

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

→ 589

- 1.29. Gestione dei rifiuti: serve una strategia nazionale
- 1.30. La nuova tracciabilità: la cura è nei dettagli
- 1.31. Termovalorizzatori, perché no?
- 1.32. Il principio della prevenzione dei rifiuti nel TUA dopo il recepimento delle direttive del 2018
- 1.33. Economia circolare: la nuova nozione di rifiuti urbani
- 1.34. Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020

2

FOCUS

→ 627

- 2.11. Sottoprodotto e decreti attuativi delle direttive sull'economia circolare
- 2.12. Recepite le direttive "economia circolare", in dote la definizione di rifiuto alimentare
- 2.13. Direttive Circular Economy: quali novità per i veicoli a fine vita?
- 2.14. EoW carta e cartone, il Ministro firma il regolamento

3

GESTIONE

→ 653

- 3.19. I rifiuti da demolizione e costruzione: le novità più rilevanti
- 3.20. Il Provvedimento Regionale Unico: tanta PAUR(a) per nulla
- 3.21. La nuova VIA alla luce del DL Semplificazioni
- 3.22. L'abrogazione del comma 4 dell'art. 266 e i rifiuti da manutenzione

4

RUBRICHE

→ 671

- 4.1. Tribunale
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
Codici CER: requisito di partecipazione o di esecuzione?
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Il D.Lgs. 116 del 2020

26

1.

AGGIORNAMENTO

→ 589

- 1.29. Gestione dei rifiuti: serve una strategia nazionale
di *Daniele Carissimi* 590
- 1.30. La nuova tracciabilità: la cura è nei dettagli
di *Chiara Fiore* 595
- 1.31. Termovalorizzatori, perché no?
di *Giulia Ursino* 604
- 1.32. Il principio della prevenzione dei rifiuti nel TUA dopo
il recepimento delle direttive del 2018 sulla economia circolare
di *Greta Catini* 609
- 1.33. Economia circolare: la nuova nozione di rifiuti urbani
di *Roberta Tomassetti* 614
- 1.34. Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020
di *Giacomo Betti* 621

2.

FOCUS

→ 627

- 2.11. Sottoprodotto e decreti attuativi delle direttive
sull'economia circolare: quali novità?
di *Giulia Todini* 628
- 2.12. Recepite le direttive "economia circolare",
in dote la definizione di rifiuto alimentare
di *Antonio Mogavero* 635
- 2.13. Direttive Circular Economy: quali novità
per i veicoli a fine vita?
di *Letizia Zavatti* 641
- 2.14. EoW carta e cartone, il Ministro firma il regolamento
di *Antonio Mogavero* 647

3.

GESTIONE

→ 653

- 3.19. I rifiuti da demolizione e costruzione: le novità più rilevanti
di *Greta Catini* 654
- 3.20. Il Provvedimento Regionale Unico:
tanta PAUR(a) per nulla
di *Giulia Todini* 660
- 3.21. La nuova VIA alla luce del DL Semplificazioni
di *Giacomo Betti* 664
- 3.22. L'abrogazione del comma 4 dell'art. 266
e i rifiuti da manutenzione
di *Valentina Bracchi* 668

4.

RUBRICHE

→ 671

- 4.1. Tribunale
a cura di *Giovanna Galassi* 671
 - 4.1.1. Penale 674
 - 4.1.2. Amministrativo 678
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 681
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 682
- 4.2. Il punto sull'Albo
 - 4.2.5. Codici CER: requisito di partecipazione o di esecuzione?
TAR CALABRIA, DEL 25 MAGGIO 2020, N. 953
di *Letizia Zavatti* 686
- 4.3. Quesiti
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 691
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
 - 4.4.5. Il D.Lgs. 116 del 2020: la responsabilità estesa
del produttore
di *Lucia Giulivi* 714

DIRETTIVE SULLA CIRCULAR ECONOMY:

le novità per RAEE, Discariche, Veicoli fuori uso e Imballaggi

QUOTA DI PARTECIPAZIONE

399,00* (IVA esclusa)



3-11-18-25 NOVEMBRE 2020

Diretta Zoom Webinar · ORE 14:30 - 16:00

Nel mese di settembre sono state recepite in Italia le quattro Direttive europee sulla Circular Economy, grazie alle quali il quadro normativo nazionale in materia di rifiuti, imballaggi, discariche, RAEE, batterie e accumulatori e veicoli a fine vita è stato fortemente revisionato.

Ne sono un esempio le disposizioni contenute nel D.Lgs. 121/2020 in materia di discariche che, tra le altre cose, ha previsto nuovi obiettivi di riciclo e la possibilità, per le Autorità competenti, di autorizzare - a determinate condizioni - gli operatori a derogare ai valori limite dei rifiuti ammessi in discarica.

Importanti cambiamenti interessano poi la gestione dei veicoli fuori uso, chiamando in causa tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati.

Occorre poi prestare particolare attenzione alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 119/2020 relativamente alla gestione dei RAEE. A tale riforma si deve infatti il merito di avere definito la procedura per i sistemi collettivi di nuova costituzione e previsto importanti novità per i RAEE derivanti da fotovoltaico.

Infine, importanti cambiamenti riguardano i requisiti di riutilizzabilità e recuperabilità degli imballaggi e la loro etichettatura, nonché la disciplina del vuoto a rendere e la regolamentazione dei sistemi autonomi individuali e collettivi.

È chiaro, dunque, che le novità non mancano.

Ambiente Legale offre la sua esperienza nel settore per offrire una panoramica completa e organica della normativa vigente alla luce delle recenti modifiche normative, con dibattiti e casi pratici.

PER INFORMAZIONI SCRIVICI:

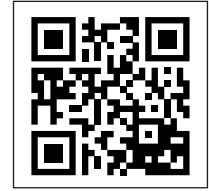
formazione@ambientelegale.it

*anziché 596 euro (iva esclusa)



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE



Proprietario ed editore:

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2611-5220

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

Comitato Scientifico

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

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

Proprietà letteraria riservata

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

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

Note per gli autori

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

ABBONAMENTI

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

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

DISTRIBUZIONE

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

Condizioni di abbonamento 2020

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2020)

Prezzi di abbonamento della rivista:

Formato cartaceo

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

Formato multimediale (in formato pdf)

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

Formato cartaceo più multimediale

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

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

Conto corrente

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

news

AMBIENTALI

news ambientali

RESPONSABILITÀ

Covid-19 e responsabilità del datore di Lavoro: aggiornamenti

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

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

ALBO

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

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

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

ALBO

ANGA: mancato versamento dei diritti d'iscrizione

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

231

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

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

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

DISCARICHE

Circular economy: Discariche

Tra le principali novità del d.lgs del 3 settembre 2020, n. 121 - Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, si segnala:

- Divieto di smaltimento di rifiuti idonei a riciclaggio e recupero;
- Riduzione dei rifiuti urbani in discarica;
- Inammissibilità in discarica della differenziata. Tra i rifiuti non ammessi in discarica vengono inseriti i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e destinati alla preparazione al riutilizzo e al riciclaggio;
- Modifica degli atti autorizzativi e dei piani regionali di gestione dei rifiuti;
- Pretrattamento dei rifiuti. La disciplina sul pretrattamento dei rifiuti ammessi in discarica viene inserita all'art. 7 del Decreto Discariche;
- Abrogazione D.M. del 27 febbraio 2010. Viene abrogato il D.M. del 27 febbraio 2010 contenente i requisiti di ammissione in discarica e sostituito dagli artt. dal 7 al 7 - octies del Decreto Discariche.

INQUINAMENTO ATMOSFERICO

SNPA. XV Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano

Il Sistema Nazionale per la Protezione dell'ambiente (SNPA), quale organo cui sono attribuiti compiti ispettivi nonché di monitoraggio dello stato dell'ambiente, ha pubblicato il XV Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano.

Come emerge dal documento, sono stati aggiornati per 124 città italiane e per le 14 città metropolitane una consistente serie di indicatori importanti per analizzare la qualità ambientale delle nostre città. Tali indicatori sono legati a quattro macrotematiche: ambiente e salute, cambiamenti climatici, dissesto idrogeologico, città circolari.

Tra le tematiche affrontate, non manca la gestione dei rifiuti urbani, cui è dedicato il sesto capitolo. Da questo emerge che nel 2018 la produzione total delle 124 città fa registrare un aumento di oltre 167 mila tonnellate, riportando in positivo la curva della crescita dopo un anno in negativo.

TRASPORTO

Convenzione di Basilea: modifiche all'orizzonte?

Il Consiglio, a nome dell'Unione europea, ha presentato una proposta di modifica dell'Allegato IV alla Convenzione di Basilea in vista della 15° riunione della conferenza delle parti sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento (CoP-15) prevista dal 19 al 30 luglio 2021.

Tale atto prevede la posizione negoziale dell'Unione nei casi in cui altre parti propongano modifiche supplementari agli allegati. Ciò posto, la proposta si incentra sull'Allegato IV, precisamente sulla distinzione dei termini "smaltimento finale" e "recupero" nonché assicurare che le disposizioni della convenzione contemplino tutte le operazioni, comprese quelle intermedie.

La proposta chiarisce che tali modifiche non andranno ad incidere direttamente sulle esportazioni o altre spedizioni di rifiuti, bensì serviranno a chiarire la descrizione delle operazioni

INQUINAMENTO IDRICO

Acque reflue urbane: decima relazione della Commissione Europea

È stata pubblicata il 10 di settembre la decima relazione della Commissione Europea sullo stato di applicazione della direttiva 91/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane con riferimento ai dati raccolti nell'annualità 2016. Secondo quanto si legge nella relazione negli ultimi dieci anni, l'UE ha registrato complessivamente un consistente miglioramento nella raccolta e nel trattamento delle acque reflue urbane, con tassi di conformità del 95 % per la raccolta, dell'88 % per il trattamento secondario (biologico) e dell'86 % per il trattamento più spinto (eliminazione del fosforo e dell'azoto). Nondimeno, lo scostamento rispetto agli obiettivi europei rimane ancora significativo in alcuni stati membri, dove devono essere avviati importanti investimenti infrastrutturali. La direttiva sul trattamento delle acque reflue è uno degli strumenti atti ad avvicinare l'UE all'ambizioso obiettivo di inquinamento zero proclamato nel Green Deal europeo.

IMBALLAGGI

Novità dall'UE per i materiali plastici a contatto con il cibo

La Commissione Europea ha emanato un nuovo regolamento in materia di MOCA - Materiali a contatto con il cibo, pubblicato il 2 settembre 2020 e destinato ad entrare in vigore il 23 dello stesso mese. Il nuovo Regolamento 2020/1245/UE modifica parzialmente le previsioni di cui al Regolamento (UE) 10/2011 che disciplina i materiali di plastica impiegati per l'imballaggio di prodotti alimentari intervenendo sugli Allegati contenenti le sostanze plastiche ammesse per la realizzazione di tale tipologia di imballaggi e quelle per le quali sono previste restrizioni. Invero la nuova disciplina da un lato ha ampliato il novero delle sostanze impiegabili, indicate nell'Allegato I al Regolamento del 2011, dall'altro ha individuato nuove restrizioni inserite nell'Allegato II. Il Regolamento prevede uno specifico regime transitorio per permettere alle aziende di adattarsi alle nuove disposizioni normative.

APPALTI

Regolamento per la gestione del Casellario Informativo ANAC

È stato pubblicato il 3 di settembre il Regolamento per la gestione del Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 213, comma 10, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, come modificato ad opera della delibera del 29 luglio 2020, n. 721. Le modifiche hanno interessato le informazioni contenute nella sezione "B" del casellario - il cui accesso è di norma consentito solo alle stazioni appaltanti ed alle soa - contenente la posizione dei singoli operatori economici che abbiano rapporti con la p.a., qualificati e non. In particolare verranno inserite in tale sezione le comunicazioni effettuate dalle Autorità Giudiziarie competenti in merito all'applicazione di misure cautelari nell'ambito di procedimenti per l'accertamento di reati correlati allo svolgimento dell'attività di impresa, comunque rientranti nell'elenco di cui all'art. 80, co. 1, del codice, nei confronti di persone fisiche che rivestono, all'interno degli operatori economici, ruoli rilevanti ai sensi dell'art. 80, co. 3, del codice.

RESPONSABILITÀ

Nascondino virtuale delle Pubbliche amministrazioni

L'Anac con un proprio comunicato del 8 luglio 2020 ha rilevato la "prassi di alcune amministrazioni di adottare misure informatiche per impedire ai motori di ricerca web di indicizzare le pagine della sezione Amministrazione trasparente". Detto stratagemma risulta essere in palese violazione della normativa in materia di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013 intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. La definizione fornita dall'art. 1 comma 1 del Decreto trasparenza quindi deve orientare l'attività dei soggetti chiamati a vario titolo ad esercitare la cosa pubblica e non ad adottare stratagemmi diretti a occultare informazioni che dovrebbero essere pubbliche. La vigilanza su detti aspetti, ha chiarito l'ANAC, dovrà essere compiuta dagli Organismi Indipendenti di Valutazione.

APPALTI

ANAC: pubblicata la relazione VIR sull'utilizzo del bando 1

L'Autorità nazionale anticorruzione ha pubblicato la relazione VIR sull'utilizzo Bando tipo n. 1 - "Schema di disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo", approvata dal Consiglio nell'adunanza del 30 settembre 2020.

La Valutazione di impatto della regolazione (VIR) è uno degli strumenti che la normativa mette a disposizione dell'ANAC nell'ambito della sua funzione di regolazione per valutare l'efficacia e l'impatto delle scelte prese e per valutare soluzioni alternative. C

I dati raccolti nella relazione evidenziano effetti positivi dell'utilizzo del Bando-tipo n. 1 sulla predisposizione del disciplinare di gara - con una riduzione dei tempi e della difficoltà di predisposizione dello stesso - nonchè in termini di riduzione del contenzioso.

TERZO SETTORE

DL semplificazioni: nuova spinta agli istituti di amministrazione condivisa

Novità in materia di coprogrammazione, coprogettazione ed accreditamento introdotte dalla Legge di conversione del D. L. semplificazioni - L. 11 settembre 2020, n. 120. Invero, il Legislatore ha inserito, in alcuni passaggi del Codice dei Contratti Pubblici - D. Lgs. 50/2016 - alcuni richiami agli istituti di amministrazione condivisa disciplinati dal Codice del Terzo Settore - D. Lgs. 117/2017 - che sembrano condurre ad una nuova lettura dei rapporti tra le due discipline normative, superando l'idea secondo la quale gli affidamenti in base alle procedure di cui al Codice del Terzo Settore sarebbero applicabili solo in via subordinata rispetto al Codice dei Contratti Pubblici, e segnatamente laddove quest'ultimo non trovi applicazione. Così l'art. 30, comma 8 afferma oggi che, come per gli affidamenti in base al Codice dei Contratti pubblici, anche agli affidamenti di cui al Codice del Terzo Settore si applicano in via residuale le disposizioni della legge n. 241 del 1990 ed il codice civile per ciò che attiene alla fase di stipula degli accordi contrattuali ed all'esecuzione degli stessi.

APPALTI

IFEL: indicazioni operative per l'applicazione del DL Semplificazioni

Il 30 settembre l'IFEL Fondazione ANCI ha pubblicato un vademecum per aiutare i Comuni a districarsi nell'applicazione del D.L. Semplificazioni, a seguito della sua conversione con modifiche avutesi con L. 120/2020. Il documento si concentra sulle novità introdotte in materia di affidamenti sopra e sotto le soglie di rilevanza comunitaria, sulla fase esecutiva dei contratti nonché sulle nuove disposizioni relative alla normativa antimafia.

Come si legge nel vademecum il D. L. Semplificazioni reca numerosi correttivi, sia di carattere transitorio che definitivo, al Codice dei Contratti d.lgs. n. 50/2016, ed è su questi che si concentra l'attenzione del documento.

APPALTI

DL Semplificazioni convertito in legge

È entrato in vigore il 15 settembre 2020 il D.L. Semplificazioni nella formulazione di cui alla Legge di Conversione dell'11 settembre 2020, n. 120. Tra le principali novità ricordiamo:

- l'allungamento fino al 31 dicembre 2021 del regime derogatori in materia di procedure di affidamento degli appalti sopra e sotto le soglie di rilevanza comunitaria;
- per gli affidamenti di servizi e forniture al di sotto delle soglie di rilevanza comunitaria, l'abbassamento da 150.000 euro a 75.000 euro del limite di valore per l'affidamento diretto.

END OF WASTE

La Circular economy entra in vigore

Con d.lgs. 116 del 3 settembre 2020 è stata recepita la direttiva comunitaria 851/2018 che modifica la direttiva sui rifiuti e la direttiva 852/2018 che modifica la direttiva sugli imballaggi (sono state pubblicati inoltre in Gazzetta Ufficiale del 12 settembre i decreti attuativi delle direttive in materia di pile e batterie e veicoli fuori uso, tutte facenti parte del cosiddetto Pacchetto sulla Circular Economy).

Una modifica che va ben oltre il mero recepimento della norma comunitaria, impattando - e integralmente modificando - alcuni istituti cardine e basilari per una corretta gestione dei rifiuti da parte di tutti gli operatori del settore che dovranno, così, necessariamente ripensare alla propria organizzazione.

IMBALLAGGI

Imballaggi in carta: come facilitare il riciclo?

In data 28 luglio sono state pubblicate dal CONAI le “Linee Guida per la facilitazione delle attività di riciclo degli imballaggi in carta”.

Nel documento sono descritte le specificità degli imballaggi in carta, le diverse tipologie di materiali per il packaging e le relative caratteristiche. La pubblicazione mira a mettere in evidenza i fattori critici all’interno del processo di selezione e riciclo degli imballaggi per poter avviare un percorso di incrementata consapevolezza e facilitazione delle suddette attività.

Le indicazioni fornite saranno periodicamente aggiornate da CONAI, cosicché possano rappresentare un riferimento aggiornato, al passo con l’evoluzione degli imballaggi immessi al consumo e le innovazioni legate al processo di riciclo inteso come insieme di raccolta, selezione e riciclo del rifiuto.

TERZO SETTORE

Consiglio Nazionale del Notariato: Enti del Terzo Settore

Il Consiglio Nazionale del Notariato, con lo Studio n. 104, pubblicato nel mese di giugno 2020 e intitolato “Atto costitutivo e Statuto, nuovo sistema per il riconoscimento della personalità giuridica e pubblicità degli Enti del Terzo Settore” ha fornito importanti chiarimenti circa i rapporti intercorrenti tra Codice del Terzo settore e Codice Civile.

Il documento in questione fornisce importanti spunti di riflessione in ordine al rapporto tra la disciplina contenuta nel primo libro del Codice civile e il Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017), il quale viene ricondotto al principio dei vasi comunicanti e si basa sul presupposto che la disciplina civilistica si continui ad applicare:

- per gli enti associativi e le fondazioni che non possono accedere al Terzo Settore per l’attività svolta;
- per gli enti associativi e le fondazioni che, pur potendo, decidano di non volerlo fare;
- per gli ETS in riferimento ai profili non disciplinati dal Codice del Terzo Settore.

END OF WASTE

EoW rifiuti inerti da costruzione e demolizione

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

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

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

TERZO SETTORE

IFEL: il DL Semplificazioni e gli affidamenti in base al Codice del Terzo Settore

L’IFEL nel suo vademecum per l’applicazione del D.L. Semplificazioni si sofferma sul delicato tema del coordinamento tra Codice del Terzo Settore e Codice dei Contratti Pubblici, con particolare riferimento alle procedure di affidamento dei servizi sociali. Come noto, il Decreto semplificazioni ha apportato al Codice dei Contratti Pubblici alcune significative modifiche che vanno nel senso di una sostanziale parificazione dei due testi normativi per ciò che riguarda l’assegnazione di tale tipologia di servizi.

In particolare si legge nel vademecum che il CCP finalmente chiarisce che le amministrazioni pubbliche – nell’esercizio della propria discrezionalità – possono scegliere fra gli strumenti dell’amministrazione condivisa, disciplinate dal CTS, o, in alternativa, fra gli strumenti del mercato concorrenziale dell’affidamento dei contratti pubblici, disciplinati dal CCP.

1.

SOMMARIO

- **1.29. Gestione dei rifiuti: serve una strategia nazionale**
di *Daniele Carissimi* 590
- **1.30. La nuova tracciabilità: la cura è nei dettagli**
di *Chiara Fiore* 595
- **1.31. Termovalorizzatori, perché no?**
di *Giulia Ursino* 604
- **1.32. Il principio della prevenzione dei rifiuti nel TUA dopo
il recepimento delle direttive del 2018 sulla economia circolare**
di *Greta Catini* 609
- **1.33. Economia circolare: la nuova nozione di rifiuti urbani**
di *Roberta Tomassetti* 614
- **1.34. Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020**
di *Giacomo Betti* 621

“Gestione dei rifiuti: serve una strategia nazionale”

di **DANIELE CARISSIMI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Serve una strategia nazionale di gestione dei rifiuti e serve adesso. Sono ancora troppe le disomogeneità territoriali tra Nord, Centro e Sud, tanto da delineare un'Italia a due velocità.

Una Italia all'avanguardia, dotata di impianti, di raccolta differenziata e riciclo performanti (Nord) e una Italia che arranca e che a causa di scelte regionali miopi è costretta a conferire gran parte dei suoi rifiuti ancora all'estero e in discarica (parte del Centro e il Sud).

Un film già visto.

Per uscire da questo impasse, la recente riforma del Testo Unico Ambientale, ha previsto l'adozione di un Programma Nazionale di gestione dei rifiuti, da adottarsi entro 18 mesi e comprensivo anche di un "Piano macerie del sisma".

Il settore dei rifiuti – con il suo fatturato di 13 miliardi di euro e numero di addetti superiore alle 95 mila unità – si avvia a diventare un settore chiave capace di fare da traino al rilancio dell'economia nazionale.

Make it possible.

IN SINTESI

- Tante le modifiche al Testo Unico Ambientale, a seguito del recepimento delle direttive sull'economia circolare;
- tra queste la necessaria adozione di un Programma nazionale di gestione dei rifiuti (nuovo articolo 198-bis);
- il Programma fissa i macro obiettivi, anche intermedi, per raggiungere i *target* europei di raccolta differenziata; riciclo e recupero;
- il Programma detta i criteri e le linee strategiche cui dovranno uniformarsi le Regioni (e le Province autonome) nell'elaborazione dei propri Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti;
- una strategia nazionale in materia di gestione dei rifiuti;
- si spera così di superare l'attuale situazione che vede un'Italia a due velocità.

di *Daniele Carissimi*

GESTIONE INTEGRATA

Gestione dei rifiuti:
serve una strategia nazionale

1. Il settore dei rifiuti in Italia

Il settore dei rifiuti in Italia si sta avviando verso un'operazione di ristrutturazione straordinaria.

A farla da padrone sono le quattro direttive sull'economia circolare - in particolare la direttiva 2018/851/UE, così come recepita dal D.Lgs 116/2020 - con cui si sono messi in campo tutti quegli strumenti normativi utili a:

- portare il riciclo dei rifiuti urbani al 55% entro il 2025 (al 60% entro il 2030 e al 65% entro il 2035);
- ridurre i conferimenti in discarica al 10% entro il 2035;
- avviare a recupero energetico almeno il 25% degli scarti entro il 2035;
- raggiungere l'80% di percentuale di raccolta differenziata entro il 2035;
- rafforzare i sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR).

