portato la venuta in essere del recente decreto 32/2019, le quali risultano connesse all'impellenza di affidare le opere di ricostruzione nei luoghi colpiti dagli ultimi eventi sismici del 2016 e 2017.

Al fine del raggiungimento di tale obiettivo, gli articoli 1 e 2 dello “*sblocca cantieri*” hanno apportato ingenti modifiche al codice appalti che hanno riguardato anche il potere regolamentare degli atti di *soft law* di appannaggio dell'ANAC e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Più in generale con riguardo all'Autorità Nazionale per l'Anticorruzione, l'art. 1 comma 1 del D. L. 32/2019 ha previsto che “*fino al 31 dicembre 2020, non trovano applicazione, a titolo sperimentale, le seguenti norme del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50:*

[...]

6 Cons. di Stato n. 1273/2016.

7 Cfr. nota precedente.

8 Premessa al D. L. 32/2019.

c) articolo 77, comma 3, quanto all'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di cui all'articolo 78, fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante".

Sul punto il Presidente dell'Autorità non ha tardato a pronunciarsi, aderendo a quanto disposto nel decreto sblocca cantieri e comunicando, con propria nota del 15 luglio scorso, la sospensione dell'operatività dell'Albo dei commissari di gara⁹ e palesando (con rinvio ad altra nota di prossima emanazione) la problematica rispetto agli adempimenti in relazione alla tariffa di iscrizione versata.

Quanto alla efficacia delle Linee Guida, la medesima Autorità, nella prospettiva di segnalare al Governo le criticità del D. Legge 32/2019 ha emesso un proprio documento di analisi in data 17 maggio 2019, reso pubblico sul sito dello stesso ente indipendente.

Il primo punto trattato dall'approfondimento dell'ANAC sul decreto sblocca cantieri evidenzia con vigore la frammentarietà e disorganicità del codice appalti a causa del susseguirsi di plurimi interventi normativi che non hanno trovato una loro dimensione coerente e che, in alcuni casi, hanno disposto strumenti di valutazione degli operatori commerciali che risultano ancora inoperativi (*rating d'impresa*).

A seguire rispetto alle valutazioni di carattere generale l'ANAC passa a disaminare la disposizione introdotta dalla modifica all'art. 216 del D.Lgs. 50/2016 che a seguito del D. L. 32/2019 ad oggi prevede al suo comma 27-*octies* quanto segue "Nelle more dell'adozione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettere a) e b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di un regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione

del presente codice, le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2, rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma, in quanto compatibili con il presente codice e non oggetto delle procedure di infrazione nn. 2017/2090¹⁰ e 2018/2273¹¹. Ai soli fini dell'archiviazione delle citate procedure di infrazione, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC sono autorizzati a modificare rispettivamente i decreti e le linee guida adottati in materia. Il regolamento reca, in particolare, disposizioni nelle seguenti materie:

a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento;

b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto;

c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali;

d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie;

e) direzione dei lavori e dell'esecuzione;

f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali;

g) collaudo e verifica di conformità;

h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici;

i) lavori riguardanti i beni culturali.

A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento cessano di avere efficacia le linee guida di cui all'articolo 213, comma 2, vertenti sulle materie indicate al precedente periodo nonché quelle che comunque siano in contrasto con le disposizioni recate dal regolamento".

La modifica normativa introdotta prevede dunque una sostituzione parziale delle linee guida dall'ANAC (limitatamente alle materie espressamente in-

⁹ I commissari di gara di cui all'art. 78 del codice appalti sono i soggetti dotati di particolari qualità tecniche e requisiti di moralità che, nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono chiamati a compiere la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto.

¹⁰ In materia di pagamenti nelle transazioni commerciali in cui il debitore è la Pubblica Amministrazione.

¹¹ Riguardante la mancata conformità del panorama giuridico nazionale alle direttive in materia di contratti pubblici quali:

- la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione,
- la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e
- la direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Rispetto a motivi di esclusione, regole del subappalto, offerte anomalmente basse.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

dicate) per il tramite di un apposito regolamento attuativo.

Sul punto, come si è evidenziato nel paragrafo precedente si può sottolineare il contrasto esistente tra le esigenze di semplificazione e celerità che hanno portato all'emanazione del decreto 32 con l'istituzione di un regolamento unitario in determinati ambiti operativi.

Ciò in quanto il regolamento risulta essere più “rigido” rispetto alle Linee Guida ed ai decreti attuativi ministeriali e pertanto meno rispettoso del carattere di flessibilità che caratterizza la *soft regulation*.