Obiettivi ambiziosi, che necessitano tuttavia - per essere veramente attuali (e attuati) - di un serio ripensamento delle politiche nazionali e regionali di gestione dei rifiuti e il superamento di tutta una serie di criticità ancora presenti nel nostro territorio nazionale.

A parlare sono i numeri.

Con riferimento al 2018, nonostante le buone percentuali di riciclo - pari 50,8% per carta metalli, plastica e vetro (numeri ben al di sopra della media europea che si attesta intorno al 47%) - ancora il 22% dei rifiuti viene conferito in discarica.

Questo perché, a valle della raccolta differenziata, mancano impianti di trattamento.

Assistiamo a un'Italia a due velocità, dove convivono realtà performanti e situazioni ancora molto arretrate, a causa di gravi carenze impiantistiche. Situazione, questa, resa ancor più evidente e più grave, (soprattutto) per il Centro-Sud, dalla pandemia da Covid-19, che con la chiusura delle frontiere e dei confini nazionali non ha permesso il transito di flussi di rifiuti verso l'estero o verso altre realtà regionali.

Stime recenti parlano di 8 miliardi di euro di investi-

menti necessari in impianti, se si vogliono raggiungere gli ambiziosi obiettivi di riciclo previsti dalle normative comunitarie e europee.

Investimenti resi ancor più difficili da:

- una gestione multilivello del settore dei rifiuti, con competenze ripartite tra il Ministero dell'Ambiente, le Regioni, le Province, i Comuni e gli Enti di governo d'Ambito;
- una suddivisione dei territori in sub-ambiti per l'affidamento dei servizi, con conseguente polverizzazione della gestione.

E ancora, ci troviamo di fronte a un sistema caratterizzato da una elevata dispersione orizzontale, dove a fronte di numerosi operatori specializzati, si trovano pochi grandi operatori in grado di chiudere il ciclo dei rifiuti¹.

L'affidamento del servizio è ugualmente eterogeneo: il 38% della popolazione è servito con un servizio affidato tramite gara; il 37% da società in house; il 10% da società quotate; il 9% da società miste; il 6% da concessioni a terzi. Inoltre, questi affidamenti, raramente superano i 5 anni, con conseguenti frequenti cambi di gestione.

Infine, la spesa TARI varia da Regione in Regione, con ripercussioni differenti sia per le famiglie che per le utenze non domestiche. Volendo generalizzare, per le utenze domestiche, ci troviamo di fronte a una spesa media di 270 euro per il Nord, di 320 € per il Centro e di 350 € per il Sud. La maggior spesa per il Centro-Sud è per lo più legata alla carenze impiantistiche, e quindi dalla necessità di trasportare i rifiuti fuori Regione.

L'intero settore dei rifiuti è ancora legato in larga (troppa) parte ai proventi della tariffa sui rifiuti, quando soluzioni impiantistiche diverse consentirebbero di abbatterne i costi, trasformando i "rifiuti" in "opportunità".

Anche soluzioni come il "pay as you throw" consentirebbero di andare nel senso di una riduzione della tariffa, purtroppo oggi solo il 10% dei Comuni Italiani è passato a sistemi di tariffazione puntuale².

In definitiva, la frammentazione gestionale, le ca-

1 L'integrazione della filiera è raggiunta effettivamente solo da pochi operatori, nella maggioranza dei casi le attività di raccolta e avvio a recupero e smaltimento sono gestite da soggetti differenti in virtù di procedure di affidamento diverse, o in talune situazioni, nonostante l'affidamento del servizio sia avvenuto per l'intero ciclo integrato, l'assenza di impianti di proprietà comporta per alcuni necessariamente l'esternalizzazione dei servizi di recupero e smaltimento. Cfr. Green Book Utilitalia ed. 20202.

2 Negli 800 Comuni in cui è stata introdotta la tariffazione puntuale, tipicamente applicata in contesti con raccolte differenziate molto evolute e con un'elevata qualità del servizio, la produzione di rifiuto residuo verrebbe sostanzialmente dimezzata, con un risparmio complessivo sui costi del servizio che viene valutato in un ordine compreso tra il 10 e il 20% all'anno. In http://www.utilitalia.it/servizio_relazioni_esterne/rassegna_stampata?e5e103c7-5033-4e90-8492-e689f0087c19

renze impiantistiche e le disomogeneità territoriali ancora oggi ancora esistenti in Italia necessitano di un serio ripensamento della politica – nazionale prima e regionale poi – di gestione dei rifiuti, al fine di traghettare il nostro Paese verso gli obiettivi posti dal pacchetto delle direttive europee sull'economia circolare.

2. Il Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti

Serve dunque una programmazione nazionale, in grado di orientare le Regioni – e gli altri livelli di *governance* – e realizzare così il superamento delle disomogeneità territoriali ancora esistenti. Non è più accettabile che a fronte di una qualità di servizio (di gestione dei rifiuti) peggiore i cittadini siano costretti a pagare di più.

Penso a un'Italia 4.0., a velocità unica senza differenza tra Nord, Centro e Sud.

In quest'ottica, dovrebbe essere orientato il nuovo *Programma nazionale per la gestione dei rifiuti*, introdotto nel Testo Unico Ambientale dal D.Lgs. 116/2020, mediante l'inserimento del nuovo articolo 198-bis.

Nello specifico la nuova norma (art. 198-bis del TUA) prevede in capo al Ministero dell'Ambiente l'obbligo di predisporre, con il supporto dell'ISPRA, un *Programma Nazionale di gestione dei rifiuti* e di adottarlo con decreto, previa intesa con la Conferenza permanente dei rapporti Stato/Regioni.

Il Programma prevede dunque un *iter* complesso di formazione (comma 1), che vede anche una necessaria *verifica di assoggettabilità a VAS*, al fine di conciliare tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti.

Si ricorda a tal proposito che recentemente, con una serie di sentenze gemelle³, il TAR Lazio (Roma), ha annullato il DPCM 10 agosto 2016 - voluto dal Governo Renzi - nella parte in cui, nel ridisegnare il fabbisogno nazionale di inceneritori per ciascuna Regione, non prevedeva il previo espletamento della procedura di valutazione ambientale strategica. Ciò sul presupposto in quanto trattasi di un *Piano/Programma* aventi significativi impatti sull'ambiente (VAS).

Il preventivo esperimento della condizione di VAS è stato riconosciuto essere pertanto un presupposto di validità del provvedimento.

Tra gli altri parallelismi che mi vengono in mente, c'è quello relativo all'approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR). Questo, ai sensi dell'articolo 199 del TUA, è infatti adottato dalla

Regione (sentite le Province, i Comuni, le Autorità d'Ambito) e gli *“si applica la procedura di cui alla Parte II del presente decreto in materia di VAS”*. Anche in questo caso, dunque, non si può prescindere da una previa valutazione ambientale strategica. Con la precisazione, quanto ai PRGR, che la novella voluta dal D.Lgs. 116/2020, ha introdotto una ulteriore novità: il PRGR deve essere approvato tramite *atto amministrativo*. Che tradotto significa che la competenza all'adozione del PRGR (e alla sua modifica) viene ora fatta ricadere unicamente sulla Giunta Regionale. Ne è plastica conferma il fatto che è la Giunta l'organo esecutivo della Regione, deputata a esercitare tutte le funzioni amministrative che la Costituzione, lo Statuto e le leggi non attribuiscono a altri. Ne consegue l'estromissione dell'Assemblea Legislativa nell'approvazione di un documento fondamentale come il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, che impatta sulla salubrità dell'ambiente e sulla salute dei cittadini. L'assemblea verrà ora, al più, aggiornata dopo su quel che è stato fatto. Mi si permetta questa digressione, ma è evidente il *vulnus* in termini di rappresentatività che tale riforma introduce.

Tornando al Programma nazionale sui rifiuti, suo compito (comma 2) è quello di:

- fissare i macro obiettivi, anche intermedi, per raggiungere i *target* europei imposti dal pacchetto di direttive sull'economia circolare;
- dettare i criteri e le linee strategiche cui dovranno uniformarsi le Regioni (e le Province autonome) nell'elaborazione dei propri Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti.

Tra gli obiettivi strategici del Piano ci sono dunque quelli relativi a una omogeneizzazione dei contesti territoriali regionali, in ordine alla gestione dei rifiuti.

Penso al tanto discusso *combustibile solido secondario* (CSS): da alcune Regioni autorizzato sia nella produzione che nell'utilizzo; da altre vietato; da altre ancora consentito con formule ibride ossia consentendone la produzione ma non l'utilizzo (come in Umbria). Penso alla deriva autoritaria di quelle Regioni che hanno vietato il ricorso a forme di recupero di energia tramite abbruciamento dei rifiuti (come avviene per la Regione Marche). Penso, di contro, a Piani Regionali di gestione dei rifiuti più evoluti, come quello del Veneto che ha permesso di raggiungere livelli di eccellenza nella gestione dei rifiuti o a quello della Regione Lazio, adottato di recente e

3 *Ex multis* TAR Lazio Roma, Sez. I, sent. n. 10088 del 6 ottobre 2020; TAR Lazio Roma, Sez. I, sent. n. 10094 del 6 ottobre 2020; TAR Lazio Roma, Sez. I, sent. n. 10095 del 6 ottobre 2020.

di *Daniele Carissimi*

GESTIONE INTEGRATA

in linea con i nuovi indirizzi di politica economica circolare.

Il comma 3 dell'articolo 198-bis prevede invece un'elencazione delle analisi e dei dati che nel nuovo Piano non possono mancare:

- i dati sulla *produzione dei rifiuti*, suddivisi per flussi, quantità e fonte.

Molto bene, è proprio partendo dai dati, suddivisi per tipologia di rifiuti, che è possibile capire dove siamo e dove stiamo andando.

- La *ricognizione degli impianti presenti sul territorio nazionale*, suddivisi per tipo e Regione.

La ricognizione degli impianti è fondamentale per mettere in relazione il fabbisogno esistente con la capacità autorizzata dei vari impianti e quindi per calcolarne la necessità di eventuali aumenti (nella capacità autorizzata) ovvero di costruzione di nuovi impianti.

- La *previsione dei criteri per la redazione di piani di settore riguardanti specifiche tipologie di rifiuti*.

Mi vengono in mente i rifiuti da spazzamento, che scontano una carenza di "visione" e che finiscono per la maggior parte nel rifiuto indifferenziato residuo, quando ben potrebbero essere recuperati mediante la previsione di impiantistica dedicata. Ma come loro tanti altri.

- La *possibilità di creare macro-aree tra Regioni limitrofe*.

Si può in tal modo prevedere di razionalizzare gli impianti esistenti, garantendo al contempo il principio di prossimità, anche in considerazione di una loro possibile qualifica come impianti di "preminente interesse nazionale" (art. 195, comma 1, lett. f).

Ricordo che il principio di prossimità, così come raccontato dall'articolo 182-bis del TUA, è finalizzato a permettere lo smaltimento/il recupero dei rifiuti in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, così da ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti. Meno spostamenti, meno inquinamento, dunque.

Si evidenzia a tal proposito che, conformemente alla lettera f) del secondo comma dell'articolo in commento, la possibilità di individuare delle apposite macro-aree svolge un ruolo particolare soprattutto per quei flussi omogenei di rifiuti che presentano maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero.

- Lo stato di attuazione degli obiettivi europei e eventuali "politiche intermedie" per raggiungerli.

È evidente come non si può pensare di raggiungere – ad esempio la riduzione dei rifiuti al 10% - così magicamente e all'improvviso, ma bisogna agire per piccoli *step* ossia per obiettivi di medio termine.

- L'*individuazione di quelle tipologie di rifiuti per le quali accelerare ulteriormente il riciclo*.

Penso a impianti di riciclo da far sorgere in prossimità dei centri di raccolta, al fine di agevolare la transizione verso l'economia circolare. Penso al riciclo e il riuso che, grazie all'utilizzo di nuove tecnologie, consentiranno di dare nuova vita ai rifiuti, a partire dall'uso agricolo. Il riutilizzo in agricoltura è una piattaforma di lancio da non sottovalutare dal momento che consentirebbe: di utilizzare le leve della politica agricola in materia di incentivi; la stipula di accordi con le associazioni di categoria agricole per favorire la multifunzionalità agricola sulla gestione dei prodotti di recupero.

- La *definizione di un Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale*.

La conoscenza e la sensibilizzazione sono punti cardine per la riuscita del Programma. Un sistema funziona meglio, se tutti in coscienza decidono che è giusto e quindi di seguirlo.

Pensate al *lockdown*, perché ha funzionato? Perché gli Italiani hanno deciso che era giusto e si sono impegnati tutti a rispettarlo.

- Il *piano di gestione delle macerie del terremoto*.

Una gestione accentrata dei rifiuti del terremoto è ipotesi non solo da preferire ma da richiedere a gran voce.

Prendiamo per esempio quel che accade nella mia amata regione: l'Umbria. A distanza di quattro anni da quel fatidico 30 ottobre 2016 e dalla tremenda catastrofe sismica che si è abbattuta su di noi con una magnitudo pari a 6.5. gradi della scala Richter, il tema centrale rimane ancora quello della lentezza della ricostruzione. Ci sono ancora tonnellate di macerie da smaltire e gli interventi di consolidamento spesso si sono rivelati incompleti. Ci sono i vincoli ambientali, che impongono il rifacimento di una casa identica a quella distrutta e non consentono di adeguarsi al fatto che il territorio con il sisma è cambiato e quindi potrebbero essere necessarie volumetrie diverse. C'è la differenza tra macerie "pubbliche" e macerie "private", la cui differente gestione, fa sì che si moltiplicano i costi in capo ai cittadini (la gestione delle macerie private è molto più onerosa, chi ci si è trovato lo sa). C'è il nodo della burocrazia, che rende difficile mandare avanti le pratiche. Stiamo parlando di cifre importanti:

 Gestione dei rifiuti:
serve una strategia nazionale

1471 progetti presentati per gli edifici danneggiati, 922 le istanze per ottenere il miglioramento sismico degli immobili. E 183 milioni e 396 mila euro sul fronte degli interventi finanziati.

Le cose da fare sono tante – anche su questo fronte - e una regia unitaria potrebbe fare la differenza.

Infine, tra gli elementi che il Programma nazionale può (e non deve per forza) prevedere:

- l'indicazione delle misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti;
- la definizione di meccanismi vincolanti di solidarietà tra Regioni finalizzata alla gestione di eventuali emergenze.

Tante le cose in ballo.

Rimane il dubbio che si riescano a fare nei tempi stabiliti. L'articolo 198-bis, in chiusura, prevede infatti che l'adozione del nuovo Programma nazionale debba avvenire “entro 18 mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione”, ossia entro 18 mesi dal 26 settembre 2020.

Anche a voler essere ottimisti su una sua stesura in tempi da record, rimane il nodo dei procedimenti amministrativi, che nel coinvolgimento di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, richiedono tempi di attuazione molto lunghi.

Apprezzabile tuttavia il tentativo di dare una risposta rapida a quello che sta diventando un vero e proprio problema (l'assenza di una regia nazionale unica in materia di rifiuti), e che potrebbe essere agilmente superato anche attraverso la previsione di procedimenti più snelli in materia ambientale, come ho più volte auspicato, sempre nel rispetto dell'ambiente e della salute dei cittadini.

3. Cosa ci aspetta

Il settore dei rifiuti – con il suo fatturato di 13 miliardi di euro e numero di addetti superiore alle 95 mila unità – si avvia a diventare un settore chiave capace di fare da traino al rilancio dell'economia nazionale. Ne è conferma il fatto che - nonostante le difficoltà della fase del *lockdown* e della gestione dell'intera pandemia da Covid-19 - il sistema dei rifiuti ha retto. Ha retto anche quando i rifiuti si sono moltiplicati, ci si è trovati a gestire quantità enormi di guanti, mascherine, dispositivi di protezione individuale, prodotti di sanificazione e igienizzazione.

Il settore non solo ha retto, ma ha continuato a garantire pulizia, salute pubblica, impiego e una sostanziale costanza del servizio.

Con queste caratteristiche e in una fase emergenziale che non accenna a diminuire, è necessario però – ora più che mai – avere una gestione unitaria, nazionale, del servizio.

Non possiamo più permetterci derive autoritarie regionali, che decidono autonomamente di non volere un determinato trattamento dei rifiuti rispetto ad un altro (si pensi al CSS e al recupero di energia).

Non possiamo più permetterci disuguaglianze territoriali. Con un Nord sempre più all'avanguardia e un Centro e Sud che arrancano.

Non possiamo più permetterci la parcellizzazione della gestione.

Non possiamo più permetterci scelte di gestione sbagliate.

Il Programma nazionale dei rifiuti dovrebbe puntare a risolvere proprio queste criticità. Abbiamo bisogno di tutto l'aiuto possibile, anche attraverso il coinvolgimento di Autorità terze, come l'ARERA (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente), in un'ottica di concretezza e leale cooperazione.

Abbiamo bisogno di un'attività regolatoria in grado di tracciare la via per un servizio di maggiore qualità e più omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Ne abbiamo bisogno adesso.

“La nuova tracciabilità: la cura è nei dettagli”

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli

di CHIARA FIORE

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il d.lgs. 116 del 2020 attuativo delle direttive UE/851/2018 e UE/852/2018, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020 ed entrato in vigore il 26 settembre 2020, interviene sulla tanto dilaniata tracciabilità dei rifiuti:

- introducendo il *Registro Elettronico Nazionale* per la Tracciabilità dei rifiuti all'interno del Testo Unico Ambientale;
- riformulando gli articoli su *Registri di carico e scarico* e *Formulario di identificazione dei rifiuti* (190 e 193 del d.lgs. 152 del 2006);
- riscrivendo l'art. 258 relativo alle *sanzioni*.

Nel presente contributo si analizzerà il dettaglio delle nuove disposizioni facendo emergere luci ed ombre della novità legislativa.

IN SINTESI

- Il d.lgs. 116 del 2020 in GU dell'11 settembre 2020 riforma il sistema della tracciabilità;
- viene infatti inserito il nuovo registro elettronico nazionale dei rifiuti per la cui applicazione si deve attendere tuttavia un apposito Decreto Ministeriale;
- viene integralmente sostituito l'articolo sul registro di carico e scarico introducendo nuove disposizioni su: informazioni da inserire nel registro, centri di raccolta, esoneri, obbligo di conservazione;
- cambiano, altresì, le norme sul formulario di identificazione dei rifiuti con risvolti applicativi in tema di vidimazione, esoneri, responsabilità, e particolari tipologie di trasporto;
- è sostituito anche l'articolo sulle sanzioni prevedendo una diminuzione generalizzata delle stesse e introducendo le nuove sanzioni sul REN.

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli**1. Introduzione: La riforma in materia di tracciabilità**

Il d.lgs. 116 del 2020, attuativo delle direttive UE/851/2018 e UE/852/2018, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre 2020 ed entrato in vigore il 26 settembre 2020, oltre a recepire – come si comprende dalla rubrica – le direttive comunitarie sulla cd. Circular Economy, interviene sulla tanto dilaniata tracciabilità dei rifiuti:

- Introducendo il *Registro Elettronico Nazionale* per la Tracciabilità dei rifiuti all'interno del Testo Unico Ambientale;
- Riformulando gli articoli su *Registri di carico e scarico* e *Formulario di identificazione dei rifiuti* (190 e 193 del d.lgs. 152 del 2006);
- Riscrivendo l'art. 258 relativo alle *sanzioni*.

A differenza dell'epoca SISTRI – in cui abbiamo subito dieci anni di cd. *doppio binario* e vale a dire di norme la cui applicazione era sospesa - i nuovi articoli sono perfettamente in vigore – salva la necessità per il REN di attendere il Decreto Ministeriale di attuazione.

È quindi doverosa una puntuale analisi delle novità legislative per vedere cosa cambia, soffermandoci sugli aspetti più insidiosi di applicazione della norma.

Ed infatti, si scoprirà, che gli impatti più rilevanti si hanno nei dettagli che tuttavia impongono attenzione e soprattutto un immediato recepimento nelle prassi aziendali, mancando di fatto di una visione

complessiva della gestione dei rifiuti.

2. Il Registro Elettronico Nazionale per la tracciabilità dei rifiuti

In primo luogo, viene introdotto all'art. 188 bis “*Sistema di tracciabilità dei rifiuti*” il *Registro Elettronico Nazionale* (REN) per la tracciabilità così come istituito dall'art. 6 del Decreto Semplificazioni del 2018¹.

La trasfusione della disciplina, tuttavia, non è integrale, in quanto la regolamentazione del nuovo REN rimane frammentata – e quindi di difficile complessiva comprensione - tra i due testi: l'art. 188 bis dove si trovano le norme generali sul sistema, e l'art. 6 del Decreto Semplificazioni dove continuano a rimanere i soggetti obbligati² nonché altre norme di dettaglio (ad esempio, sui contributi³).

Andando avanti nella lettura del nuovo testo si comprende che il REN sarà formato da:

- **Una sezione Anagrafica**, comprensiva dei dati dei soggetti iscritti e delle informazioni relative alle specifiche autorizzazioni rilasciate agli stessi per l'esercizio di attività inerenti alla gestione dei rifiuti;
- **Una sezione Tracciabilità**, comprensiva dei dati ambientali relativi agli adempimenti relativi al Registro Cronologico di Carico e Scarico e dei Formolari nonché dei dati afferenti ai percorsi dei mezzi di trasporto, i cui adempimenti ver-

1 D.L. 135 del 14 dicembre 2018, convertito con legge n. 12 dell'11 febbraio 2019.

2 Cfr. Comma 3 dell'art 6 del d.l. 135 del 2018 così come convertito con l. 12 del 2019: “*A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto è istituito il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, gestito direttamente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, cui sono tenuti ad iscriversi, entro il termine individuato con il decreto di cui al comma 3-bis, gli enti e le imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti, i produttori di rifiuti pericolosi e gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi a titolo professionale o che operano in qualità di commercianti ed intermediari di rifiuti pericolosi, i Consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti, nonché, con riferimento ai rifiuti non pericolosi, i soggetti di cui all'articolo 189, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”.

3 Cfr. comma 3-quater dell'art 6 del d.l. 135 del 2018 così come convertito con l. 12 del 2019 “*L'iscrizione al Registro elettronico nazionale comporta il versamento di un diritto di segreteria e di un contributo annuale, al fine di assicurare l'integrale copertura dei costi di funzionamento del sistema. Con il medesimo decreto di cui al comma 3-bis, da aggiornare ogni tre anni, sono determinati gli importi dovuti a titolo di diritti di segreteria e di contributo nonché le modalità di versamento. Agli oneri derivanti dall'istituzione del Registro elettronico nazionale, pari a 1,61 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede: quanto a 1,5 milioni di euro per l'anno 2019, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; quanto a 0,11 milioni di euro per l'anno 2019, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. A decorrere dall'anno 2020 agli oneri di funzionamento si provvede con i proventi derivanti dai diritti di segreteria e con il contributo annuale, che sono versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*”.

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

ranno effettuati digitalmente (cfr. commi 3 e 5 dell'articolo 188-bis).

In sostanza, sarà un “contenitore” dove i dati della tracciabilità verranno ricevuti e resi accessibili agli organi di controllo.

Il comma 4 svela il cuore del sistema. Infatti, descrive il contenuto del, o dei, decreti ministeriali – da adottarsi ai sensi dei commi 1 e 2 – che dovranno essere attuativi del REN, dovendo nello specifico stabilire:

1. *i modelli ed i formati relativi al registro di carico e scarico dei rifiuti ed al formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193 con l'indicazione altresì delle modalità di compilazione, vidimazione e tenuta in formato digitale degli stessi* – in altri termini è lecito attendersi non solo dei nuovi formati di registro e di formulario ma anche delle nuove regole di compilazione;
2. *le modalità di iscrizione al Registro elettronico nazionale, e relativi adempimenti, da parte dei soggetti obbligati ovvero di coloro che intendano volontariamente aderirvi con la previsione di criteri di gradualità per la progressiva partecipazione degli operatori* – tale punto, da leggersi in combinato disposto con i soggetti obbligati così come previsti dal Decreto Semplificazioni⁴, fa presupporre che ci sarà una previsione di obbligatorietà del sistema per step successivi, iniziando – alla luce dell'art. 6 del Decreto Semplificazioni da:

- coloro che effettuano il trattamento dei rifiuti (sia pericolosi che non pericolosi, ed invero la norma non fa alcuna distinzione);
- I produttori di rifiuti pericolosi (senza limiti di dipendenti);
- I raccoglitori e i trasportatori di rifiuti pericolosi;
- I commercianti e gli intermediari dei rifiuti pericolosi;

- I consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti;
- *Nonché con riferimenti ai rifiuti non pericolosi i soggetti di cui all'art. 189, comma 3*

Ebbene, tale comma⁵, anch'esso sostituito dalla riforma in analisi prevede che siano obbligati ad inviare il MUD i seguenti soggetti:

- Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione (sia relativamente ai pericolosi che ai non pericolosi);
- le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti (sia relativamente ai pericolosi che ai non pericolosi);
- i Consorzi e i sistemi riconosciuti, gli istituiti per il recupero e riciclaggio degli imballaggi e di particolari tipologie di rifiuti;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g)⁶.
- Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'articolo 212, comma 8, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti.

Tale riferimento, così asciutto ed improvvido, appare quindi sostituire e superare la limitazione dei soggetti obbligati appena fatta che quindi appaiono essere, piuttosto *tutti* i soggetti che devono procedere alla comunicazione MUD, e vale a dire la quasi totalità degli operatori.

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli

⁴ Cfr. nota n. 2.

⁵ Cfr. comma 3 dell'art. 189: “*Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi e i sistemi riconosciuti, gli istituiti per il recupero e riciclaggio degli imballaggi e di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), comunicano annualmente alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività, dei materiali prodotti all'esito delle attività di recupero nonché i dati relativi alle autorizzazioni ed alle comunicazioni inerenti le attività di gestione dei rifiuti. Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'articolo 212, comma 8, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti*”.

⁶ Comma 3, art. 184, lettere c), d) e g): “*Sono rifiuti speciali:*

c) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2;

d) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2;

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli

Si auspica pertanto che il Decreto Ministeriale emanando chiarisca tale pasticcio normativo prevedendo un sistema coerente e graduale di messa a regime del sistema.

3. *il funzionamento del Registro elettronico nazionale, ivi incluse le modalità di trasmissione dei dati relativi ai registri e formulari, nonché dei dati relativi ai percorsi dei mezzi di trasporto;*
4. *le modalità per la condivisione dei dati del Registro elettronico con l'Istituto superiore per la ricerca ambientale (ISPRA) al fine del loro inserimento nel Catasto di cui all'articolo 189;*
5. *le modalità di interoperabilità per l'acquisizione della documentazione di cui al regolamento (CE) n. 1013/2006 (sul trasporto transfrontaliero), nonché le modalità di coordinamento tra le comunicazioni di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70 (sul MUD) e gli adempimenti trasmessi al Registro elettronico nazionale;*
6. *le modalità di svolgimento delle funzioni da parte dell'Albo nazionale – si ricorda a tal proposito che il sistema del REN viene direttamente gestito dall'Albo Nazionale Gestori Ambientali, di cui quindi si dovranno comprendere le competenze e funzioni;*
7. *le modalità di accesso ai dati del Registro elettronico nazionale da parte degli organi di controllo;*
8. *le modalità per la verifica e l'invio della comunicazione dell'avvenuto recupero o smaltimento dei rifiuti, di cui all'articolo 188, comma 5, nonché le responsabilità da attribuire all'intermediario – sul punto si segnala un'altra svista (?) normativa che determina, però, una grande difficoltà applicativa in termini di gestione e responsabilità. Infatti, l'articolo 188 – relativo alla responsabilità nella gestione dei rifiuti, al suo comma 5⁷ (re)introduce il cd. *Certificato di avvenuto smaltimento*, prevedendo che nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati ad operazioni preliminari al (solo) smaltimento, quali D13, D14, D15, il produttore del rifiuto, oltre alla quarta copia del formulario (cfr. quarto comma art.*

188), ai fini della dimostrazione dell'assolvimento della propria responsabilità nella gestione dei rifiuti, deve ricevere un'attestazione di avvenuto smaltimento, resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sottoscritta dal titolare dell'impianto da cui risultino, almeno, i dati dell'impianto e del titolare, la quantità dei rifiuti trattati e la tipologia di operazione di smaltimento effettuata. Tale norma ha carattere transitorio, posto che si applica fino all'emanazione del decreto sulla tracciabilità qui in discussione.

Ebbene, alla luce dell'art. 188 bis in analisi risulta piuttosto chiaro che il decreto ministeriale prevedrà **ulteriori** adempimenti a carico del produttore e dei destinatari, in quanto, a meno che non sia un errore del legislatore, aggiungerà il **certificato di avvenuto recupero** allorquando il rifiuto dovesse essere destinato ad una delle operazioni preliminari di tale tipologia di trattamento.

Infine, sempre su tale punto, appare quanto mai insolito leggere che il decreto ministeriale si occuperà della responsabilità dell'intermediario, in quanto, tale tema – e vale a dire quello della responsabilità – non può che essere disciplinato e stabilito da una norma di rango primario – poiché connesso alle sanzioni.

Da una prima lettura del nuovo articolo 188 – bis quindi è lecito attendersi quella che può essere una rivoluzione copernicana della tracciabilità.

Come si è già avuto modo di sperimentare con il SISTRI, infatti, prevedere un nuovo modello di registro e di formulario nonché nuove modalità di compilazione equivale a mettere in discussione l'intero sistema e confrontarsi con le ormai consolidate prassi aziendali.

È pertanto con la dovuta preoccupazione – attesi i precedenti – che si rimane in attesa della regolamentazione del nuovo sistema.

g) *i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie”.*

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

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli

3. Il nuovo registro cronologico di carico e scarico

La riforma del d.lgs. 116 del 2020 investe anche il registro di carico e scarico, riformando l'art. 190, che dal 26 settembre cambia anche nome, diventando ufficialmente: *registro cronologico di carico e scarico*.

In primo luogo, i soggetti obbligati alla tenuta del registro – che rimangono sostanzialmente immutati – vengono indicati al comma 1 (e quindi non ci sono rimandi all'art. 189, comma 3), e vengono altresì inserite le informazioni che devono essere contenute nel predetto registro, prima demandate al decreto ministeriale attuativo n. 148 del 1998.

Sul punto si segnala una prima importante novità. Ed invero, oltre alle canoniche informazioni note che già vengono inserite nel registro di carico e scarico, viene stabilito che coloro i quali svolgono attività di trattamento quali preparazione per riutilizzo, riciclaggio e altre operazioni di recupero devono indicare nel registro la quantità dei prodotti e materiali ottenuti dalle operazioni. Ad oggi tale obbligo non era sussistente di talché, non essendo tali prodotti soggetti alla normativa sui rifiuti (perché grazie alle operazioni di trattamento non erano più tali) ben potevano *non* essere tracciati nel registro. L'inserimento di tale nuovo obbligo posto nella norma di rango primario - seppur in attesa del Decreto ministeriale che fornisca un nuovo modello di registro - rende lo stesso pienamente in vigore, ed è per tale motivo che si consiglia, a tutti gli operatori che svolgono operazioni definitive di recupero di indicare, sin da subito, utilizzando se del caso il campo relativo alle annotazioni, i prodotti recuperati secondo le indicazioni della nuova norma.

Per quanto riguarda le tempistiche di registrazione si segnala la – corretta e doverosa – puntualizzazione del *dies a quo* per le annotazioni del trasportatore e dell'intermediario che ad oggi devono procedere alle annotazioni “entro dieci giorni lavorativi dalla data di consegna dei rifiuti all'impianto di destino”⁸. Si rende più chiaro così il momento da cui decorrono i giorni per procedere all'adempimento prima previsto con termini più generici con “dieci giorni lavorativi dall'effettuazione del trasporto”, e “dieci giorni

lavorativi dalla transazione relativa”.

Viene poi inserita al comma 6 la previsione -parzialmente modificata - al tempo prevista dall'articolo 69 della legge 221 del 2015⁹ che esonera alcuni codici ATECO 96.02.01, 96.02.02, 96.02.03 e 96.09.02¹⁰ nonché gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile produttori iniziali di rifiuti pericolosi che producono alcuni rifiuti pericolosi tra cui quelli corrispondenti al CER 18.01.03* dalla tenuta del registro. Gli stessi potranno procedere

- a. con la conservazione progressiva per tre anni del formulario di identificazione o dei documenti sostitutivi previsti dall'articolo 193;
- b. con la conservazione per tre anni del documento di conferimento rilasciato dal soggetto che provvede alla raccolta di detti rifiuti nell'ambito del circuito organizzato di raccolta di cui all'articolo 183.

Sono state poi finalmente introdotte le norme sulla tenuta dei registri sui Centri di Raccolta¹¹

- introducendo l'obbligo solo per i rifiuti pericolosi
- e consentendo la possibilità di effettuare la registrazione del carico e dello scarico contestualmente al momento dell'uscita al centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun codice CER.

Infine, ci sono delle importanti novità per ciò che concerne *l'obbligo di conservazione* dei registri di carico e scarico (per la cui violazione viene prevista una specifica sanzione, v. *infra*):

- In primo luogo, si passa da un termine di conservazione da *cinque anni* dalla data dell'ultima annotazione a *tre anni* (sempre dalla data dell'ultima annotazione). La modifica è data dal recepimento pedissequo della direttiva comunitaria 851, purtuttavia appare chiaramente contrastante con la prescrizione delle sanzioni amministrative che colpiscono le irregolarità del registro che sono pari a cinque anni¹².
- Inoltre, dopo avere confermato i consueti luoghi di conservazione su cui non vi è alcuna novità¹³,

8 cfr. comma 3 del nuovo articolo 190.

9 cfr. Art. 69. *Disposizioni in materia di gestione di rifiuti speciali per talune attività economiche*. L. 221/2015.

10 Codice ATECO 96.02.01 (Servizi dei saloni di barbiere e parrucchiere), Codice ATECO 96.02.02 (Servizi degli istituti di bellezza), Codice ATECO 96.02.02 (Servizi di manicure e pedicure), Codice ATECO 96.09.02 (Attività di tatuaggio e piercing).

11 Ci sia consentito citare C. Fiore “La tracciabilità nei centri di raccolta: un'altra disciplina incompiuta” in *Ambiente Legale Digesta*, Settembre-Ottobre 2019, n. 5.

12 Cfr Art. 28. *Prescrizione*, L. 689 del 1981 “Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione”.

13 Cfr. comma 10 del nuovo articolo 190: “I registri sono tenuti, o resi accessibili, presso ogni impianto di produzione,

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli

- vengono consentite alcune deroghe. Ed invero,
- Quanto agli *impianti dismessi o non presidiati* il registro può essere tenuto presso la sede legale del soggetto che gestisce l'impianto – finalmente una deroga di ragionevolezza che però ha il limite di prevedere solo la sede legale come alternativa al luogo ordinario di conservazione. Ed invero sarebbe stato preferibile consentire la conservazione presso la sede legale, o operativa, più prossima all'impianto a cui il registro afferisce;
 - Per quanto riguarda i registri relativi ai rifiuti prodotti dalle attività di manutenzione di cui all'articolo 230 possono essere tenuti nel luogo di produzione dei rifiuti, così come definito dal medesimo articolo. E vale a dire:
 - i. la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o
 - ii. la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione o
 - iii. 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.
 - Infine per rifiuti prodotti dalle attività di manutenzione di impianti e infrastrutture a rete e degli impianti a queste connessi, i registri possono essere tenuti presso le sedi di coordinamento organizzativo del gestore, o altro centro equivalente, previa comunicazione all'ARPA territorialmente competente. Solo in questo caso quindi, sembra necessaria una previa comunicazione dell'ARPA, potendosi accedere alle altre eccezioni per semplice previsione normativa.

Un restyling per il registro cronologico di carico e scarico, con una norma che interviene finalmente in istituti da troppo tempo rimasti sommersi (centri di raccolta) o non centrali (obbligo di conservazione). Anche in questo caso però il Legislatore si è perso nei dettagli rendendo la norma seppur più attuale, non esemplare e perfettamente integrata nel sistema.

4. Il formulario e il trasporto

Come l'articolo 190, anche l'articolo 193 è stato interamente sostituito dal d.lgs. 116 del 2020.

Vero è che non tutte le disposizioni sono state poi nello specifico modificate. Infatti restano in primo luogo fermi, i campi minimi indispensabili del FIR (1° comma), e le modalità di compilazione (pre d.lgs. 116 al secondo comma, e ora al quarto comma). Rimane valido anche il modello ad oggi in vigore (previsto dal DM 145 del 1998).

Tuttavia compaiono, anche in questo caso, norme, di dettaglio, che modificano in maniera molto rilevante il sistema, facendo sorgere rilevanti dubbi e perplessità.

1. Ricezione della quarta copia via pec – al quarto comma, relativo alle modalità di compilazione del Formulario e di circolazione delle quattro copie, viene previsto che *“La trasmissione della quarta copia può essere sostituita dall'invio mediante posta elettronica certificata sempre che il trasportatore assicuri la conservazione del documento originale ovvero provveda, successivamente, all'invio dello stesso al produttore. Le copie del formulario devono essere conservate per tre anni”*.

Quindi finalmente, si può assolvere al fondamentale adempimento della restituzione della quarta copia con la più semplice modalità via pec che tuttavia non sostituisce integralmente il meccanismo cartaceo. Ed invero “la carta” deve essere comunque conservata, o con la restituzione della quarta copia da parte del trasportatore al produttore ovvero con la conservazione a cura dello stesso trasportatore. Opzione, quest'ultima, che lascia perplessi nella misura in cui, come noto e consolidato tanto nella norma quanto nella prassi, alla ricezione della quarta copia è connessa la responsabilità del produttore e la prova dell'adempimento dei relativi obblighi.

Ci si chiede, quindi, quale trasportatore possa farsi da garante di tale responsabilità conservando la copia cartacea, e quale produttore possa dormire sogni tranquilli non avendo a disposizione lo strumento ultimo della prova di aver operato correttamente.

di stoccaggio, di recupero e di smaltimento di rifiuti, ovvero per le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto e per i commercianti e gli intermediari, presso la sede operativa”.

- 14 Art. 193, comma 5 *“Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 188-bis, comma 1, in alternativa alle modalità di vidimazione di cui al comma 3, il formulario di identificazione del rifiuto è prodotto in format esemplare, conforme al decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145, identificato da un numero univoco, tramite apposita applicazione raggiungibile attraverso i portali istituzionali delle Camere di Commercio, da stamparsi e compilarsi in duplice copia. La medesima applicazione rende disponibile, a coloro che utilizzano propri sistemi gestionali per la compilazione dei formulari, un accesso dedicato al servizio anche in modalità telematica al*

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli

2. **Vidimazione “alternativa”** – il comma 5¹⁴ del nuovo articolo 193 prevede la possibilità di vidimare il formulario accedendo ad una applicazione raggiungibile attraverso i portali delle Camere di Commercio. Seppur l’iniziativa è senza alcun dubbio notevole per la sua semplificazione tuttavia, di fatto, genera un genere ibrido di tracciabilità. Infatti, la norma prevede che tale formulario – identificato da un codice univoco proprio dalla applicazione – debba essere stampato e compilato in duplice copia, di cui una rimane presso il produttore e l’altra accompagna il rifiuto fino a destinazione. Il trasportatore, poi, trattiene una fotocopia del formulario compilato in tutte le sue parti. Gli altri soggetti coinvolti ricevono una fotocopia del formulario completa in tutte le sue parti. Viene quindi modificato, in sostanza, il sistema noto delle quattro copie, a cui si aggan- ciano anche le norme sulla responsabilità sopra espone. Non si comprende inoltre chi debba avere le copie originali. Certamente la prima rimane presso il produttore, e altrettanto certamente il trasportatore – per espressa previsione di legge – trattiene una fotocopia. Non è chiaro, però, se la seconda copia originale rimanga al destinatario, e al produttore ritorni una quarta con una fotocopia, ovvero – più legittimamente – parere di chi scrive – la seconda copia originale rimane al produttore e anche il destinatario trattiene una fotocopia (da fare sul momento?!).
3. **Gli esoneri** – Il comma 7 disciplina gli esoneri al formulario prevedendo che lo stesso non si applichi:
- Al trasporto dei rifiuti presso il Centro di Raccolta effettuato dal produttore iniziale** – finalmente il legislatore mette la parola fine su un annoso dibattito circa l’utilizzo o meno del FIR per il conferimento dei rifiuti al Centro di Raccolta chiarendo, per l’appunto, che lo stesso non è dovuto. La disciplina è coerente con l’impianto normativo. Il centro, invero, di raccolta non è un impianto di stoccaggio, bensì, per definizione normativa¹⁵ una mera fase di *raccolta* che quindi non deve e non può essere tracciata da un documento che non contempla peraltro tale attività come destinazione.
 - Al trasporto effettuato dal gestore del servizio pubblico** – il Legislatore ha eccessivamente esemplificato il vecchio esonero, rischiando una malsana ed eccessivamente estensiva interpretazione della stessa. Ed infatti, prima della riforma, l’esonero era previsto per il *trasporto* dei rifiuti urbani effettuato dal gestore del servizio pubblico. Con ciò a dire che si è passati da un esonero relativo ad una specifica attività – il trasporto – all’esonero relativo ad una qualità soggettiva – l’essere il gestore del servizio pubblico. A ben vedere tale esonero non può tuttavia che interpretarsi parimenti al passato rappresentando una norma di mera ragionevolezza che esonera dal FIR tutte quelle attività di raccolta di rifiuti urbani che terminano direttamente all’impianto di destinazione. Di certo, infatti, non è esigibile che il gestore possa emanare un FIR per ogni cassonetto ed è questo e solo questo il senso dell’esonero non potendosi estendere anche a quelle attività di vero e proprio trasporto (es: dall’uscita al centro di raccolta all’impianto di destinazione). Ragionare diversamente comporterebbe il rischio di esonerare qualsivoglia trasporto dei rifiuti urbani. Di certo questa non può essere la *ratio* della norma.
 - I trasporti occasionali e saltuari** – la norma conferma l’esonero per i trasporti occasionali e saltuari, limitandoli rispetto al passato a quei trasporti che non avvengono per non più di cinque volte l’anno, che non eccedano la quantità giornaliera di trenta chilogrammi o di trenta litri.
4. **La microraccolta** – il nuovo art. 193 specifica e limita l’attività di microraccolta. In primo luogo la novella chiarisce che per microraccolta si intende non solo il trasporto effettuato con un unico mezzo presso più produttori, ma anche “*presso diverse unità locali dello stesso produttore*”. A parere di chi scrive, l’inciso introdotto non appare essere una vera e propria novità rispetto all’interpretazione che doveva comunque darsi alla norma precedentemente in vigore la quale – seppur non equiparando espressamente le due condotte (quella del trasporto tra più produttori e quella tra più sedi del medesimo produttore) – in ogni caso doveva rendersi alle stesse comun-

fine di consentire l’apposizione del codice univoco su ciascun formulario. Una copia rimane presso il produttore e l’altra accompagna il rifiuto fino a destinazione. Il trasportatore trattiene una fotocopia del formulario compilato in tutte le sue parti. Gli altri soggetti coinvolti ricevono una fotocopia del formulario completa in tutte le sue parti. Le copie del formulario devono essere conservate per tre anni”.

15 Cfr. art. 183, lett. mm) “centro di raccolta”: “area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l’attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento [...]”.

16 Cfr. Carissimi D., “I rifiuti da manutenzione”, collana “I quaderni sui rifiuti”, Ambiente Legale, 2016; Carissimi D.,

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli

que applicabile alla luce della logica sottesa alla normativa e sopra esposta.

Ed invero non è tanto la tipologia del produttore ad interessare la normativa derogatoria, bensì la tipologia del trasporto, che anche laddove attraversi diverse sedi del medesimo produttore in ogni caso, è diverso dal più breve e pertanto merita di essere regolamentato ed indicato nel Formulario.

Oltre a tale specificazione viene posto un limite temporale alla microraccolta che, infatti, non potrà superare le 48 h.

Ciò determina che i produttori di rifiuti dovranno avere cura di leggere e controllare la quarta copia del FIR verificando il lasso temporale tra la data di partenza e quella di arrivo a destino.

5. **Il trasbordo** – viene scisso il trasbordo tecnico, che resta nell'art. 193, al comma 15, e il trasbordo intermodale che trova la sua più puntuale disciplina all'art. 193 – bis. Lo stesso, inoltre, prevede un ampliamento delle ore in cui è concesso procedere a operazioni di trasbordo che passa dalle 48 ore alla 72 ore, rimanendo escluse dal computo i giorni interdetti dalla circolazione.
6. **Le responsabilità nella compilazione** – troviamo al comma 17 le responsabilità connesse ad una corretta compilazione del formulario.

Seppur, si ritiene che la sede naturale della disciplina delle responsabilità sia l'articolo 188, tuttavia si accoglie con favore la disciplina normativa introdotta.

La stessa prevede che *“nella compilazione del formulario di identificazione, ogni operatore è responsabile delle informazioni inserite e sottoscritte nella parte di propria competenza”*. In prima battuta quindi la norma prevede che ciascuno è responsabile per la propria parte di tracciabi-

lità. Chiaramente, sotto tale prospettiva, risulta conclamato e centrale il ruolo e la responsabilità del *produttore* che compila e sottoscrive la quasi totalità dei campi.

Quanto al trasportatore, che in ogni caso sottoscrive anche la parte del produttore, il Legislatore reintroduce il principio introdotto nell'art. 193 mai entrato in vigore nell'epoca SISTRI – al tempo introdotto dall'art. 16 del d.lgs. 205 del 2010 - e vale a dire che *“Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nel formulario di identificazione dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili in base alla comune diligenza”*.

Sulla base di tale norma pertanto, il trasportatore viene esonerato – correttamente - per i campi del produttore non potendo egli rispondere della corrispondenza tra quanto trasportato e quanto dichiarato dal produttore a meno che la difformità non sia dallo stesso rilevabile con la comune diligenza richiesta al proprio incarico.

7. **Rifiuti da assistenza sanitaria e rifiuti da manutenzione** – Vengono trasposte ai commi 18, 19 e 20 le discipline specifiche della tracciabilità per la movimentazione derogatoria in caso di rifiuti prodotti da assistenza sanitaria e rifiuti da manutenzione chiarendo – finalmente¹⁶ che il formulario non è dovuto per movimentare i rifiuti dal punto di effettiva produzione alla sede prescelta per il deposito temporaneo e secondo le disposizioni della norma¹⁷.