Detta critica, mossa anche dall'ANAC nel citato parere del 17 maggio scorso, non è la sola che viene rimarcata dall'Autorità la quale manifesta le proprie perplessità anche sull'ultrattività di date Linee Guida afferenti alcune linee guida necessarie per il superamento delle procedure di infrazione nn. 2017/2090 e 2018/2273.

La critica mossa dall'Autorità rispetto a tale ultimo profilo attiene l'impossibilità per la stessa ANAC di modificare detti atti di *soft law* stante il cristallizzarsi dei contenuti dei medesimi.

Posta l'involuzione evidente che accompagna il ritorno ad un regolamento, quando in passato si era preferito procedere con Linee Guida e Decreti Ministeriali in sostituzione del d.P.R. 207/2010, rispetto all'impossibilità di modificare le Linee Guida c.d. *ultrattive* si può affermare che le osservazioni dell'ANAC siano andate a segno e siano state recepite con modifica apportata dalla L. di conversione n. 55 del 14 giugno 2019 che ha fissato l'attuale formulazione dell'art. 216 comma 27-*octies* prevedendo esplicitamente la facoltà per l'ANAC e per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di **modificare** “*Ai soli fini dell'archiviazione delle citate procedure di infrazione, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento [...] rispettivamente i decreti e le linee guida adottati in materia*”.

Risulta pertanto superata la critica mossa dall'ANAC che puntualizzava l'inopportunità di cristallizzare i contenuti delle Linee Guida già adottate rendendole di fatto inapplicabili perché -in parte- non più coerenti con la fonte primaria di riferimento ma, a detta di chi scrive, solo in parte.

Le ragioni dell'inapplicabilità sostanziale, in quanto legate allo scollamento dal dato normativo¹² comportano necessariamente l'aggiornamento delle Linee Guida che, tuttavia rischiano di non avere più la base normativa compatibile con un mero aggiorna-

mento degli atti in questione dovendo invece operare un intervento modificativo più simile ad una riedizione dei medesimi documenti.

* * *

CONCLUSIONI

In riferimento all'oggetto del presente contributo dunque, si può concludere per una sostanziale criticità connessa alla frammentarietà della norma riguardante il settore degli appalti che può ricondursi a tempi antecedenti rispetto alla modifica maldestra apportata con il D.L. 32/2019.

Sotto diverso aspetto si può invece rilevare come l'ANAC abbia compiuto ancora una volta il proprio ruolo di vigilanza rispetto a tale ambito, ponendo in luce le criticità dell'intervento normativo.

Risultano tuttavia delle zone d'ombra rispetto alla corretta qualifica delle Linee Guida emesse dall'ANAC, problema che risulta superato dalla previsione di un regolamento attuativo, in quanto lo stesso avrà per argomento solo parte delle tematiche trattate dalle Linee Guida e dai decreti ministeriali.

La frammentarietà aumenta e presumibilmente anche i contenziosi si spera che almeno l'effetto propulsivo e propositivo che ha spinto il Governo alla redazione del decreto non venga vanificato totalmente agevolando, per converso, fenomeni corruttivi in ragione del ridimensionamento delle determinazioni dell'ANAC.

12 L'ANAC fa l'esempio delle “*disposizioni dell'art. 36 del D.Lgs 50/2016, in materia di affidamenti sotto-soglia, oggetto di modifica da parte del D.L. 32/2019 ed alle correlate Linee Guida n. 4/2016 non più attuali rispetto al testo normativo di riferimento ma in vigore ai sensi dell'art. 216 comma 27-*octies*”.*

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "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)

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

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti**

da spedire via e-mail a: abbonamenti@ambientelegale.it oppure collegarsi al sito 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: IT42P0311114401000000002406 - BIC: BLOPIT22
- carta di credito: carta sì visa master card

l'abbonamento è effettivo dal ricevimento del presente modulo compilato e sottoscritto per accettazione e della prova dell'avvenuto pagamento e dà diritto ai numeri della rivista dell'anno solare in corso.

Numero carta _____ CV2 _____ Scadenza _____

Intestata a _____

Nome / Cognome _____

Ragione Sociale _____

Via _____

Cap _____ Città _____ Prov. _____

Telefono _____ Fax _____

Sito internet _____ e-mail _____

P.IVA _____ C.F. _____

Data _____ Firma _____

Condizioni di contratto. L'utente dichiara di conoscere ed accettare le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito www.ambientelegaledigesta.it che qui si hanno per intere integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs 206/2005; l'inoltrò del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.

Informativa ex D.Lgs. 196/2003. 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:

- 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

www.ambientelegaledigesta.it