5. Le sanzioni. Il nuovo articolo 258

Cambia anche il sistema sanzionatorio relativo alla tracciabilità, con l'integrale sostituzione dell'artico-

“La gestione dei rifiuti sanitari”, collana *“I quaderni sui rifiuti”*, Ambiente Legale, 2017; Carissimi D., *“La gestione dei rifiuti nell'attività di manutenzione dell'art. 266 co. 4, TUA”*, in Ambiente Legale Digesta, Maggio-Giugno 2017; Tomassetti R. *“L'applicazione della deroga dei rifiuti derivanti dall'assistenza sanitaria alle prestazioni private”* in Ambiente Legale Digesta, Maggio-Giugno 2018, n. 3; Carissimi D. *“Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture. Analisi e contenuti dell'art. 230 del Codice Ambientale”*, in Ambiente Legale Digesta, Luglio-Agosto 2016, n. 1.

- 17 Cfr. artt. 18, 19 e 20 del nuovo articolo 193 *“18. Ferma restando la disciplina in merito all'attività sanitaria e relativi rifiuti prodotti, ai fini del deposito e del trasporto, i rifiuti provenienti da assistenza sanitaria domiciliare si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio dell'operatore che svolge tali attività. La movimentazione di quanto prodotto, dal luogo dell'intervento fino alla sede di chi lo ha svolto, non comporta l'obbligo di tenuta del formulario di identificazione del rifiuto e non necessita di iscrizione all'Albo ai sensi dell'articolo 212. 19. I rifiuti derivanti da attività di manutenzione e piccoli interventi edili, ivi incluse le attività di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 82, si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività. Nel caso di quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività, il trasporto dal luogo di effettiva produzione alla sede, in alternativa al formulario di identificazione, è accompagnato dal documento di trasporto (DDT) attestante il luogo di effettiva produzione, tipologia e quantità dei materiali, indicando il numero di colli o una stima del peso o volume, il luogo di destinazione. 20. Per le attività di cui all'articolo 230, commi 1 e 3, con riferimento alla movimentazione del materiale tolto d'opera prodotto, al fine di consentire le opportune valutazioni tecniche e di funzionalità dei materiali riutilizzabili, lo stesso è accompagnato dal documento di trasporto (DDT) attestante il luogo di effettiva produzione, tipologia e*

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

La nuova tracciabilità:
la cura è nei dettagli

lo 258 del d.lgs. 152 del 2006.

Non solo vengono introdotte delle nuove sanzioni, ovviamente dedicate a tutte le trasgressioni e omissioni relative al REN¹⁸ ma vengono rivisitate e ridefinite le sanzioni sulla tracciabilità ordinaria.

In prima battuta si assiste ad una generalizzata diminuzione delle sanzioni amministrative sulle violazioni della tracciabilità. Ad eccezione, infatti, delle sanzioni sul FIR previste al quarto comma che rimangono le medesime (e addirittura la sanzione più alta per in non pericolosi passa da 9.300,00 euro a 10.000,00), in genere tutte le altre vengono diminuite (ad esempio per le violazioni sul registro connesse ai rifiuti pericolosi, si passa da un massimo di ben 93.000,00 euro previsto prima della riforma a un massimo di 30.000,00 euro così come previsto dopo la riforma). Inoltre – nel caso di più violazioni della stessa disposizione ovvero di violazioni di più disposizioni del medesimo articolo – viene applicato *cumulo giuridico*, che comporta l'applicazione di un'unica sanzione pari alla sanzione più grave aumentata fino al triplo al posto del *cumulo materiale*, che comporta l'applicazione di una sanzione materiale per ogni violazione riscontrata.

Vengono, poi, introdotte delle sanzioni specifiche e più attenuate (al quinto comma) per chi omette di conservare il registro o il formulario¹⁹.

Infine, viene introdotta una norma che seppur di estremo favore per gli operatori sarà di discutibile e difficile interpretazione.

Ed invero l'ultimo comma del nuovo articolo 258 prevede che *“Le sanzioni di cui al presente articolo, conseguenti alla trasmissione o all'annotazione di dati incompleti o inesatti sono applicate solo nell'ipotesi in cui i dati siano rilevanti ai fini della tracciabilità, con esclusione degli errori materiali e vio-*

lazioni formali. In caso di dati incompleti o inesatti rilevanti ai fini della tracciabilità di tipo seriale, si applica una sola sanzione aumentata fino al triplo”.

In altri termini la norma pone una soglia di punibilità escludendo dall'applicazione delle sanzioni quegli *errori materiali* nonché le *violazioni formali per dati non rilevanti* ai fini della tracciabilità. In altri termini sembrerebbe dire: si punisce solo ciò che è rilevante. Tuttavia è intuibile che senza una definizione di *errore materiale, violazione formale e dato rilevante* l'interpretazione rimane nelle mani e nella sensibilità degli organi di controllo attivando delle prevedibili dispute legali.

* * *

CONCLUSIONI

La cura è nei dettagli. Dettagli che possono essere limiti ed ostacoli se non compresi in una visione di insieme che in questo caso è la gestione dei rifiuti nel suo complesso e il desiderio di confrontarsi con una norma chiara, coerente e definitiva.

In attesa del tanto temuto decreto ministeriale che riformi, la tracciabilità, si assiste, infatti ad una riforma che di fatto ha già – e sin da subito – investito il sistema intervenendo con chirurgica minuzia nelle maglie di una normativa, purtroppo, mai considerata nella sua interezza.

Sin troppi sono i refusi, sviste, superficialità incontrate dalla lettura del nuovo testo che si risolveranno in nuovi e annosi dilemmi interpretativi e difficoltà applicative per gli operatori di settore.

Rimaniamo quindi in attesa dell'avvento del Decreto Ministeriale sul Registro Nazionale Elettronico, che – si auspica – con soluzioni pratiche e norme tecniche chiare possa superare gli ostacoli che ancora una volta ci sono stati posti davanti.

quantità dei materiali, indicando il numero di colli o una stima del peso o volume, il luogo di destinazione”.

18 Cfr. art. 258 commi 10 e 11: *“10. Salvo che il fatto costituisca reato e fermo restando l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi eventualmente non versati, la mancata o irregolare iscrizione al Registro di cui all'articolo 188-bis, nelle tempistiche e con le modalità definite nel decreto di cui al comma 1 del medesimo articolo, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento euro a duemila euro, per i rifiuti non pericolosi, e da mille euro a tremila euro per i rifiuti pericolosi. La mancata o incompleta trasmissione dei dati informativi con le tempistiche e le modalità ivi definite comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquecento euro a duemila euro per i rifiuti non pericolosi e da mille euro a tremila euro per i rifiuti pericolosi.*

11. *Le sanzioni di cui al comma 10 sono ridotte ad un terzo nel caso in cui si proceda all'iscrizione al Registro entro 60 giorni dalla scadenza dei termini previsti dal decreto di cui al comma 1 dell'articolo 188-bis e dalle procedure operative. Non è soggetta alle sanzioni di cui al comma 11 la mera correzione di dati, comunicata con le modalità previste dal decreto citato”*.

19 Cfr. art. 258 comma 5 *“Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 4, ove le informazioni, pur formalmente incomplete o inesatte, siano rinvenibili in forma corretta dai dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri cronologici di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro.*

La stessa pena si applica nei casi di indicazioni formalmente incomplete o inesatte, ma contenenti gli elementi atti a ricostruire le informazioni richieste ai sensi di legge, nonché nei casi di mancato invio alle autorità competenti e di mancata conservazione dei registri di cui all'articolo 190, comma 1, o del formulario di cui all'articolo 193. La sanzione ridotta di cui alla presente disposizione si applica alla omessa o incompleta tenuta dei registri cronologici di carico e scarico da parte del produttore quando siano presenti i formulari di trasporto, a condizione che la data di produzione e presa in carico dei rifiuti possa essere dimostrata, o coincida con la data di scarico dei rifiuti stessi”.

“Termovalorizzatori, perché no?”

di **GIULIA URSINO**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Il TAR del Lazio con una serie di sentenze gemelle annulla – parzialmente – il decreto voluto dal Governo Renzi, che stabiliva il numero di termovalorizzatori necessari per ciascuna Regione, per chiudere “il ciclo dei rifiuti”.

A esultare, le Associazioni Ambientaliste e alcune Regioni (tra cui anche le Marche e la Lombardia), che avevano proposto ricorso.

Il risultato raggiunto, tuttavia, ha il sapore di una vittoria a punti. Quel che è stato censurato, infatti, non è tanto il principio espresso attraverso quel provvedimento (all'Italia servono impianti in grado di chiudere il ciclo dei rifiuti, alternativi alla discarica), bensì solo un'irregolarità nel procedimento di sua formazione (del provvedimento).

Come a dire, la sostanza c'è ma non la forma.

Rimane l'amaro di un'occasione mancata per fare luce sull'annosa questione dei termovalorizzatori, da molti osteggiati, ma purtroppo (a oggi) ancora necessari.

IN SINTESI

- Il TAR del Lazio annulla (parzialmente) il DPCM 10 agosto 2016, nella parte in cui non ha previsto una valutazione ambientale strategica preventiva;
- il TAR afferma che la previsione degli inceneritori non contrasta con il principio di gerarchia dei rifiuti;
- servono indirizzi generali di programmazione nazionale, in tema di gestione dei rifiuti;
- in questo senso la recente modifica del Testo Unico Ambientale, che introduce il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti.

di Giulia Ursino

SMALTIMENTO

Termovalorizzatori, perché no?

1. Le sentenze gemelle

Il TAR del Lazio (Roma), con una serie di sentenze gemelle¹, uscite lo stesso giorno, si pronuncia in maniera unitaria su di una serie di ricorsi volti all'annullamento del DPCM del 10 agosto 2016², in tema di inceneritori.

Le doglianze alla base dei ricorsi possono essere così riassunte:

- la qualifica degli impianti di termovalorizzazione quali “*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*”, è in contrasto con il principio di gerarchia dei rifiuti e con possibili soluzioni impiantistiche alternative;
- per il DPCM non è stata esperita la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), necessaria per tutti quei *Piani e Programmi* che producono impatti significativi sull'ambiente.
- il DPCM si intromette nella sfera di pianificazione regionale, nella parte in cui prevede già il fabbisogno residuo di impianti, per ciascuna Regione.

Il tutto senza tenere conto degli indirizzi di programmazione regionale (le Marche a esempio escludono nel loro Piano dei rifiuti il ricorso all'incenerimento) e il più delle volte effettuando una sovrastima di potenzialità degli impianti, con conseguente afflusso massiccio di rifiuti raccolti in altre Regioni (come avviene per la Lombardia).

In altre parole, può lo Stato prevedere la necessaria costruzione di termovalorizzatori per evitare la crisi del ciclo dei rifiuti e può farlo senza preventivamente consultare i soggetti pubblici e privati interessati?

Come vedremo in seguito, la risposta è sì alla prima domanda e no alla seconda.

2. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea

La questione è tanto delicata da chiamare in causa (prima dell'uscita delle sentenze gemelle) anche la Corte di Giustizia Europea.

In sostanza ciò che viene chiesto alla Corte è:

- se la mancata inclusione degli impianti di riciclo e riuso tra quelli di “*preminente interesse nazionale*” porta a una loro discriminazione, a tutto vantaggio degli impianti di termovalorizzazione;

- se il Presidente del Consiglio dei Ministri può con decreto rideterminare in aumento la capacità degli inceneritori esistenti (permettergli cioè di ricevere e quindi di bruciare più rifiuti) e prevederne la costruzione di nuovi (inceneritori), senza prima sentire tutti i soggetti pubblici e privati interessati;
- quale è il perimetro del principio di gerarchia dei rifiuti.

La Corte, interpellata, ha risposto.

Per prima cosa, sul principio di gerarchia dei rifiuti – esplicitato all'articolo 4 della direttiva 2008/98/CE e contenuto all'interno dell'art. 179 del nostro Codice dell'Ambiente – la Corte ha ribadito che questo contiene un ordine di priorità della normativa e della politica in tema di gestione dei rifiuti: al primo posto la prevenzione; seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio e dal recupero (ricordiamo che l'abbruciamento dei rifiuti può a determinate condizioni rientrare tra le operazioni di recupero); e in ultimo dallo smaltimento. Lo smaltimento dei rifiuti, quindi, deve essere l'ultima opzione da preferire.

Nel perseguire questo obiettivo però l'Europa lascia liberi gli Stati Membri di decidere il “come”. Ben può accadere dunque che per specifici flussi di rifiuti sia necessario adottare soluzioni “particolari” – anche controverse – per garantire la chiusura del loro ciclo di vita.

Ed è proprio ciò che accade per gli inceneritori.

Ci sono dei casi, infatti – come per i residui del trattamento di rifiuti, i rifiuti indifferenziati etc – in cui le alternative di gestione sono solo due: la discarica o l'abbruciamento.

Allora non è forse meglio ricavare energia dalla loro termovalorizzazione (che è un'operazione di recupero) che seppellirli sotto terra (che è un'operazione di smaltimento)?

Non è forse più rispettoso del principio della gerarchia dei rifiuti? Pensateci!

La Corte Europea ci ha pensato e ha risposto che sì, sotto questo aspetto, il DPCM rispetta la gerarchia dei rifiuti.

Seconda questione: qualificare gli inceneritori come “prioritari” nell'interesse nazionale significa preferirli alle altre operazioni di prevenzione e gestione dei rifiuti?

Secondo i Giudici Europei no.

1 *Ex multis* TAR Lazio Roma, Sez. I, sent. n. 10088 del 6 ottobre 2020; TAR Lazio Roma, Sez. I, sent. n. 10094 del 6 ottobre 2020; TAR Lazio Roma, Sez. I, sent. n. 10095 del 6 ottobre 2020.

2 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (in acronimo DPCM), emesso in attuazione dell'art. 35 del DL 133/2014 convertito con L. 164/2014.

SMALTIMENTO

di Giulia Ursino

Termovalorizzatori, perché no?

Anzi a ben vedere detta qualifica – che di fatto snellisce e semplifica le procedure autorizzative dei relativi impianti – va a porre rimedio alla mancanza di una adeguata rete nazionale di gestione dei rifiuti, più volte contestata all'Italia³.

Terza questione, mancato esperimento della procedura di VAS – prima dell'adozione del DPCM – con conseguente mancata consultazione dei soggetti pubblici e privati.

Ora qui il ragionamento è un po' più complesso.

C'è una direttiva europea, la 2001/42/CE, che si occupa degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

In breve, questa direttiva dice che alcuni piani e programmi che hanno effetti sull'ambiente, devono essere sottoposti a una valutazione ambientale (e quindi a quel procedimento che coinvolge soggetti pubblici e privati cui sopra abbiamo fatto cenno).

In particolare, i piani e programmi che devono essere sottoposti a valutazione ambientale sono quelli che soddisfano due condizioni cumulative:

1. devono essere previsti da disposizioni di legge, di regolamento o amministrative;
2. queste disposizioni devono prevedere chi è l'autorità competente ad adottarli e il procedimento di adozione.

Inoltre, osserva la Corte, sono comunque soggetti a valutazione ambientale quei piani e quei programmi adottati in specifici settori (quali la gestione dei rifiuti), che dettano il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti destinati ad avere un impatto significativo sull'ambiente.

La stessa giurisprudenza comunitaria, con orientamento costante, fa rientrare nella nozione di piani e programmi *“qualsiasi atto che fissi, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente”*⁴.

La Corte, dopo aver fornito questi indirizzi interpretativi di massima, rimette tuttavia al TAR di verificare se la normativa nazionale in questione (DPCM 10 agosto 2016) di fatto rientra in una delle ipotesi sopra prospettate.

3. Il DPCM 10 agosto 2016

Prima di scoprire la posizione presa dal TAR, sulla base degli indirizzi interpretativi forniti dalla Corte di Giustizia, è bene però chiedersi cosa dice il DPCM 10 agosto 2016 e perché fa tanta paura?

Tutto parte dall'art. 35 del D.L. 12 settembre 2014 n. 133 (convertito con L. 11 novembre 2014 n. 164), che ha qualificato gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati (i termovalorizzatori) come *“infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”*.

Questo perché *“attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica”*.

L'art. 35 ne ha demandato l'individuazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto. È stato quindi adottato il DPCM 10 agosto 2016, che ha a oggetto:

- la ricognizione degli impianti di termovalorizzazione esistenti;
- la capacità potenziale dei termovalorizzatori in esercizio (e non);
- l'individuazione, per macroaree e per regioni, dei termovalorizzatori da realizzare o da potenziare, per coprire il fabbisogno residuo nazionale di trattamento dei rifiuti.

In quest'ottica, gli impianti sono stati suddivisi in tre categorie.

La prima categoria riguarda gli impianti di incenerimento in esercizio (ne viene indicata la capacità di trattamento autorizzata e quella potenziale – cfr. Tabella A).

La seconda categoria riguarda gli impianti di incenerimento autorizzati non in esercizio (con l'indicazione della capacità potenziale e della localizzazione su base regionale – cfr. Tabella B).

La terza categoria riguarda gli impianti da realizzare o da potenziare (Tabella C).

Stiamo parlando di incrementare la capacità di fun-

3 Corte di Giustizia del 26 aprile 2007, Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), del 14 giugno 2007, Commissione/Italia (C-82/06, non pubblicata, EU:C:2007:349), del 4 marzo 2010, Commissione/Italia (C-297/08, EU:C:2010:115), del 15 ottobre 2014, Commissione/Italia (C-323/13, non pubblicata, EU:C:2014:2290), del 2 dicembre 2014, Commissione/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407) nonché del 16 luglio 2015, Commissione/Italia (C-653/13, non pubblicata, EU:C:2015:478).

4 Sentenze del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C-290/15, EU:C:2016:816, punto 49; del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 53, e del 7 giugno 2018, T. e a., C-160/17, EU:C:2018:401, punto 54.

di Giulia Ursino

SMALTIMENTO

zionamento di 40 impianti di incenerimento su 42 esistenti e operativi nel territorio nazionale, nonché di creare nuovi impianti di tale tipo.

Numeri che spaventano, se non contestualizzati.

La questione affonda le proprie radici nell'annosa questione sulla bontà o meno dei termovalorizzatori. A farla da padrone due contrapposte correnti di pensiero, l'una – più radicata, che affonda le proprie radici in un pregiudizio storico – che vede nella *termovalorizzazione* un ulteriore motivo di compromissione della qualità dell'aria e dell'ecosistema ambientale in generale, l'altra – più progressista – che invece punta l'attenzione sui benefici connessi alla pratica di *waste to energy*, quali l'affrancamento dalle *fonti petrolifere*, la diminuzione dei rifiuti conferiti in *discarica*, la creazione di fonte di *energia sostenibile*, la maggiore competitività del *settore produttivo*, e che quindi tende a conferirgli una nuova dignità.

A sostegno della seconda tesi: le nuove tecnologie (non si tratta più dei vecchi inceneritori che riversavano nell'aria fumi e fumi di sostanze inquinanti) e una normativa sempre più stringente.

Basti pensare che a oggi i termovalorizzatori:

- devono essere necessariamente autorizzati (art. 237-*quinquies* del TUA);
- queste autorizzazioni impongono stringenti limiti in ordine alle emissioni in atmosfera (art. 237-*duodecies* [emissioni in atmosfera] del TUA);
- queste autorizzazioni prevedono anche stringenti limiti in ordine agli scarichi (art. 237-*terdecies* del TUA);
- sono previste periodiche campagne di monitoraggio (art. 237-*quattordices* e art. 237-*quinquiesdecies* del TUA);
- sono previsti specifici obblighi di comunicazione, informazione, accesso e partecipazione (237-*septiesdecies* del TUA) in capo ai soggetti coinvolti.

L'altro lato della medaglia sono gli innumerevoli vantaggi connessi a queste pratiche, come:

- la *riduzione del volume* dei rifiuti⁵.
- La *riduzione della massa/peso* dei rifiuti⁶.
- L'*inertizzazione*⁷, l'*immobilizzazione*⁸ e l'*igienizzazione*⁹.

nizzazione⁹ del rifiuto.

- La *distruzione di sostanze organiche pericolose* (come gli idrocarburi alogenati).
- L'uso del calore per la *produzione di energia elettrica e/o termica*.
- La *riduzione della necessità di dipendere esclusivamente da impianti alimentati con fonti fossili* (petrolio, carbone), provocando in tal modo una diminuzione delle emissioni di anidride carbonica (CO₂), uno dei gas responsabili del cosiddetto “*effetto serra*”.

Rimane tuttavia lo spettro di ciò che è stato ad avvenire ciò che potrebbe essere.

4. Cosa dice il TAR del Lazio

Fatte tali doverose considerazioni, andiamo a vedere cosa ci dice il TAR del Lazio (Roma).

I Giudici Capitolini di fatto riprendono le argomentazioni della Corte di Giustizia Europea, condividendo i ragionamenti sulla gerarchia dei rifiuti e sul fatto che una normativa nazionale che qualifica gli impianti di incenerimento come di “*preminente interesse nazionale*” non viola le regole di priorità nella gestione dei rifiuti.

In particolare, il Collegio rileva che dal contenuto del DPCM impugnato, si evince che lo stesso ha avuto modo di individuare il fabbisogno di incenerimento nazionale necessario a chiudere il ciclo dei rifiuti, evitando il massiccio ricorso al conferimento in discarica, e tale necessità era effettiva anche in relazione all'esigenza di facilitare le procedure di autorizzazione per implementare una adeguata rete nazionale di gestione dei rifiuti, la cui essenza deficitaria era stata constatata in precedenti sentenze della medesima Corte, necessariamente da eseguire¹⁰.

Ne deriva che detta normativa non è in grado di ostacolare comunque lo sviluppo delle misure di prevenzione, della raccolta differenziata e delle percentuali del riciclaggio, quali obiettivi posti dal nuovo “pacchetto sull'economia circolare” e nel rispetto dei principi cardine della direttiva europea considerata.

E ancora, secondo i medesimi Giudici, Il ragionamento “compensativo” su scala nazionale su incenerimento e relativi impianti e le agevolazioni per le

Termovalorizzatori, perché no?

5 È stato stimato che l'incenerimento riduce il volume dei rifiuti, sino al 5-10% del loro valore iniziale.

6 È stato stimato che l'incenerimento riduce il peso dei rifiuti, sino al 10-25% del loro valore iniziale.

7 Con l'*inertizzazione*, il rifiuto non reagisce chimicamente o biologicamente e non si decompone.

8 Con l'*immobilizzazione*, si previene la diffusione dei contaminanti nel rifiuto.

9 Con l'*igienizzazione*: il rifiuto è libero da germi patogeni.

10 TAR Lazio Roma, Sez. I, 6 ottobre 2020 n. 10088.

SMALTIMENTO

di Giulia Ursino

Termovalorizzatori, perché no?

autorizzazioni di cui all'impugnato DPCM quindi, non possono essere lette in un'ottica di incremento di tale modalità di trattamento dei rifiuti fine a se stessa e a discapito delle altre modalità di trattamento dei rifiuti, con conseguente violazione del principio di gerarchia sopra richiamato, perché esso deve essere interpretato con la necessità di porre rimedio in tempi immediati a cronici "deficit" delle reti di gestione generale dei rifiuti, soprattutto nel centro-sud italiano, senza per questo impattare sul sistema della gerarchia e sull'incremento nel tempo delle altre forme di gestione, a partire dal recupero, riciclo e riuso ove possibile, così da evitare il conferimento in discarica, tant'è che è previsto anche come gli impianti di trattamento preliminari, con l'incrementarsi della raccolta differenziata, potranno essere opportunamente convertiti, ottemperando agli obblighi di riciclaggio dei rifiuti urbani.

Lo Stato italiano, quindi, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente", con il DPCM impugnato, nella parte presa in considerazione, si è occupato dell'incenerimento non al fine di una espansione indiscriminata sul territorio di tale forma di trattamento ma per ottimizzare, allo stato - anche per ottemperare ad obblighi in sede UE derivanti da pronunce giudiziali - il ciclo di gestione dei rifiuti.

Passo questo, che è passato un po' in sordina, ma che a mio avviso rappresenta la (ri)affermazione di un principio molto importante. Lo Stato è competente a dettare gli indirizzi di programmazione generale in materia di gestione dei rifiuti e nel far ciò può anche - per specifici flussi di rifiuti - adottare soluzioni, che sebbene impopolari risultano tuttavia necessarie a chiudere il ciclo dei rifiuti.

Secondo punto, a seguito del rinvio della Corte di Giustizia, il TAR afferma che il DPCM 10 agosto 2018 integra tutte le condizioni previste dalla direttiva 2001/42/CE:

- è cioè previsto da una disposizione di legge (art. 35 DL 133/2014);
- è adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (organo individuato come competente a adottarlo);
- in ogni caso riguarda lo specifico settore della gestione dei rifiuti e detta un quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti destinati ad avere un impatto significativo sull'ambiente.

Precisando che, il fatto che una valutazione ambientale sarà realizzata successivamente, al momento della pianificazione a livello regionale, è irrilevante e non può dispensare dall'obbligo di effettuare la valutazione ambientale prescritta dalla direttiva 2001/42/CE, allo scopo di rispondere ad aspetti ambientali ad essa specifici.

Il TAR ritiene dunque che nel caso di specie doveva essere attivata la procedura di valutazione ambientale, proprio per l'incisione con effetti significativi sull'ambiente che il DPCM impugnato apporta e non lasciare alla diversa valutazione regionale postuma la relativa incombenza.

Il DPCM in questione viene quindi annullato (parzialmente) per la parte in cui non prevede l'espletamento di previa VAS ambientale.

CONCLUSIONI

Da questo giro di sentenze è emersa sempre più preponderante l'esigenza di andare verso scelte strategiche di livello nazionale, in tema di gestione dei rifiuti. Serve una strategia nazionale unica, valevole per tutti, precisa, puntuale e in grado di evitare:

- derive autoritarie delle singole Regioni, che si sentono legittimate a disporre come meglio credono della gestione dei rifiuti, in spregio alle più basilari regole di buon senso;
- disparità territoriali all'interno del territorio nazionale;
- un inutile spreco di risorse e energie dato che gli indirizzi di programmazione regionale (troppo) spesso vengono cassati dalla Corte Costituzionale¹¹.

In questo senso si pone anche la recente modifica del nostro Testo Unico Ambientale - che con il D.Lgs 116/2020 - ha previsto la necessaria stesura di un Programma nazionale per la gestione dei rifiuti.

Servono regole generali dunque, valevoli per tutti.

Certo servono soprattutto regole certe sul consenso, in modo da evitare il fenomeno NIMBY (non in my back yard), dove tutti concordano sulla necessità degli impianti, ma nessuno vuole che questi vengano realizzati vicino a dove vive.

11 Si pensi alla L.R. Marche 22/2018, che imponeva, nella redazione del Piano d'Ambito, l'obbligo di eliminare qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano. E alla sentenza della Corte Costituzionale n. 142/2019 che ha dichiarato incostituzionale la LR 22/2018, perché lesiva della competenza dello Stato.

“Il principio della prevenzione dei rifiuti nel TUA dopo il recepimento delle direttive del 2018 sulla economia circolare”

Il principio della prevenzione nel TUA dopo il recepimento delle direttive del 2018 sulla economia circolare

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Nella Gazzetta Ufficiale del 11 settembre 2020, n. 226, è stato pubblicato il D. Lgs. n. 116/2020 recante *“Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”* meglio conosciute come direttive del *“pacchetto dell’economia circolare”*.

Il suddetto decreto ha compiuto un intervento imponente sulla normativa ambientale, modificando ed implementando istituti cardine della corretta gestione dei rifiuti nella parte IV del TUA (D. Lgs. 152/2006).

Fra questi, in particolare, è stato innovato anche l’impianto normativo sotteso al *“principio della prevenzione dei rifiuti”*, quale principio portante del diritto ambientale italiano.

A fronte di tale novità normativa, il concetto della prevenzione dei rifiuti ha assunto un ruolo ancora più centrale nella gestione dei rifiuti.

È necessario, pertanto, conoscere le modifiche apportate nel TUA.

IN SINTESI

- le direttive del *“pacchetto economia circolare”* entrate in vigore nel luglio 2018 modificano le precedenti direttive in materia di rifiuti;
- allo scopo di adeguarsi alla nuova normativa in materia di economia circolare di cui alle direttive del 2018, è stato emanato il decreto legislativo di recepimento del 3 settembre 2020, n. 116;
- il D. lgs. n. 116 del 2020 ha modificato ed implementato la parte IV del TUA;
- fra le modifiche apportate emergono quelle relative al *“principio di prevenzione dei rifiuti”* ed agli istituti giuridici che si basano su tale principio come il *“Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti”* ex art. 180 del TUA.

PRINCIPI

di Greta Catini

Il principio della prevenzione nel TUA dopo il recepimento delle direttive del 2018 sulla economia circolare

1. Premessa

Lo scopo dell'economia circolare, è quello di creare un sistema in cui tutto ciò che viene prodotto ha un fine e tutto ciò che, invece, deve essere scartato, diventa una nuova risorsa, dando vita a un ciclo che si **autoalimenta** e, pertanto, **circolare**.

In linea con tale concetto, si pone uno dei principi fondamentali del diritto ambientale, ovvero il *principio della prevenzione dei rifiuti* che impone che vengano adottate delle misure anticipatorie volte ad eliminare o, quanto meno, a ridurre la produzione di rifiuti.

Tale principio (e di conseguenza gli istituti giuridici che vi sono sottesi), è stato travolto dalle recenti novelle normative in materia di economia circolare, introdotte dapprima a livello europeo da poco recepite nell'ordinamento nazionale italiano, a seguito delle quali lo stesso ricopre un **ruolo centrale** nella politica ambientale.

* * *

2. Il principio di prevenzione dei rifiuti nella normativa europea e la direttiva 2018/851/UE

Il principio della prevenzione dei rifiuti ha trovato una prima ed importante regolamentazione all'interno della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

Con la direttiva del 2008, infatti, è stato sancito

definitivamente il concetto della **“prevenzione”** che all'art.3 (*definizioni*) è stata definita come: *“misure, prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono:*

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

Tale principio, tuttavia, a seguito delle modifiche apportate con la Direttiva 2018/851/UE facente parte del c.d. *“pacchetto economia circolare”* presenta un impianto normativo del tutto diverso, volto a conferire una maggiore **rilevanza al concetto della prevenzione nella produzione dei rifiuti**.

Tralasciando in tale sede la disamina analitica delle novità normative introdotte con la direttiva 2018/851¹, basti sapere che sono stati modificati:

- l'art. 9 (*prevenzione dei rifiuti*)² che, a seguito delle modifiche di cui sopra, ha introdotto l'**obbligo** per gli Stati membri di adottare misure volte ad evitare la produzione di rifiuti;
- l'art. 29 (*programmi di prevenzione dei rifiuti*) nel quale, fra le altre novità, si stabilisce che,

1 Per un approfondimento sul punto si veda G. Catini *“Il principio di prevenzione dei rifiuti e le direttive del “pacchetto economia circolare”: cosa è cambiato?”* in Ambiente Legale Digesta luglio-agosto, 2020.

2 Articolo 9 (**Prevenzione dei rifiuti**) comma 1: *“1. Gli Stati membri adottano misure volte a evitare la produzione di rifiuti. Tali misure quanto meno:*

- a) *promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili;*
- b) *incoraggiano la progettazione, la fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli (anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata), riparabili, riutilizzabili e aggiornabili;*
- c) *riguardano prodotti che contengono materie prime critiche onde evitare che tali materie diventino rifiuti;*
- d) *incoraggiano il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovano attività di riparazione e di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili, nonché imballaggi e materiali e prodotti da costruzione;*
- e) *incoraggiano, se del caso e fatti salvi i diritti di proprietà intellettuale, la disponibilità di pezzi di ricambio, i manuali di istruzioni, le informazioni tecniche o altri strumenti, attrezzature o software che consentano la riparazione e il riutilizzo dei prodotti senza comprometterne la qualità e la sicurezza;*
- f) *riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, all'industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili;*
- g) *riducono la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici come contributo all'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di ridurre del 50 % i rifiuti alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento entro il 2030;*
- h) *incoraggiano la donazione di alimenti e altre forme di redistribuzione per il consumo umano, dando priorità all'utilizzo umano rispetto ai mangimi e al ritrattamento per ottenere prodotti non alimentari;*
- i) *promuovono la riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti, fatti salvi i requisiti giuridici armonizzati relativi a tali materiali e prodotti stabiliti a livello dell'Unione e garantiscono che qualsiasi fornitore di un articolo quale definito al punto 33 dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (29) fornisca le informazioni di cui all'articolo 33, paragrafo 1, del suddetto regolamento all'Agenzia europea per le sostanze chimiche a decorrere dal 5 gennaio 2021;*
- j) *riducono la produzione di rifiuti, in particolare dei rifiuti che non sono adatti alla preparazione per il riutilizzo o al riciclaggio;*

di Greta Catini

PRINCIPI

con riferimento al già previsto obbligo per gli Stati Membri di adottare dei programmi di prevenzione dei rifiuti, i programmi debbano fare riferimento non solo agli artt. 1 (*oggetto e ambito di applicazione*)³ e 4 (gerarchia dei rifiuti)⁴ della Direttiva ma anche all'articolo 9 (*prevenzione dei rifiuti*) così come modificato nonché l'adozione di programmi specifici di prevenzione dei rifiuti alimentari nell'ambito dei propri programmi di prevenzione dei rifiuti.

Appare evidente, pertanto, che le norme in questione, sono dirette ad esaltare il concetto della prevenzione dei rifiuti attraverso la previsione di obblighi precisi ed il rafforzamento degli istituti di applicazione pratica di tale principio, come il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti.

Ebbene, come si vedrà nel prossimo capitolo, tale centralità non è stata disattesa nella normativa nazionale di recepimento che, nell'intenzione di adeguarsi il più possibile alla nuova politica economico-ambientale ha, a sua volta, dedicato un ruolo fondamentale alla prevenzione dei rifiuti.

3. Il principio di prevenzione dei rifiuti nella normativa nazionale: le nuove norme del TUA e il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti

A seguito dell'entrata in vigore nel luglio del 2018 delle direttive sulla "economia circolare", il nostro ordinamento giuridico si è visto costretto ad integrarsi alla nuova disciplina prevista nelle stesse.

A tal fine, pertanto, con legge del 4 ottobre 2019, n. 117, è stato delegato il Governo al recepimento delle

direttive europee con l'adozione dei necessari decreti legislativi.

In particolare, nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2018/851/UE relativa ai rifiuti e della direttiva 2018/852/UE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, il Governo ha emanato il decreto legislativo del 3 settembre 2020, n. 116, che ha comportato un significativo impatto sulla normativa italiana vigente, con particolare riferimento alla parte IV del TUA.

Ebbene, nell'ambito delle modifiche apportate con il suddetto decreto di recepimento, sono stati riformulati anche i riferimenti normativi nel TUA relativi al **principio di prevenzione**, rafforzando la **gerarchia⁵ dei rifiuti** ovvero antepoendo la **prevenzione a tutte le altre forme di gestione**.

In particolare, nell'ottica di adempiere ai principi ed ai criteri direttivi della Legge delega, che all'articolo 16 lett. i) richiedeva espressamente di riformulare la disciplina della prevenzione dei rifiuti, il Governo ha provveduto a rafforzare il **Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti**, quale principale strumento del settore.

Nello specifico, ad essere oggetto di modifica, è stato l'articolo di riferimento per il principio di prevenzione nel Testo Unico Ambientale, ovvero l'art. 180 (*prevenzione della produzione dei rifiuti*).

Il nuovo art. 180 del TUA, infatti, al comma 1 prevede che: "Al fine di promuovere in via prioritaria la prevenzione dei rifiuti, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, adotta il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti. Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti fissa idonei indicatori e obiettivi qualitativi e

k) identificano i prodotti che sono le principali fonti della dispersione di rifiuti, in particolare negli ambienti naturali e marini, e adottano le misure adeguate per prevenire e ridurre la dispersione di rifiuti da tali prodotti; laddove gli Stati membri decidano di attuare tale obbligo mediante restrizioni di mercato, provvedono affinché tali restrizioni siano proporzionate e non discriminatorie;

l) mirano a porre fine alla dispersione di rifiuti in ambiente marino come contributo all'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per prevenire e ridurre in modo significativo l'inquinamento marino di ogni tipo; e

m) sviluppano e supportano campagne di informazione per sensibilizzare alla prevenzione dei rifiuti e alla dispersione dei rifiuti".

3 Art. 1 (*Oggetto e ambito di applicazione*) Dir. 2008/98 così come modificata dalla Dir. 2018/851: "La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli effetti generali dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficienza, che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione".

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

5 La gerarchia dei rifiuti che vede in ordine, la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia e lo smaltimento trova la propria fonte normativa a livello europeo nella Direttiva 2008/98/CE all'articolo 4 (*gerarchia dei rifiuti*) e a livello nazionale nell'art. 179 (*criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*).

PRINCIPI

di Greta Catini

Il principio della prevenzione nel TUA dopo il recepimento delle direttive del 2018 sulla economia circolare

quantitativi per la valutazione dell'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti in esso stabilite".

Ai sensi del suddetto comma, pertanto, rispetto alla versione previgente⁶ della norma, il **Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti** viene adottato sotto forma di **decreto interministeriale**, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con gli altri Ministeri interessati (in particolare il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali).

Tale decisione, presumibilmente, è stata presa dal Governo a seguito della valutazione dei risultati dati dal precedente *Piano nazionale di prevenzione dei rifiuti*, adottato con decreto direttoriale del 2013⁷ che, prevedendo un doppio livello di pianificazione, nazionale e regionale⁸, si limitava a delle previsioni di contenuto troppo generico⁹.

Tuttavia, ciò non ha garantito il rispetto della priorità gerarchica della prevenzione rispetto alle altre forme di gestione dei rifiuti.

Alla luce di tali evidenze, pertanto, il Governo ha preferito:

- optare per la forma del **decreto interministeriale**;
- prevedere un **unico Piano nazionale di prevenzione**, senza obbligatoria pianificazione a livello regionale, al fine anche di superare le

varie diversità territoriali e migliorare l'efficacia della programmazione in tema di prevenzione dei rifiuti rendendo più incisive le misure centrali del Programma che le regioni sono tenute a garantire¹⁰.

Per quanto riguarda, invece, i contenuti del nuovo Programma nazionale di prevenzione, il comma 2 dell'art. 180, fatte salve le misure già adottate, rinvia alle misure elencate all'art. 9 (*prevenzione dei rifiuti*) della Direttiva rifiuti così come modificata nel 2018 e pertanto prevede misure che:

- a) *“promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili;*
- b) *incoraggiano la progettazione, la fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata, scomponibili, riparabili, riutilizzabili e aggiornabili nonché l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti nella loro produzione;*
- c) *riguardano prodotti che contengono materie prime critiche onde evitare che tali materie diventino rifiuti;*
- d) *incoraggiano il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovono attività di riparazione e di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili, nonché imballaggi e materiali e prodotti*

6 Art.180 (**Prevenzione della produzione di rifiuti**) comma 1 del TUA prima delle modifiche: “1. Al fine di promuovere in via prioritaria la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, le iniziative di cui all'articolo 179 riguardano in particolare:

- a) *la promozione di strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, utilizzo delle migliori tecniche disponibili, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, l'uso di sistemi di qualità, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico ai fini della corretta valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del prodotto medesimo;*
- b) *la previsione di clausole di bandi di gara o lettere d'invito che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti;*
- c) *la promozione di accordi e contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali finalizzati alla prevenzione ed alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti;*

1-bis. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta entro il 31 dicembre 2012, a norma degli articoli 177, 178, 178-bis e 179, un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti ed elabora indicazioni affinché tale programma sia integrato nei piani di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199. In caso di integrazione nel piano di gestione, sono chiaramente identificate le misure di prevenzione dei rifiuti. Entro il 31 dicembre di ogni anno, a decorrere dal 2013, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare presenta alle Camere una relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e contenente anche l'indicazione dei risultati raggiunti e delle eventuali criticità registrate nel perseguimento degli obiettivi di prevenzione dei rifiuti”.

7 Cfr. Relazione illustrativa allegata a quello che all'epoca era lo schema di decreto n. 169 dell'attuale decreto reperibile al sito www.senato.it.

8 I Piani regionali di gestione dei rifiuti sono disciplinati dall'art. 199 (*piani regionali*) del TUA il quale, a sua volta, è stato modificato con il decreto di recepimento della direttiva 2018/851/UE, mediante l'introduzione della piattaforma telematica *Monitorpiani* quale modalità esclusiva per la trasmissione dei piani regionali al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

9 Tale genericità, infatti, avrebbe consentito alle Regioni di integrare, in autonomia i propri piani di gestione dei rifiuti relativamente alle parti sulla prevenzione in osservanza del Piano nazionale di prevenzione.

10 Le Regioni, invero, hanno la possibilità di dotarsi di strumenti programmatori specifici in materia di prevenzione sebbene non sia obbligatorio.

di Greta Catini

PRINCIPI

Il principio della prevenzione nel TUA dopo il recepimento delle direttive del 2018 sulla economia circolare

- da costruzione;
- e) incoraggiano, se del caso e fatti salvi i diritti di proprietà intellettuale, la disponibilità di pezzi di ricambio, i manuali di istruzioni e di manutenzione, le informazioni tecniche o altri strumenti, attrezzature o software che consentano la riparazione e il riutilizzo dei prodotti senza comprometterne la qualità e la sicurezza;
- f) riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, all'industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili;
- g) riducono la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici come contributo all'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di ridurre del 50 per cento i rifiuti alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento entro il 2030. Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti comprende una specifica sezione dedicata al Programma di prevenzione dei rifiuti alimentari che favorisce l'impiego degli strumenti e delle misure finalizzate alla riduzione degli sprechi secondo le disposizioni di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166;
- h) incoraggiano la donazione di alimenti e altre forme di redistribuzione per il consumo umano, dando priorità all'utilizzo umano rispetto ai mangimi e al ritrattamento per ottenere prodotti non alimentari;
- i) promuovono la riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti, fatti salvi i requisiti giuridici armonizzati relativi a tali materiali e prodotti stabiliti a livello dell'Unione;
- l) riducono la produzione di rifiuti, in particolare dei rifiuti che non sono adatti alla preparazione per il riutilizzo o al riciclaggio;
- m) identificano i prodotti che sono le principali fonti della dispersione di rifiuti, in particolare negli ambienti terrestri e acquatici, e adottano le misure adeguate per prevenire e ridurre la dispersione di rifiuti da tali prodotti;
- n) mirano a porre fine alla dispersione di rifiuti in ambiente acquatico come contributo all'obietti-

vo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per prevenire e ridurre in modo significativo l'inquinamento acquatico di ogni tipo;

- o) sviluppano e supportano campagne di informazione per sensibilizzare alla riduzione della produzione dei rifiuti e alla prevenzione della loro dispersione".

Ulteriore novità inserita nell'art. 180 del TUA, inoltre, è data dal comma 3 di tale norma ai sensi del quale: "A decorrere dal 5 gennaio 2021, ogni fornitore di un articolo, quale definito al punto 33 dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, trasmette le informazioni di cui all'articolo 33, paragrafo 1, del suddetto regolamento all'Agenzia europea per le sostanze chimiche tramite il format e la modalità di trasmissione stabiliti dalla medesima Agenzia ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2008/98/CE. L'attività di controllo è esercitata in linea con gli accordi Stato-regioni in materia. Con successivo decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero della salute, sono stabilite le modalità di analisi dei dati trasmessi dai fornitori di articoli".

La norma, quindi, recepisce l'obbligo di comunicazione direttamente all'Agenzia europea per le sostanze chimiche da parte dei fornitori ai sensi del regolamento REACH delle sostanze pericolose contenute nei loro prodotti.

I commi¹¹ 4 e 5 e 6 dell'articolo 180, infine, sono di chiusura e prevedono che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare monitori:

- l'attuazione delle misure di prevenzione contenute nel programma nazionale e le misure sul riutilizzo **nonché**
- unitamente al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali le **misure di prevenzione dei rifiuti alimentari**.

Dalla disamina delle norme del TUA in materia di prevenzione dei rifiuti, pertanto, appare evidente come l'importanza di tale principio e delle misure che devono essere adottate in virtù dello stesso non siano state disattese essendo state consolidate anche nella normativa di recepimento delle direttive europee del 2018.

11 Art. 180 (prevenzione dei rifiuti), commi 4, 5 e 6: "4. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare controlla e valuta l'attuazione delle misure di prevenzione di cui al comma 2. 5. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base della metodologia stabilita ai sensi dell'art. 9, paragrafo 7, della direttiva 2008/98/CE, valuta l'attuazione delle misure sul riutilizzo.

6. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali controllano e valutano l'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti alimentari, misurando i livelli di rifiuti alimentari sulla base della metodologia stabilita ai sensi dell'art. 9 paragrafi 5 e 8 della direttiva 2008/98/CE".

“Economia circolare: la nuova nozione di rifiuti urbani”

di **ROBERTA TOMASSETTI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Il D. Lgs. 116/2020 ha rivoluzionato la nozione di rifiuti urbani di cui al Codice Ambientale, specie sotto il profilo di quelli che eravamo abituati a definire come rifiuti assimilati agli urbani.

Invero, si assiste oggi ad una sostanziale assimilazione ex lege dei rifiuti esitanti da talune attività non domestiche – senza limiti quantitativi – ed all’abrogazione dei poteri comunali di assimilazione.

L’indiscutibile estensione della nuova nozione di rifiuti urbani ha portato con sé già prima che il testo della riforma fosse definitivo consistenti dubbi interpretativi ed applicativi.

L’articolo ricostruisce l’evoluzione normativa avutasi in materia di rifiuti urbani, passando in rassegna le principali problematiche emerse, con particolare riferimento agli obblighi di conferimento al gestore del servizio pubblico, alla qualificazione dei rifiuti esitanti da attività industriali ed alla Tassa sui Rifiuti (TARI).

Si ricorda che le modifiche in commento saranno in vigore a partire dal 1° gennaio 2021.

IN SINTESI

- Il *produttore di rifiuti, speciali* per provenienza ma assimilati *ex lege* può scegliere se avviarli a recupero ad opera del *servizio di gestione integrata* o ricorrendo ad *operatore privato* salvo l’obbligo di:
 - attestare l’avvio a recupero;
 - mantenere ferma la propria decisione per 5 anni a meno il Gestore non ammetta il conferimento anticipato.
- I rifiuti qualitativamente riconducibili all’allegato L-quater ma prodotti in via diretta dalle *attività produttive industriali*, in ragione dell’eliminazione di tale tipologia di attività dall’Allegato L-quinques, dovrebbero essere a tutti gli effetti rifiuti speciali.
- I rifiuti prodotti in attività connesse all’*attività di produzione industriale*, ma di natura accessoria sono da ricondurre alla categoria dei rifiuti urbani.
- Ai fini TARI i nuovi rifiuti urbani prodotti da utenze non domestiche, laddove avviati a recupero senza affidamento al gestore del servizio di gestione integrata, possono giustificare una riduzione della tariffa.

di Roberta Tomassetti

RIFIUTI URBANI

Economia circolare:
la nuova nozione di rifiuti urbani

1. La nuova nozione di rifiuti urbani

Secondo la vecchia formulazione del Codice Ambientale - previgente rispetto alla riforma attuata dal D. Lgs. 116/2020 a recepimento di alcune delle note direttive del pacchetto economia circolare e segnatamente la direttiva (Ue) 2018/851 e 2018/952 - i rifiuti potevano essere classificati in base all'**attività di provenienza** come:

- **Rifiuti urbani**¹ laddove fossero stati:
 - *rifiuti domestici*, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
 - rifiuti provenienti dallo *spazzamento delle strade*;
 - rifiuti di qualunque natura o provenienza, *giacenti* sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
 - *rifiuti vegetali* provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;
 - *rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni*, nonché' gli altri rifiuti provenienti da *attività cimiteriale*.
- **Rifiuti speciali**² laddove fossero stati:
 - *rifiuti* da attività *agricole e agro-industriali*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.;
 - *rifiuti* derivanti dalle attività di *demolizione, costruzione*, nonché' i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
 - *rifiuti* da lavorazioni *industriali*;

- *rifiuti* da lavorazioni *artigianali*;
- *rifiuti* da attività *commerciali*;
- *rifiuti* da attività di *servizio*;
- *rifiuti* derivanti dalla attività di *recupero e smaltimento* di rifiuti, i fanghi prodotti dalla *potabilizzazione* e da altri *trattamenti* delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;
- *rifiuti* derivanti da attività *sanitarie*.

Infine, i **rifiuti speciali non pericolosi** potevano essere qualitativamente ovvero quantitativamente **assimilati**³ ai **rifiuti urbani** in base a quanto stabilito dai Regolamenti Comunali in materia e, per l'effetto, assoggettati alla medesima disciplina di gestione⁴.

Il D. Lgs. 116/2020 ha profondamente modificato la nozione di *rifiuto urbano*, in particolar modo sotto il profilo dei *rifiuti assimilati*.

Infatti, ad oggi, secondo l'art. 183, comma 1, lett. b-ter) TUA sono **rifiuti urbani**:

- 1) i **rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata**, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
- 2) i **rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti** che sono simili per natura e composizione ai **rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater** prodotti dalle **attività riportate nell'allegato L - quinquies**⁵;

1 Cfr. l'art. 184, comma 2 T.U.A. nella formulazione precedente alle modifiche apportate dal D. Lgs. 116/2020.

2 Cfr. l'art 184, comma 3 T.U.A. nella formulazione precedente alle modifiche apportate dal D. Lgs. 116/2020.

3 Cfr. l'art. 184, comma 2, lett. b T.U.A. nella formulazione precedente alle modifiche apportate dal D. Lgs. 116/2020: " *i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g)*".

4 Cfr. l'art 184, comma 2, lett. b T.U.A.: " *i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g)*".

5 Allegato L-quinquies: " *Elenco attività che producono rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2)*:"

1. Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto.

2. Cinematografi e teatri.

3. Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta.

4. Campeggi, distributori carburanti, impianti sportivi.

5. Stabilimenti balneari.

6. Esposizioni, autosaloni.

7. Alberghi con ristorante.

8. Alberghi senza ristorante.

9. Case di cura e riposo.

10. Ospedali.

11. Uffici, agenzie, studi professionali.

12. Banche ed istituti di credito.

13. Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli.

RIFIUTI URBANI

di Roberta Tomassetti

Economia circolare:
la nuova nozione di rifiuti urbani

- 3) i rifiuti provenienti dallo *spazzamento* delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
- 4) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, *giacenti* sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- 5) i rifiuti della *manutenzione del verde pubblico*, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
- 6) i rifiuti provenienti da *aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni*, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5.

Viceversa, secondo l'art. 184, comma 3 sono *rifiuti speciali*:

- 1) i rifiuti prodotti nell'ambito delle *attività agricole*, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2135 del codice civile, e della pesca;
- 2) i rifiuti prodotti dalle *attività di costruzione e demolizione*, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
- 3) i rifiuti prodotti nell'ambito delle *lavorazioni industriali* se diversi da quelli di cui al comma 2;
- 4) i rifiuti prodotti nell'ambito delle *lavorazioni artigianali* se diversi da quelli di cui al comma 2;
- 5) i rifiuti prodotti nell'ambito delle *attività commerciali* se diversi da quelli di cui al comma 2;
- 6) i rifiuti prodotti nell'ambito delle *attività di servizio* se diversi da quelli di cui al comma 2;

- 7) i rifiuti derivanti dall'*attività di recupero e smaltimento di rifiuti*, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla *depurazione delle acque reflue*, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie;
- 8) i rifiuti derivanti da *attività sanitarie* se diversi da quelli all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter);
- 9) i *veicoli fuori uso*.
- 10) i rifiuti derivanti da *attività sanitarie*.

In tale quadro, è stata **eliminata la nozione di rifiuti speciali assimilati agli urbani** – per come la conoscevamo – nonché la relativa *competenza comunale*⁶ circa i regolamenti di assimilazione (e *governativa*⁷ circa l'emanazione di decreto volto a tracciare le linee guida all'interno delle quali i regolamenti comunali si sarebbero dovuti muovere).

Più nello specifico, tale nozione è stata sostituita da quella che potrebbe essere definita come una **assimilazione ex lege**, in base alla disposizione del già citato art. 183, comma 1, lett. b-ter), punto 2.

Che cosa attende dunque gli operatori del settore alla luce della nuova definizione di rifiuti urbani?

Le novità più importanti si hanno certamente con riferimento ai rifiuti prodotti nel contesto di attività non domestiche assimilati ex lege.

In merito occorre in primo luogo rilevare l'ampiezza dell'**elenco di rifiuti** contenuto all'*Allegato L-quater* che comprende tra gli altri un ampio ventaglio di **rifiuti di imballaggio**.

Elenco che, peraltro, a differenza di quanto avveniva secondo la formulazione della norma previgente, **non dovrebbe trovare alcun limite quantitativo**.

Parallelamente, si segnala l'ampiezza dell'*Allegato*

14. Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze.

15. Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato.

16. Banche di mercato beni durevoli.

17. Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista.

18. Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista.

19. Carrozzeria, autofficina, elettrauto.

20. Attività artigianali di produzione beni specifici.

21. Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub.

22. Mense, birrerie, hamburgerie.

23. Bar, caffè, pasticceria.

24. Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari.

25. Plurilicenze alimentari e/o miste.

26. Ortofrutta, pescherie fiori e piante, pizza al taglio.

27. Ipermercati di generi misti.

28. Banche di mercato generi alimentari.

29. Discoteche, night club.

Rimangono escluse le attività agricole e connesse di cui all'articolo 2135 del codice civile.

Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono analoghe.

6 Cfr. art 198 TUA.

7 Cfr. art 195 TUA.

di Roberta Tomassetti

RIFIUTI URBANI

L - quinques – che individua le attività non domestiche idonee a produrre rifiuti urbani in base alla nuova definizione - che si chiude con una previsione dalla portata evidentemente estensiva ove si dispone espressamente che nello stesso debbano essere ricondotte “Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti”.

L’indiscutibile estensione della nuova nozione di rifiuto urbano per come delineata all’art. 183, comma 1, lett. b-ter), punto 2 del Codice ha sollevato già prima che il testo della riforma fosse definitivo consistenti dubbi interpretativi che andiamo di seguito ad analizzare.

2. La nuova nozione di rifiuti urbani e il conferimento al gestore del servizio pubblico

La prima problematica emersa è stata capire se – in base a tale definizione – tutti i rifiuti individuati come urbani debbano oggi essere conferiti al gestore del servizio pubblico.

Tale conseguenza è a mio parere da escludere in ragione di una serie di considerazioni.

La nuova definizione di rifiuti urbani inserita nel Codice Ambientale è il frutto del pedissequo recepimento della nuova definizione di rifiuti urbani di cui all’art. 3⁸ della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851.

Sul punto, il considerando 10 della medesima direttiva (UE) 2018/851 ha previsto espressamente che “La definizione di «rifiuti urbani» nella presente

direttiva è introdotta al fine di definire l’ambito di applicazione degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio nonché le relative norme di calcolo. Essa è neutra rispetto allo stato giuridico, pubblico o privato, del gestore dei rifiuti e comprende pertanto i rifiuti domestici e quelli provenienti da altre fonti che sono gestiti da o per conto dei comuni oppure direttamente da operatori privati”.

In altre parole, il Legislatore Europeo ha introdotto la definizione di rifiuti urbani in commento non al fine di vincolare la forma di gestione dei rifiuti individuati come tali bensì al solo scopo di uniformare il calcolo degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio all’interno dell’unione.

Proprio in tale ottica, durante l’iter di approvazione del D. Lgs. 116/2020 è stato espressamente chiesto al Governo dalle Commissioni Parlamentari in sede di parere consultivo di inserire una disposizione che circoscrivesse in tal senso l’operatività della definizione in parola⁹.

Così, all’art. 183, comma 1 è stata introdotta la lettera b-quinques) secondo cui “La definizione di rifiuti urbani di cui alla lett. b-ter rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati”.

Da tale ricostruzione discende che i rifiuti originati da attività non domestiche, sebbene riconducibili alla nozione di rifiuti urbani in base alla nuova definizione codicistica, possono ancora essere affidati

8 Più nello specifico la direttiva 2018/851 all’art. 1 punto 3 ha disposto: “l’art. 3 è così modificato:

a) sono inseriti i punti seguenti: [...]

2 ter. «rifiuti urbani»:

a) rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessuti, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;

b) rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti e che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici.

I rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione, dell’agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso o i rifiuti da costruzione e demolizione.

Tale definizione non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati;

9 Più nello specifico, all’Allegato 4, del parere rilasciato della VIII Commissione Parlamentare Ambiente, territorio e lavori pubblici del 29 luglio 2020, nelle premesse e segnatamente al punto 7 viene chiarito che “l’articolo 183 novellato dallo schema in esame inserisce la definizione di « rifiuti urbani », nel cui ambito appare necessario, da un lato, chiarire la disciplina di quelli indicati dalla lettera b), collocata nell’ambito della lettera b-ter) del comma 1, con riguardo al riparto di competenze, responsabilità e applicazione della componente tariffaria della relativa gestione e, dall’altro lato precisare che la nuova definizione non incide sulla ripartizione tra attori pubblici e privati della responsabilità nella loro gestione;” ; conseguentemente viene rilasciato parere favorevole condizionato al punto 8 dall’inserimento di un comma b – quater e più precisamente: “all’articolo 1, comma 8, lettera a), che novella l’articolo 183, comma 1, del codice, dopo la lettera b-quater, aggiungere la seguente: «b-quinques) La definizione di rifiuti urbani di cui alla lett. b-ter rileva ai fini degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio nonché delle relative norme di calcolo e non pregiudica la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati”.

RIFIUTI URBANI

di Roberta Tomassetti

Economia circolare:
la nuova nozione di rifiuti urbani

a gestore privato, qualora il produttore non intenda affidarli al gestore del servizio di gestione integrata.

A conferma di quanto affermato è possibile richiamare altre due disposizioni inserite nel corso dell'iter di approvazione del decreto legislativo in commento e segnatamente:

- Art. 198, comma 2-bis TUA secondo cui: “*Le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani*”.
- Art. 238, comma 10 TUA: “*Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale*”.

Invero, queste disposizioni riconfermano la possibilità per il *produttore di rifiuti*, che per provenienza sarebbero *speciali* ma che risultano equiparati *ex lege* ai rifiuti *urbani*, di scegliere se avviarli a recupero ad opera del *servizio di gestione integrata* ovvero ricorrendo ad *operatore privato* individuato sul libero mercato salvo l'obbligo di:

- poter attestare l'avvio a recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua tale operazione;
- mantenere ferma la propria decisione per 5 anni – a meno che non sia lo stesso Gestore ad ammettere il conferimento anticipato.

* * *

3. La nuova nozione di rifiuti urbani e le attività industriali

Ulteriormente concentriamoci sui rifiuti riconduci-

bili all'elenco di cui all'allegato L - quater, laddove prodotti nel contesto di *attività industriali*.

Invero, a prima vista, anche tali rifiuti potrebbero astrattamente essere ricondotti alla nuova nozione di rifiuti urbani sulla base di due distinte considerazioni:

- la già citata clausola di estensione contenuta nell'*Allegato L – quinquies*, sulla scorta della quale nello stesso devono considerarsi ricondotte *attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti*.
- l'inciso contenuto nella nuova definizione di *rifiuti speciali provenienti da attività industriali* in forza del quale sono tali i rifiuti prodotti nell'ambito delle *lavorazioni industriali* se diversi da quelli di cui al comma 2, vale a dire da quelli di cui alla *nuova definizione di rifiuti urbani*.

Nondimeno ritengo che, con riferimento a tale tipologia di attività produttive di rifiuti, la capacità estensiva della nuova nozione di rifiuto urbano debba essere adeguatamente circoscritta sulla scorta di alcune considerazioni sistemiche.

In primo luogo, occorre richiamare quanto disposto dall'art. 183, comma 1, lett. b sexies) che prevede espressamente che i *rifiuti urbani non includono* – tra gli altri – *i rifiuti della produzione*.

In altre parole, la norma stessa sembra escludere espressamente dalla nozione di rifiuto urbano i rifiuti direttamente legati alla produzione industriale.

In secondo luogo, bisogna ricostruire l'evoluzione dell'elenco di cui all'allegato L - quinquies.

Invero, detto allegato è una sostanziale riproposizione dell'elenco di cui al D.p.r. 158/1999¹⁰ in materia di metodo normalizzato per il calcolo della TARI che si occupa di identificare, in base alle diverse tipologie di utenze non domestiche, i coefficienti per il calcolo della tariffa.

Ebbene, tale elenco è stato riprodotto in maniera puntuale, eliminando solo una **tipologia di attività non domestica** prevista dal regolamento e segnatamente l'*“Attività industriale con capannoni di produzione”*.

Peraltro, anche in tale caso la modifica è stata disposta in ottemperanza a quanto espressamente richiesto dalle Commissioni Parlamentari al Governo in sede di parere consultivo¹¹.

In tale quadro come possiamo quindi coordinare

10 D.p.r. 27 aprile 1999, n. 158 Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani.

11 Cfr. Allegato 4, del parere rilasciato della VIII Commissione Parlamentare Ambiente, territorio e lavori pubblici

di Roberta Tomassetti

RIFIUTI URBANI

Economia circolare:
la nuova nozione di rifiuti urbani

l'inciso contenuto nella nuova definizione di *rifiuti speciali provenienti da attività industriali* - sulla scorta del quale è ben possibile che alcuni rifiuti provenienti dalle attività industriali siano urbani - con *l'esclusione di tale tipo di attività dall'elenco delle attività non domestiche che possono produrre rifiuti urbani?*

Ebbene, sembra possibile ritenere che, come peraltro avveniva già prima della riforma, eventuali rifiuti prodotti in **attività connesse** all'attività di produzione industriale ma di natura accessoria - ad esempio mense o uffici - siano ancora da ricondurre alla categoria dei rifiuti urbani.

Non così per i rifiuti qualitativamente riconducibili a quelli di cui all'allegato L - quater ma **prodotti in via diretta** dalle attività produttive industriali, che sono a tutti gli effetti rifiuti speciali - si pensi per esempio agli imballaggi contenenti materie prime o pezzi da assemblare.

Invero per tali rifiuti - **proprio in ragione dell'eliminazione delle attività produttive dall'elenco delle attività idonee a produrre rifiuti assimilati ex lege** - si potrà escludere l'assimilazione agli urbani.

Nondimeno, vista la delicatezza del tema e le consistenti ripercussioni pratiche - come a breve vedremo anche sotto il profilo della quantificazione della Tari - **risulta certamente opportuno un intervento chiarificatore sul punto da parte del Legislatore.**

4. La nuova nozione di rifiuti urbani e la TARI

La questione più problematica aperta dalla nuova nozione di rifiuto urbano resta senza dubbio quella relativa alla TARI e alla sua quantificazione per le attività non domestiche.

In merito, si ricorda preliminarmente che la disciplina della tassa sui rifiuti è contenuta alla L. 147/2013¹².

Secondo tale normativa il presupposto per l'applicazione della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, **suscettibili di produrre rifiuti urbani**¹³.

In particolare, la TARI viene quantificata in base alla *superficie calpestabile dell'immobile* detenuto, moltiplicata per alcuni coefficienti di categoria e per le tariffe individuate dall'Ente di Governo d'Ambito ovvero dai Comuni.

In tale quadro, la normativa¹⁴ prevede che:

- Nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tenga conto di quella parte di essa ove **si formano, in via continuativa e prevalente, rifiuti speciali**, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, a condizione che ne dimostrino l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.
- Per i produttori di **rifiuti speciali assimilati agli urbani**, nella determinazione della TARI, il Comune disciplina con proprio regolamento **riduzioni della quota variabile del tributo proporzionali** alle quantità di rifiuti speciali assimilati che il produttore dimostra di aver avviato al riciclo, direttamente o tramite soggetti autorizzati.

Ebbene, come va oggi coordinata la normativa in parola con la nuova - e molto più estesa - nozione di rifiuto urbano, anche alla luce della eliminazione dal sistema della nozione di *rifiuti speciali assimilati* agli urbani e della relativa *competenza dei Comuni* a emettere i regolamenti di assimilazione?

In primo luogo, quale dato positivo, occorre osservare che, il superamento dell'assimilazione a mezzo di regolamento comunale dovrebbe porre con sé una maggiore uniformità nell'applicazione della tassa locale sul territorio nazionale.

Nondimeno a tale miglioramento potrebbero presto accostarsi consistenti complessità per gli Enti Locali. Invero, la nuova nozione di rifiuti assimilati ex lege perché "simili" ai rifiuti urbani **non vede alcun limite quantitativo.**

Ciò potrebbe con ogni evidenza mettere in crisi i Gestori e i Comuni laddove dovessero aumentare consistentemente i quantitativi affidati al servizio pubblico il quale potrebbe non essere pronto a far fronte a tale aumento.

Per ciò che concerne quindi più direttamente la quantificazione della TARI e le eventuali esenzioni o riduzioni, il Legislatore è intervenuto con la già citata disposizione di cui all'art. 238, comma 10 secondo cui: "*Le utenze non domestiche che producono rifiuti urbani di cui all'articolo 183 comma 1, lettera b-ter) punto 2, che li conferiscono al di fuori del servizio pubblico e dimostrano di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal sogget-*

del 29 luglio 2020, ove si osservava di: "*l) sopprimere, all'art 7, comma 8, che introduce l'allegato L-quinquies nel codice, le parole "20. Attività industriale con capannoni di produzione"*".

12 L. 27 dicembre 2013, n. 147 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - c.d. legge di stabilità 2014*", art. 1, commi 639 e 641.

13 Art. 1, comma 641 L. 147/2013.

14 Art. 1, comma 649 L. 147/2013.

RIFIUTI URBANI

di Roberta Tomassetti

Economia circolare:
la nuova nozione di rifiuti urbani

to che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti; le medesime utenze effettuano la scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a cinque anni, salva la possibilità per il gestore del servizio pubblico, dietro richiesta dell'utenza non domestica, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale".

Alla luce di tale disposizione pare ragionevole ritenere che il Legislatore abbia inteso ricondurre – ai fini TARI - la nuova categoria dei rifiuti urbani prodotti da utenze non domestiche, di cui alla lettera b-ter) punto 2, all'ipotesi dei rifiuti assimilati che, laddove avviati a recupero senza affidamento al gestore del servizio di gestione integrata, possono giustificare una riduzione della parte variabile della tariffa.

Nondimeno, occorre in primo luogo segnalare che la norma presa da sola non è completa poiché non dice come e in che misura tale riduzione vada calcolata. Pertanto, salvo prossime modifiche legislative, sarà necessario sul punto fare ancora riferimento al potere regolamentare riconosciuto ai Comuni in materia di tributi locali. Ed invero, saranno gli enti locali a dover stabilire, in concreto come vada calcolata la riduzione.

Infine, si segnala che, a prima vista, l'estensione della nozione di rifiuti urbani potrebbe ingenerare la tentazione per gli Enti Locali di andare a riconsiderare quelle che sono oggi aree produttive di rifiuti speciali, come tali esentate dal calcolo della superficie di immobile utile ai fini TARI, con possibili aumenti per le imprese.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto, per ciò che concerne la nuova nozione di rifiuti urbani, una parte dei problemi interpretativi che la riforma ha sollevato fino dalle prime discussioni dello schema di Decreto che sarebbe poi diventato il D. Lgs. 116/2020, risultano oggi superati o comunque superabili con una interpretazione sistemica delle disposizioni in commento.

Ad ogni buon conto si segnala che, secondo quanto disposto dalla disciplina transitoria di cui all'art. 6 del D. Lgs. 116/2020, al fine di consentire ai soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti il graduale adeguamento operativo delle attività alla definizione di rifiuto urbano, le disposizioni di cui agli articoli 183, comma 1, lettera b-ter) e 184, comma 2 e agli allegati L-quater e L-quinqies, introdotti dall'articolo 8 del decreto, si applicano a partire dal

1° gennaio 2021.

In altre parole, i Produttori di rifiuti avranno tempo fino alla fine del corrente anno per valutare eventuali modifiche rispetto all'attuale sistema di gestione dei rifiuti provenienti da attività non domestiche, ricaduti nell'ambito della nuova nozione di rifiuti urbani.

Peraltro, vista la delicatezza della questione trattata e la possibile incidenza con riferimento al diverso ma limitrofo tema della *tassa sui rifiuti* (TARI), in tale lasso di tempo potrebbero essere emanate disposizioni volte a meglio chiarire l'effettiva portata delle norme che abbiamo analizzato.

DISCARICHE: le novità delle Direttive sulla Circular Economy

11 NOVEMBRE 2020

Live Zoom - 14:30 - 16:00

DIRETTA WEBINAR

Nell'ambito della gerarchia dei rifiuti, lo smaltimento in discarica rappresenta l'ipotesi ultima, da tempo fortemente osteggiata anche dalle politiche europee.

Ne sono un esempio le disposizioni contenute nella Direttiva Europea 2018/850/UE, da poco recepita in Italia con il D.Lgs. 121/2020, che tra le altre cose ha previsto l'obbligo per gli Stati Membri di garantire, entro il 2030, che tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, in particolare i rifiuti urbani, non siano ammessi in discarica e che complessivamente la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica sia ridotta al 10 % del totale dei rifiuti urbani prodotti.

Ma le novità non finiscono qui! Al nuovo Decreto si deve il merito di avere inciso, ad esempio, sulla disciplina del pre-trattamento dei rifiuti e sulla facoltà delle Autorità competenti di autorizzare - a determinate condizioni - gli operatori a derogare ai valori limite dei rifiuti ammessi in discarica.

Il corso ricostruisce in chiave operativa l'attuale disciplina in materia di discariche, sia per ciò che riguarda l'autorizzazione e la gestione del ciclo vita della discarica, sia per ciò che riguarda il tema dell'ammissione dei rifiuti in discarica.

Ciò anche alla luce tutti gli aspetti innovati dal recente recepimento della Dir. 2018/850/UE ad opera del D.Lgs. 121/2020.

COSTO DEL CORSO: 149 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

“Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020”

Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020

di GIACOMO BETTI

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Il 3 settembre 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il tanto atteso Decreto-Legislativo n. 116/2020, il quale recepisce la Direttiva 2018/851 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Il testo va a modificare nell'ambito della parte IV del Testo unico ambientale sulla gestione dei rifiuti, il Titolo II sulla “*Gestione degli imballaggi*”, andando ad apportare numerose modifiche e introducendo importanti novità sulle caratteristiche di riutilizzabilità e recuperabilità degli imballaggi immessi sul mercato e loro etichettatura; sui nuovi obblighi di informazione ai consumatori; sul consistente ampliamento delle possibilità di riutilizzo degli imballaggi, anche con sistemi di vuoto a rendere; sulla modifica dei costi sostenuti da produttori e utilizzatori.

Il testo così riformato sarà in vigore in vigore a partire dal 26 settembre 2020.

IN SINTESI

- Vigè l'obbligo, per tutti gli operatori delle varie filiere, di garantire che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita secondo un modello di responsabilità condivisa;
- gli operatori adottano misure volte ad assicurare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato anche attraverso l'utilizzo di sistemi di restituzione con cauzione;
- i produttori e gli utilizzatori devono conseguire gli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio in conformità alla disciplina comunitaria come recepiti nel Testo Unico Ambientale;
- gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, organizzano sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio;
- i produttori hanno la possibilità di costituire un sistema autonomo in forma individuale ovvero collettiva, avente personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, retto da uno statuto, conforme ai principi indicati dalla normativa ambientale.

IMBALLAGGI

di Giacomo Betti

Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020

1. Introduzione

Gli imballaggi possono essere definiti come una categoria di prodotto aventi una *funzione strumentale* rispetto al bene di consumo, in quanto volti a consentirne la *protezione*, la *manipolazione*, il *trasporto* e, più in generale, agevolarne la *vendita*.

Gli imballaggi rappresentano, ad oggi, una parte significativa del commercio contemporaneo.

In primo luogo perché, in un'economia globalizzata, acquistano crescente importanza i mezzi funzionali alla *movimentazione* ed al trasporto delle merci.

In secondo luogo, gli imballaggi veicolano in maniera significativa l'*immagine* del prodotto e sono quindi considerati una *leva di vendita* di primaria importanza.

Peraltro, si tratta di beni che si caratterizzano per la loro *riutilizzabilità* e sono quindi tradizionale terreno di applicazione dei principi di *economia circolare*.

Ed invero gli imballaggi non perdono di rilevanza nemmeno nel momento in cui divengono *rifiuti*.

Peraltro, anche una volta diventati rifiuti, la grande omogeneità merceologica che caratterizza detti beni li rende rifiuti particolarmente *apprezzabili sotto il profilo economico*, nonché facilmente *recuperabili*.

Così, il sistema dei rifiuti di imballaggi è stato pensato per esser un *circuito chiuso* per filiera monomateriale, consentendo un ampio reinserimento della materia recuperata nel circuito economico a seguito delle operazioni di riciclaggio.

Infine, il recente decreto legislativo 116/2020, di recepimento delle direttive europee sull'economia circolare, ha apportato numerose novità alla materia degli imballaggi che di seguito si andranno a commentare.

2. Definizioni e finalità

Alcune delle modifiche sono state apportate già alle finalità del titolo, tra cui è stato inserito un richiamo espresso all'implementazione di misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio, ad incentivare il riutilizzo degli imballaggi, il riciclaggio e altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio e, quindi, la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti.

Come richiesto dalla normativa europea, le prescrizioni del codice ambientale in materia di imballaggi sono costruite sul principio del chi inquina paga e di responsabilità estesa del produttore.

Invero, la norma dispone l'obbligo, per tutti gli ope-

ratori delle varie filiere, di garantire che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita, secondo un modello di responsabilità condivisa. In quest'ottica è stata modificata la definizione di imballaggio riutilizzabile, ove si intende l'imballaggio o componente di imballaggio che è stato concepito, progettato e immesso sul mercato per sopportare nel corso del suo ciclo di vita molteplici spostamenti o rotazioni all'interno di un circuito di riutilizzo con le stesse finalità per le quali è stato concepito.

In più, viene introdotta ex novo la definizione di "*imballaggio composito*"¹, un imballaggio costituito da due o più strati di materiali diversi che non possono essere separati manualmente e formano una singola unità, composto da un recipiente interno e da un involucro esterno, e che è riempito, immagazzinato, trasportato e svuotato in quanto tale.

3. Attività di gestione dei rifiuti da imballaggio

L'art. 219 recante i criteri informativi su cui si fonda l'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio subisce un profondo restyling.

Infatti, al fine di favorire la transizione verso un'economia circolare conformemente al principio "chi inquina paga", l'articolo prevede che gli operatori economici cooperino secondo il principio di responsabilità condivisa, promuovendo misure atte a garantire la prevenzione, il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio.

Proprio a tal fine, l'articolo prevede che l'attività di gestione integrata dei rifiuti di imballaggio rispetterà i seguenti principi:

- a) individuazione degli obblighi di ciascun operatore economico, garantendo che i costi vengano sostenuti dai produttori e dagli utilizzatori in proporzione alle quantità di imballaggi immessi sul mercato nazionale.
- b) A tal fine vengono promossi per tali soggetti e i relativi sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta e selezione, in condizioni di parità tra loro, e che i Comuni ovvero gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale, ove costituiti ed operanti, organizzino la raccolta differenziata;
- c) promozione di strumenti di cooperazione tra i soggetti pubblici e privati;
- d) informazione agli utenti finali degli imballaggi e in particolare ai consumatori.

1 D.lgs. 152/2006, art. 218 "Definizioni", comma 1, lett. e-bis).

di Giacomo Betti

IMBALLAGGI

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, in particolare, produttori e utilizzatori vengono onerati dell'obbligo di informazione su:

- 1) i sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili;
 - 2) il ruolo degli utenti finali di imballaggi e dei consumatori nel processo di riutilizzazione,
 - 3) di recupero e di riciclaggio degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;
 - 4) il significato dei marchi apposti sugli imballaggi quali si presentano sul mercato.
- d) gli elementi significativi dei programmi di gestione per gli imballaggi ed i rifiuti di imballaggio², e gli elementi significativi delle specifiche previsioni contenute nei piani regionali³.
- e) gli impatti delle borse di plastica sull'ambiente e le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica;
- f) la sostenibilità dell'utilizzo di borse di plastica biodegradabili e compostabili.

Gli operatori economici, ai sensi dell'art. 219 -bis, adottano misure volte ad assicurare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato anche attraverso l'utilizzo di sistemi di restituzione con cauzione, nonché di sistemi volti al riutilizzo degli imballaggi senza causare pregiudizio alla salute umana e nel rispetto della normativa europea, senza compromettere l'igiene degli alimenti né la sicurezza dei consumatori, nel rispetto della normativa nazionale in materia.

Al fine di perseguire le predette finalità, l'ultimo periodo del citato articolo prevede la possibilità per tutti gli operatori economici di stipulare appositi accordi e contratti di programma ed è previsto che il Ministero dell'Ambiente incentivi

- la fissazione di obiettivi qualitativi e/o quantitativi;
- l'impiego di premialità e di incentivi economici;
- la fissazione di una percentuale minima di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato ogni anno per ciascun flusso di imballaggi;
- la promozione di campagne di sensibilizzazione rivolte ai consumatori.

4. Obiettivi di recupero e riciclaggio

Al fine di conformarsi a quanto stabilito ai principi di cui all'art. 219, i produttori e gli utilizzatori devono conseguire gli obiettivi finali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggio in conformità alla disciplina comunitaria come recepiti nel Testo Unico Ambientale⁴.

Tali obiettivi verranno calcolati con le modalità di seguito indicate:

- a) Tramite il peso dei rifiuti di imballaggio prodotti e riciclati in un determinato anno civile, precisando che, la quantità di rifiuti di imballaggio prodotti può essere considerata equivalente alla quantità di imballaggi immessi sul mercato nel corso dello stesso anno;
- b) Tramite il peso dei rifiuti di imballaggio riciclati calcolato come peso degli imballaggi diventati rifiuti che, dopo essere stati sottoposti a tutte le necessarie operazioni di controllo, cernita e altre operazioni preliminari, per eliminare i materiali di scarto che non sono interessati dal successivo ritrattamento e per garantire un riciclaggio di elevata qualità, sono immessi nell'operazione di riciclaggio sono effettivamente ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze;
- c) il peso dei rifiuti di imballaggio riciclati è misurato all'atto dell'immissione dei rifiuti nell'operazione di riciclaggio.

In deroga il peso dei rifiuti di imballaggio riciclati può essere misurato in uscita dopo qualsiasi operazione di cernita, a condizione che:

- 1) tali rifiuti in uscita siano successivamente riciclati;
- 2) il peso dei materiali o delle sostanze che sono rimossi con ulteriori operazioni precedenti l'operazione di riciclaggio e che non sono successivamente riciclati non sia incluso nel peso dei rifiuti comunicati come riciclati. Il controllo della qualità e di tracciabilità dei rifiuti di imballaggio è assicurato dal sistema previsto all'art. 188-bis⁵ del D.lgs.152/2006.

Per il raggiungimento degli obiettivi di cui sopra la

Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020

2 D.lgs. 152/2006, art. 225 "Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio", comma 1.

3 D.lgs. 152/2006, art. 225 "Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio", comma 6 "piani regionali di cui all'articolo 199 sono integrati con specifiche previsioni per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sulla base del programma di cui al presente articolo".

4 D.lgs. 152/2006, Parte IV, Allegato E "Obiettivi di recupero e di riciclaggio".

5 D.lgs. 152/2006, art. 188-bis "Sistema di tracciabilità dei rifiuti".

IMBALLAGGI

di Giacomo Betti

Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020

quantità di rifiuti di imballaggio biodegradabili in ingresso al trattamento aerobico o anaerobico può essere considerata come riciclata se il trattamento produce compost, digestato o altro prodotto in uscita con analoga quantità di contenuto riciclato rispetto ai rifiuti immessi, destinato a essere utilizzato come prodotto, materiale o sostanza riciclati.

Quando il prodotto in uscita è utilizzato sul terreno, può essere considerato come riciclato solo se il suo utilizzo comporta benefici per l'agricoltura o un miglioramento sul piano ecologico.

La quantità di materiali dei rifiuti di imballaggio che hanno cessato di essere rifiuti a seguito di un'operazione preparatoria prima di essere ritrattati può essere considerata riciclata, purché tali materiali siano destinati al successivo ritrattamento al fine di ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini.

Tuttavia, i materiali che hanno cessato di essere rifiuti e che devono essere utilizzati come combustibili o altri mezzi per produrre energia o devono essere inceneriti, usati per operazioni di riempimento o smaltiti in discarica non possono essere considerati ai fini del conseguimento degli obiettivi di riciclaggio.

Infine per quanto riguarda i **rifiuti di imballaggio inviati in un altro Stato membro** per essere riciclati nello stesso, possono essere considerati recuperati e riciclati esclusivamente dallo Stato membro in cui tali rifiuti di imballaggio sono stati raccolti.

Allo stesso modo sono considerati riciclati o recuperati i **rifiuti di imballaggio esportati al di fuori dell'Unione europea** da parte dello Stato membro nel quale sono stati raccolti, soltanto se i requisiti di tracciabilità dei rifiuti siano soddisfatti e se, l'esportatore possa provare che la spedizione di rifiuti al di fuori dell'Unione europea abbia avuto luogo in condizioni sostanzialmente equivalenti agli obblighi previsti dal pertinente diritto ambientale dell'Unione.

5. Obblighi dei produttori e utilizzatori

All'art. 221 viene inserito un nuovo comma il quale stabilisce la responsabilità dei produttori e degli utilizzatori riguardo alla corretta ed efficace gestione ambientale dei rifiuti riferibili ai propri prodotti definiti in proporzione alla quantità di imballaggi

immessi sul mercato nazionale.

Vengono, inoltre, stabiliti chiarimenti sull'efficacia del recesso dal CONAI e dai consorzi di filiera.

Il recesso diverrà efficace dal momento del riconoscimento del progetto e perderà tale efficacia solo in caso di accertamento del mancato funzionamento del sistema.

Infine, viene previsto che sono a carico dei produttori e degli utilizzatori:

- i costi per il riutilizzo o la ripresa degli imballaggi secondari e terziari usati;
- i costi per la gestione degli imballaggi secondari e terziari;
- almeno l'80% dei costi relativi ai servizi⁶;
- i costi del successivo trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'Allegato C del D.lgs. 152/2006⁷;
- i costi per il trattamento dei rifiuti di imballaggio;
- i costi per un'adeguata attività di informazione ai detentori di rifiuti sulle misure di prevenzione e di riutilizzo, sui sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti anche al fine di prevenire la dispersione degli stessi;
- i costi relativi alla raccolta e alla comunicazione dei dati sui prodotti immessi sul mercato nazionale, sui rifiuti raccolti e trattati, e sui quantitativi recuperati e riciclati.

6. La disciplina dei sistemi autonomi

Con l'introduzione del nuovo art. 221 -bis, viene più compiutamente disciplinata la facoltà da parte di quei produttori che non vogliano aderire ai consorzi di filiera⁸, bensì a sistemi autonomi.

L'articolo prevede, dunque, la possibilità per tali soggetti di presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare un'istanza di riconoscimento per la costituzione di un sistema autonomo in forma individuale ovvero collettiva, avente personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro, retto da uno statuto, conforme ai principi indicati dalla normativa ambientale.

L'istanza, corredata di un progetto, è presentata en-

6 D.lgs. 152/2006, ART. 222 "Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione", comma 1, lett. b) "garantiscono la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'Allegato C del presente decreto legislativo, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell'ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni".

7 D.lgs. 152/2006, Parte IV, Allegato C "Operazioni di recupero".

8 D.lgs. 152/2006, art. 223 "ConSORZI".

di Giacomo Betti

IMBALLAGGI

Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020

tro novanta giorni dall'assunzione della qualifica di produttore⁹, ovvero prima del recesso da uno dei sistemi collettivi già esistenti.

Il recesso è, in ogni caso, efficace solo dal momento in cui il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare emette il provvedimento di dichiarazione di idoneità del progetto e ne dà comunicazione ai suddetti sistemi collettivi di cui all'art. 223 del Testo unico ambientale.

Il progetto, redatto secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, contiene:

- un piano di raccolta che prevede una rete articolata sull'intero territorio nazionale;
- un piano industriale volto a garantire l'effettivo funzionamento in grado di conseguire gli obiettivi di recupero e di riciclaggio fissati dalle norme europee o dalle norme di settore nazionali.

Nel progetto sono, altresì, individuate modalità di gestione idonee a garantire che i commercianti, i distributori, gli utenti finali e i consumatori, siano informati sulle modalità di funzionamento del sistema adottato e sui metodi di raccolta, nonché sul contributo applicato e su ogni altro aspetto per loro rilevante.

Il proponente può richiedere, in qualunque momento, una fase di confronto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare al fine di definire la portata delle informazioni e il relativo livello di dettaglio della documentazione.

Sulla base della documentazione trasmessa dal proponente, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro sessanta giorni dalla presentazione della istanza, verificato che il progetto contenga tutti gli elementi necessari, comunica al proponente l'avvio del procedimento di riconoscimento, ovvero, motivato diniego, dichiarando la non idoneità del progetto.

Acquisiti i necessari elementi di valutazione forniti dall'ISPRA e le garanzie fideiussorie, entro centoventi giorni dall'avvio del procedimento, conclusa l'istruttoria amministrativa attestante l'idoneità del progetto, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è riconosciuto il sistema collettivo.

A seguito del provvedimento di riconoscimento descritto, viene effettuata apposita attività di monitoraggio a cura del Ministero con il supporto dell'Ispra, anche attraverso un congruo numero di controlli in loco, per la durata indicata nel provvedimento stesso, volta a verificare l'effettivo funzionamento del sistema, e la conformità alle eventuali prescrizioni dettate.

All'esito del monitoraggio effettuato, viene adottato provvedimento di conferma del riconoscimento, ovvero provvedimento motivato di diniego che attesta il mancato funzionamento del sistema.

L'obbligo di corrispondere il contributo ambientale ad uno dei sistemi collettivi già esistenti, è sospeso a seguito dell'intervenuta dichiarazione di idoneità del progetto e sino al provvedimento definitivo.

Infine, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può revocare il riconoscimento in determinati casi specifici¹⁰.

7. Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione

Attraverso una nuova stesura dell'art. 222, vengono aggiornati gli obblighi della pubblica amministrazione circa la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

Gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale, ove costituiti ed operanti, ovvero i Comuni, organizzano sistemi adeguati di raccolta differenziata in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio riportati dalla normativa europea, tali da consentire al consumatore di conferire al servizio pubblico i rifiuti di imballaggio e le altre particolari categorie di rifiuti selezionati dai rifiuti domestici e da altri tipi di rifiuti di imballaggio. Nello specifico garantiscono:

- la copertura della raccolta differenziata in maniera omogenea in ciascun ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero in ciascun Comune, su tutto il suo territorio promuovendo per i produttori e i relativi sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta, in condizioni di parità tra loro;

9 D.lgs. 152/2006, art. 218 "Definizioni", lett. r) "produttori: i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio".

10 D.lgs. 152/2006, art. 221 -bis "Sistemi autonomi, comma 9 "Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può revocare il riconoscimento nei casi in cui:

- a) il sistema adottato non operi secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- b) i risultati ottenuti siano insufficienti e conseguire gli obiettivi di riciclaggio ove previsti;
- c) il sistema adottato non adempia agli obblighi di gestione;
- d) siano stati violati gli obblighi previsti dall'articolo 221, commi 6, 7 e 8".

IMBALLAGGI

di Giacomo Betti

Le novità sugli imballaggi dopo il D.lgs. 116/2020

- la gestione della raccolta differenziata, del trasporto, nonché delle operazioni di cernita o di altre operazioni preliminari di cui all'Allegato C del D.lgs. 152/2006, nonché il coordinamento con la gestione di altri rifiuti prodotti nel territorio dell'ambito territoriale ottimale, ove costituito ed operante, ovvero i Comuni.

Gli enti territoriali trasmettono annualmente, entro il 31 ottobre, alla Regione competente e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare un resoconto delle voci di costo sostenute per ciascun materiale, nonché per ciascuna tipologia di rifiuto, dimostrando l'effettivo riciclo e l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dei servizi resi.

Nel caso in cui il Ministero dell'ambiente e della tutela e del territorio e del mare accerti che le pubbliche amministrazioni non abbiano attivato sistemi adeguati di raccolta differenziata dei rifiuti, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 205¹¹, ed in particolare di quelli di recupero e riciclaggio di cui all'art. 220, può attivare azioni sostitutive ai gestori dei servizi di raccolta differenziata, anche avvalendosi di soggetti pubblici, ovvero sistemi collettivi o Consorzi, privati individuati mediante procedure selettive, in via temporanea e d'urgenza, comunque per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, sempre che ciò avvenga all'interno di ambiti ottimali opportunamente identificati, per l'organizzazione e/o integrazione del servizio ritenuto insufficiente.

Viene inoltre specificato che ai Consorzi aderenti alla richiesta, è riconosciuto il valore della tariffa applicata per la raccolta dei rifiuti urbani corrispondente, al netto dei ricavi conseguiti dalla vendita dei materiali e del corrispettivo dovuto sul ritiro dei rifiuti di imballaggio e delle frazioni merceologiche omogenee.

Ai soggetti privati, invece, selezionati per comprovata e documentata affidabilità e capacità, a cui è affidata la raccolta differenziata e conferiti i rifiuti di imballaggio in via temporanea e d'urgenza, fino all'espletamento delle procedure ordinarie di aggiudicazione del servizio e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi in caso di impossibilità oggettiva e documentata di aggiudicazione, è riconosciuto il costo del servizio spettante ai gestori, oggetto dell'azione sostitutiva.

Da ultimo, al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, il CONAI ed i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma, 3 lettere a) e c)¹² promuovono e stipulano un accordo di programma quadro, ai sensi della legge 241/1990, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, in cui si stabilisce:

1. la copertura dei costi di cui all'articolo 222, commi 1 e 2 del D.lgs. 152/2006;
2. le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio ai fini delle attività di riciclaggio e di recupero;
3. gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti.

CONCLUSIONI

La sfida verso un modello circolare di sviluppo economico, basato sulla riduzione degli scarti e sul recupero di risorse dai rifiuti, è appena iniziata.

E proprio in quest'ottica si muove il recente Decreto Legislativo di recepimento della direttiva europea sulla *circular economy*, il quale fa emergere, tra le altre cose, un rapporto molto stretto, quasi simbiotico, tra economia circolare e imballaggi.

Sebbene l'Italia rappresenti un modello piuttosto virtuoso (si pensi che gli imballaggi avviati a riciclo nel nostro paese sono stati circa 9,3 milioni di tonnellate, pari al 69,7% dell'immesso al consumo ed i quantitativi triplicati rispetto a quelli del 1998)¹³, la grande sfida che si prospetta nel prossimo futuro è rappresentata dallo sviluppo di innovazioni tecnologiche volte al miglioramento dell'efficienza degli imballaggi.

È necessario, pertanto, agire sull'intero ciclo vita degli imballaggi, dalla scelta delle materie prime fino al fine vita, ed è proprio in questa direzione che le norme europee vogliono guidare gli Stati membri.

Ed invero le prospettive di sviluppo, sia in termini di performance che in termini di riciclaggio dipendono fortemente dalle dinamiche di mercato che, senza alcun indugio, devono essere riviste per assicurare una corretta valorizzazione degli imballaggi.

Ebbene, la norma di recepimento della Direttiva europea 2018/851 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio guarda in questa direzione, saprà l'intero Paese produttivo proseguire lungo il percorso tracciato?

11 D.lgs. 152/2006, art. 205 "Misure per incrementare la raccolta differenziata".

12 D.lgs. 152/2006, art. 221 "Obblighi dei produttori e degli utilizzatori", lett. a) *organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale*; lett. c) *attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6*.

13 CONAI, Green economy report, 2018

2.

SOMMARIO

- **2.11. Sottoprodotto e decreti attuativi delle direttive sull'economia circolare: quali novità?**
di *Giulia Todini* 628
- **2.12. Recepite le direttive “*economia circolare*”, in dote la definizione di rifiuto alimentare**
di *Antonio Mogavero* 635
- **2.13. Direttive Circular Economy: quali novità per i veicoli a fine vita?**
di *Letizia Zavatti* 641
- **2.14. EoW carta e cartone, il Ministro firma il regolamento**
di *Antonio Mogavero* 647

“Sottoprodotto e decreti attuativi delle direttive sull'economia circolare: quali novità?”

di GIULIA TODINI

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Sottoprodotto e decreti attuativi delle direttive sull'economia circolare: quali novità?

ABSTRACT

Un tema particolarmente centrale nella disciplina sui rifiuti è il sottoprodotto. Questo perché il concetto di sottoprodotto è oggetto di continue incertezze applicative dovute alla difficile delimitazione che ne dà la normativa.

Ed invero, i presupposti di applicazione del sottoprodotto - partendo da una preliminare distinzione con il rifiuto - passano attraverso il rispetto di determinate condizioni fissate dall'art. 184-bis del D. Lgs. n. 152/2006, attese le quali il produttore potrà riutilizzare anche quegli scarti - posto che non se ne disfi, non abbia l'intenzione di disfarsi né l'obbligo di disfarsene, appunto - e potrà procedere a riutilizzarli come materie prime.

Tale possibilità, che rappresenta un'indubbia agevolazione nella gestione dei residui che verrebbero esclusi *ab origine* dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti e quindi dalla stringente normativa di quest'ultimi, tuttavia, anche in ambito di interventi di modificata del testo unico ambientale a seguito del recepimento delle direttive europee non ha trovato una sua più compiuta definizione.

IN SINTESI

- Il concetto di sottoprodotto muove le sue radici in ambito europeo sia a livello di normativa, in particolare con la Direttiva 98/2008/CE, che in diversi interventi giurisprudenziali;
- nel panorama italiano l'espressione di tale concetto è racchiusa nell'art. 184-bis del D. Lgs. n. 152/2006 il quale ne ha individuato le condizioni di applicabilità;
- la delimitazione delle suddette condizioni fissate dal legislatore nazionale non è di pronta individuazione e lascia spazio a diverse interpretazioni dottrinarie e giurisprudenziali;
- ed invero, con il recente D. Lgs. n. 116/2020 di recepimento delle direttive europee sull'economia circolare che ha modificato la Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 si è persa l'occasione ancora una volta di intervenire sulla qualificazione del sottoprodotto con chiarezza legislativa.

di Giulia Todini

SOTTOPRODOTTO

Sottoprodotto e decreti attuativi delle direttive sull'economia circolare: quali novità?

1. Introduzione storica e normativa

La nozione di sottoprodotto ha origine comunitaria e viene introdotta dalla Corte europea di Giustizia che, in ripetute sentenze¹, ne ha tracciato un quadro definitorio.

Nella nota sentenza *Palin Granit Oy* del 18 aprile del 2002² la Corte ha stabilito, infatti, che *“un materiale o una materia prima che deriva da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi [...] ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari”*³.

Tuttavia, è solo con la Direttiva 98/2008/CE che tale nozione trova il suo definitivo ingresso normativo nell'ordinamento comunitario.

All'art. 5, infatti, la medesima stabilisce che: *“Una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo può non essere considerato rifiuto ai sensi dell'articolo 3, punto 1, bensì sottoprodotto soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:*

- a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;
- b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e
- 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”.

La norma comunitaria, pertanto, fissa le condizioni che, invero, erano già state stabilite dalla giurispru-

denza, prevedendo la non applicabilità della normativa sui rifiuti a quelle sostanze od oggetti che rispettino in via cumulativa le sopra citate condizioni.

Ancora, di recente, la Direttiva 2018/851/UE⁴ del 30 maggio 2018 - una delle quattro direttive del *“pacchetto economia circolare”*⁵ - ha modificato la menzionata Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti.

In particolare, nell'ambito delle modifiche apportate, il Legislatore europeo del 2018 è intervenuto anche sull'art. 5 della Direttiva 2008/98/CE, intitolato *“sottoprodotti”*.

Ebbene - pur lasciando invariate le condizioni di origine, composizione, trattamento e destinazione dei sottoprodotti - il Legislatore del 2018 ha riscritto la parte introduttiva del par. 1 dell'art. 5, imponendo agli Stati membri di adottare *“misure appropriate per garantire che una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto non sia considerato rifiuto, bensì sottoprodotto”*.

A tal fine, nel 2018 è stato introdotto il par. 3 dell'art. 5 nel quale è previsto che laddove tali misure non siano previste dall'Unione europea, esse possono essere adottate su scala nazionale con l'adozione di *“criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni”* per la ricorrenza dei sottoprodotti *“a sostanze o oggetti specifici”*.

Ebbene, i criteri fissati dagli Stati membri per specifiche tipologie di beni destinati a divenire sottoprodotti ai sensi del par. 3, assumono poi particolare rilevanza qualora assicurino il rigoroso rispetto dell'ambiente e delle condizioni comunitarie per i sottoprodotti.

Ed invero, nel par. 2 dell'art. 5, riformulato dall'ultima direttiva, viene infatti previsto che *“la Commissione può adottare atti di esecuzione per stabilire i criteri dettagliati sull'applicazione uniforme delle condizioni di cui al paragrafo 1 a sostanze o oggetti specifici”*. Tuttavia, *“in sede di adozione di tali atti”* deve prendere *“come punto di partenza i più rigo-*

1 Corte di Giustizia Europea, *inter alia*, C-418/97 e C-419/97, Arco Chemie Nederland Ltd, C-9/00, c. Niselli, C-263/05 Commissione c. Repubblica Italiana.

2 Corte di Giustizia Europea, C- 9/00, cit., punti 34-36.

3 In merito alla definizione di trasformazione preliminare, Cass. pen., Sez. III, nella Sent. n. 41839 del 7 novembre 2008, ha sottolineato che *“nella normativa comunitaria non si rinviene una definizione di trasformazione preliminare (concetto che risulta invece delineato nella sentenza della Corte di Giustizia 15 giugno 2000, causa Arco/Epon), aveva affermato che “una definizione di trattamento è contenuta nella direttiva sulle discariche del 26 aprile 1999, n. 31, recepita in Italia con il Dlgs n. 36 del 2003”*.

4 DIRETTIVA (UE) 2018/851 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti. Termine di recepimento 5 luglio 2020.

5 Direttiva (UE) 2018/849; Direttiva (UE) 2018/850; Direttiva (UE) 2018/851; Direttiva (UE) 2018/852 pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 14 giugno 2018, che modificano le precedenti direttive su rifiuti (2008/98/Ce), imballaggi (1994/62/Ce), discariche (1999/31/Ce), rifiuti elettrici ed elettronici (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/Ce) e pile (2006/66/Ce).

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Todini

rosi criteri di protezione ambientale adottati dagli Stati membri a norma del paragrafo 3 del presente articolo” e dare priorità “alle pratiche replicabili di simbiosi industriale nello sviluppo dei criteri dettagliati”.

In altre parole, ai criteri individuati dagli Stati membri è attribuito il ruolo di base normativa per gli eventuali “atti di esecuzione” adottati dalla Commissione Europea “per stabilire i criteri dettagliati sull’applicazione uniforme delle condizioni di cui al paragrafo 1 a sostanze o oggetti specifici”.

* * *

1.1. Il panorama italiano

Quanto alle ripercussioni normative nazionali in materia, andando con ordine si rileva che la direttiva 98/2008/CE è stata recepita in Italia con il D.lgs. 205 del 2010 che ha introdotto il nuovo articolo 184 bis al Testo Unico Ambientale che riporta in maniera quasi pedissequa la disposizione comunitaria:

1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell’ articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l’oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l’ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana.

2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano conside-

rati sottoprodotti e non rifiuti. All’adozione di tali criteri si provvede con 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, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.

Ed invero, il legislatore nazionale è intervenuto recentemente sulla suddetta formulazione dell’ articolo 184 bis con il D. Lgs. n. 116/2020⁶ di recepimento del “pacchetto delle Direttive sull’economia circolare”.

Nello specifico, al 2 comma, fine del primo periodo, dopo le parole “sottoprodotti e non rifiuti” sono state aggiunte le seguenti parole: “*garantendo un elevato livello di protezione dell’ambiente e della salute umana favorendo, altresì, l’utilizzazione attenta e razionale delle risorse naturali dando priorità alle pratiche replicabili di simbiosi industriale*”.

Ebbene, non può sottacersi come tale intervento sia rimasto del tutto estraneo all’intento di meglio chiarire la qualificazione del sottoprodotto (in particolare quanto alla discussa “normale pratica industriale”), creando, invero, ulteriori necessità interpretative.

Fermo restando, infatti, le quattro condizioni per la qualifica di sottoprodotto con i dovuti dubbi applicativi (v. meglio *infra*), il legislatore ha aggiunto ulteriore incertezza quanto alla nozione di “pratiche replicabili di simbiosi industriale”.

La simbiosi industriale, infatti, è un concetto ampio che viene definito come “lo scambio di risorse tra due o più industrie dissimili”⁷ intendendo con “risorse” non solo i materiali (sottoprodotti o rifiuti), ma anche cascami energetici, servizi, expertise. Questa, coinvolge industrie tradizionalmente separate con un approccio integrato finalizzato a promuovere vantaggi competitivi attraverso lo scambio di materia, energia, acqua e/o sottoprodotti⁸.

Dunque, tra gli aspetti chiave che consentono il realizzarsi della simbiosi industriale ci sono la collaborazione tra imprese e le opportunità di sinergia disponibili in un opportuno intorno geografico ed economico.

Appare, dunque, chiaro che tale concetto, ben noto in campo della c.d. ecologia industriale⁹, assurge a

6 D. Lgs. 3 settembre 2020 n. 116 “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”.

7 M.R. Chertow (2000), Industrial Symbiosis: Literature and Taxonomy. Annual Review of Energy and Environment, 25: 313-337.

8 Laura Cutaia e Roberto Morabito ENEA, Unità Tecnica Tecnologie Ambientali in “Ruolo della Simbiosi industriale per la green economy. Uno strumento innovativo per la chiusura dei cicli delle risorse”.

9 Frosch R.A. (1992), Industrial ecology: a philosophical introduction, Proc. National Academy of Sciences USA, Vol. 89, pp. 800-803

di Giulia Todini

SOTTOPRODOTTO

ruolo cardine nello sviluppo della green economy. Tuttavia, inserito in maniera poco organica in tale contesto dell'art. 184 bis, lascia, a chi lo legge, delle perplessità dovute alla reale e concreta applicabilità di tale strumento da parte degli operatori del mercato.

Pertanto, con il recente intervento di recepimento, seppur rispetto alle condizioni normative per la ricorrenza dei sottoprodotti niente risulta invariato, appare ragionevole evidenziare comunque un nuovo più deciso e marcato impulso della normativa di specie alla diffusione di sottoprodotti.

2. Le quattro condizioni del sottoprodotto nell'attuale definizione

Posto quanto sopra, rimangono ferme le quattro condizioni dettate dall'art. 184 bis ai fini dell'applicabilità del sottoprodotto.

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

- 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;
- 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 sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- 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. [...]”.

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

sorgere la qualifica di sottoprodotto.

Resta inteso che la dimostrazione della ricorrenza di tutte le condizioni è rimessa al produttore che voglia goderne¹⁰.

Quanto all'incombenza dell'onere della prova in capo al soggetto che intende avvalersi della disciplina derogatoria relativa ai sottoprodotti, questa è comprovata dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione¹¹.

2.1. 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

Tale prima condizione riguarda il momento genetico del sottoprodotto.

Il sottoprodotto, infatti, viene generato nel processo tecnologico di realizzazione del **prodotto principale** (scopo primario della produzione e diverso quindi dal sottoprodotto) e di detto processo costituisce parte integrante¹².

Si evidenzia che il termine *scopo primario*, usato al singolare, deve essere inteso in modo da permettere un unico scopo primario, poiché diversamente opinando la dizione sarebbe troppo stretta.

Tuttavia, non può escludersi *a priori* che un processo di produzione possa avere più di uno scopo primario. Si pensi, ad esempio, ai processi di produzione di particolare complessità.

Pertanto, il termine *scopo primario* non deve essere letto in modo tale da richiedere solo un unico scopo, poiché conseguenza diretta di tale interpretazione restrittiva sarebbe quella di dover qualificare come residui di produzione, anziché autentici prodotti, molti prodotti scaturenti da processi di produzione complessi¹³.

Il sottoprodotto si caratterizza e consiste, propriamente, in quel diverso materiale che si genera **di fatto** - non essendo attribuibile ad una scelta tecnica e apposita di produzione - naturalmente e/o necessariamente, **dallo stesso processo produttivo** - organizzato, però, per un obiettivo “primario” distinto dallo stesso sottoprodotto.

Sottoprodotto e decreti attuativi delle direttive sull'economia circolare: quali novità?

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

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

12 P. Giampietro, “Quando un residuo produttivo va qualificato “sottoprodotto” (e non “rifiuto”) secondo l'art. 5 della direttiva 2008/98/CE”, su www.ambientediritto.it.

13 Cfr. P. Giampietro “commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, quali modifiche al codice dell'ambiente?” edizione IPSOA, 2009.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Todini

Secondo parte della dottrina¹⁴ devono ritenersi tali tutte quelle sostanze che discendono in via continuativa, periodica o comunque non saltuaria dal processo di produzione di un determinato bene intenzionalmente prodotto.

In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza italiana¹⁵ che segnatamente dispone: “è pacifico che l’Imcosoy 62 è un prodotto derivante da una materia vegetale, vale a dire la farina di soia. Inoltre, esso non può essere assimilato a un cascame, a un residuo o a un sottoprodotto del trattamento cui è sottoposta la farina di soia, poiché l’ottenimento di tale prodotto costituisce l’obiettivo stesso di detto trattamento”.

2.2. 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

L’uso e la commercializzazione della sostanza o dell’oggetto, in quanto sottoprodotto, deve essere *certo*.¹⁶

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

L’assenza di garanzia sull’uso di un residuo di produzione implica che esso vada sottoposto alla legislazione sui rifiuti, non essendo pertanto sufficiente una mera dichiarazione di intenti¹⁷; deve risultare in concreto l’avvenuta destinazione e non basta che la sostanza o l’oggetto sia semplicemente riutilizzabile. La giurisprudenza, a tal proposito osserva che, se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore nonché essere potenzialmente fonte di quei danni per l’ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere considerato *certo* ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in linea di prin-

cipio, come rifiuto.¹⁸

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

Al riguardo, sulla stessa posizione si sono attestate la giurisprudenza¹⁹ e altra parte della dottrina²⁰, le quali hanno affermato che la prova del riutilizzo ha carattere indiziario e generalmente si individua in contratti a lungo termine o atti amministrativi da cui si evince il percorso del residuo.

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

Ad ogni buon conto, la giurisprudenza ha stabilito che per l’integrazione di tale condizione è necessario che sia il produttore a destinare il residuo di produzione ad altro ciclo produttivo e non un semplice detentore al quale la sostanza sia stata conferita a qualche titolo²¹.

2.3. La sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale

Riguardo alla definizione di tale condizione è proprio la Commissione Europea, nella Comunicazione del 2007 al punto 3.3.2. a confessare che la stessa è *difficile da valutare*²².

Ebbene, in dottrina si assiste a diverse e varieghe interpretazioni che non aiutano all’oggettività ed univocità di prospettiva.

Da un lato si afferma che “*la normale pratica industriale non dovrebbe essere intesa in termini assoluti, ovvero con riferimento alle pratiche comunemente note e in uso nell’ambito di un determinato comparto produttivo, quanto invece a quelle in uso in via ordinaria presso lo stabilimento nel quale il sottoprodotto è destinato ad essere riutilizzato*”.²³

14 L. Prati, “La nuova definizione di sottoprodotto ed il trattamento secondo la normale pratica industriale”, in www.ambienteditto.it.

15 Cass. pen. Sez. III, sentenza n. 17126 del 24 aprile 2015.

16 A differenza della previgente formulazione non è più necessario che tale certezza sussista sin dalla fase di produzione e che l’utilizzo sia integrale, tanto che il legislatore italiano ha ritenuto necessario precisare che l’utilizzo possa avvenire “nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi” cfr. art. 184-bis comma 1 lett. b) del D. Lgs. 152 del 2006.

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

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

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

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

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

22 Comunicazione Commissione, cit., § 3.3.2.

23 Anile, “*Rifiuti, sottoprodotti ed m.p.s.: commento ai nuovi articoli 184 – bis e 184 – ter*”, in *Rifiuti*, 2011, I/II, 38.

di Giulia Todini

SOTTOPRODOTTO

Altri autori, invece, sulla base di tale formula innovativa, e alla stregua delle indicazioni fornite dalla Comunicazione della Commissione, hanno interpretato tale condizione nel senso che detti trattamenti sono quelli che “*Si risolvono in trattamenti – limitati – quali la cernita, la selezione, la frantumazione, il lavaggio, l’essiccazione, l’omogeneizzazione, la raffinazione, il controllo di qualità – che non incidono sulle caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che il sottoprodotto già possiede all’origine*”.²⁴

In definitiva, fra i residui del processo produttivo (da qualificare rifiuti, in linea di principio), possono, talvolta, generarsi dei materiali o sostanze da considerare veri e propri *prodotti* (successivamente definiti dalla stessa Corte “*sottoprodotti*” e non residui produttivi/rifiuti) che, di fatto, **non** necessitano di interventi di recupero.

Essi risultano – infatti - idonei ad essere direttamente utilizzati nel corso del processo produttivo di provenienza, o presso terzi, *tal quali*, fin dall’origine, subendo, se del caso, superficiali operazioni cui vengono sottoposti anche i prodotti industriali derivanti da materie prime (appunto il c.d. *normale trattamento industriale*).

Sostanzialmente, secondo tale orientamento i trattamenti rientranti nella *normale pratica industriale* sono quindi quelli che, già secondo il pensiero della Corte di Giustizia, non risultano idonei a modificare l’identità tanto del residuo-rifiuto (il quale, per ciò stesso, non mutava la sua definizione di rifiuto) che, oggi, del residuo – sottoprodotto (che conserva la sua identità).

A sostegno di tale teoria, è intervenuto il DM 161 del 2012 sulla gestione delle *terre e rocce da scavo*, il quale, all’Allegato 3 DM 161 del 2012 enuncia quali sono i trattamenti di normale pratica industriale relativi alle terre e rocce e vale a dire, ricomprendendovi:

- *la selezione granulometrica del materiale da scavo;*
- *la riduzione volumetrica mediante macinazione;*
- *la stabilizzazione a calce, a cemento o altra forma idoneamente sperimentata per conferire ai materiali da scavo le caratteristiche geotecniche necessarie per il loro utilizzo, anche*

in termini di umidità, concordando preventivamente le modalità di utilizzo con l’ARPA o APPA competente in fase di redazione del Piano di Utilizzo;

- *la stesa al suolo per consentire l’asciugatura e la maturazione del materiale da scavo al fine di conferire allo stesso migliori caratteristiche di movimentazione, l’umidità ottimale e favorire l’eventuale biodegradazione naturale degli additivi utilizzati per consentire le operazioni di scavo;*
- *la riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici (ivi inclusi, a titolo esemplificativo, frammenti di vetroresina, cementiti, bentoniti), eseguita sia a mano che con mezzi meccanici, qualora questi siano riferibili alle necessarie operazioni per esecuzione dell’escavo.*

La normativa in questione, pertanto, elenca una serie di trattamenti che possono essere considerati, per l’appunto, privi di quel grado di aggressività ed incisività in quanto unicamente volti al miglioramento – e non quindi al recupero - delle terre e rocce da scavo, che risultano *ab origine* riutilizzabili.

Persistono, tuttavia, dei margini di incertezza concettuale in relazione alla esatta individuazione delle *operazioni di recupero* (che indicano o presuppongono la natura di *rifiuto* della sostanza) le quali erano e restano genericamente individuate dal Codice dell’Ambiente e spesso non si differenziano neppure da analoghe o identiche operazioni che ordinariamente vengono svolte in impianti industriali di produzioni di prodotti, che si effettuano invece sulla *materia prima primaria*, come evidenziato dalla stessa Corte di giustizia e quindi sulla distinzione fra operazioni di recupero e quelle indicate dalla formula della *normale pratica industriale*²⁵.

Diversa, tuttavia, è l’impostazione della giurisprudenza²⁶, la quale invece preferisce il primo orientamento citato, alla stregua del quale devono considerarsi trattamenti di normale pratica industriale quelli che *normalmente* vengono posti in essere nel ciclo produttivo dove viene prodotto il residuo.

La giurisprudenza ha, pertanto, ribaltato la prospettiva: il punto non è tanto se attività tradizionalmente definite “minimali”, come la cernita, la selezione, la frantumazione, il lavaggio, l’essiccazione, l’omoge-

Sottoprodotto e decreti attuativi delle direttive sull’economia circolare: quali novità?

24 Giampietro P., “Per individuare i sottoprodotti non c’è spazio di discrezionalità”, ne Il Sole24Ore, 23 novembre 2010.

25 Cfr. P. Giampietro “I trattamenti del sottoprodotto e la “normale pratica industriale”, in www.giampietroambiente.it

26 Cassazione Penale, Sez III Sentenza 10 maggio 2012, n. 17453.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Todini

neizzazione, la raffinazione, il controllo di qualità, rientrano nel concetto di trattamento, questione fino ad oggi centrale nel dibattito e risolta dalla Suprema Corte in senso affermativo; occorre, invece, stabilire se tali attività siano praticate “normalmente” dall’impresa, cioè, siano già svolte come ordinario intervento sulle sostanze oggetto del ciclo produttivo e di lavorazione.²⁷

2.4. 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.

Alla luce di tale condizione, il sottoprodotto, per poter essere reimmesso nel mercato, deve in ogni caso rispettare la normativa che riguarda le specifiche tecniche dei prodotti.

La condizione, invece, della mancanza di impatti peggiorativi fa invece riferimento ai limiti quali – quantitativi delle emissioni autorizzate, oppure, nel caso in cui il processo di produzione non sia soggetto ad autorizzazioni ambientali (si pensi al caso di un’attività edilizia), al mancato superamento degli impatti ambientali prodotti dalla materia che il sottoprodotto è chiamato a sostituire²⁸.

CONCLUSIONI

Posto tutto quanto sopra analizzato in merito alle condizioni del sottoprodotto appare necessario affermare l’importanza di ulteriori criteri ed indici specifici che possano facilitare gli operatori a gestire un residuo di prodotto come sottoprodotto e non rifiuto, sgravandosi, così di fatto, di tutta la stringente normativa in materia di rifiuti nel rispetto dei principi generali della normativa ambientale quali *in primis* la gerarchia dei rifiuti disciplinata dall’art. 179 del D. Lgs. n. 152/2006 che indica tra le priorità, appunto, la prevenzione nella produzione dei rifiuti. Ciò, invero, non è stato realizzato neanche con l’ultimo intervento del legislatore del D. Lgs. n. 116/2020 di recepimento delle direttive comunitarie sull’economia circolare se non nel senso di una generica e generale apertura nei confronti di una sempre maggiore diffusione di sottoprodotti (e non di rifiuti). Si continua, pertanto, ad attendere anche sotto tali

27 P. Fimiani, op. cit.

28 P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato sottoprodotto (e non “rifiuto”) secondo l’art. 5, della direttiva 2008/98/CE*, cit.

aspetti ulteriori e più puntuali interventi normativi chiarificatori ai fini di un concreto e pieno raggiungimento da parte degli operatori del mercato di interesse degli obiettivi europei di green economy.

IMBALLAGGI E RIFIUTI DA IMBALLAGGIO: le novità delle Direttive sulla Circular Economy

25 NOVEMBRE 2020

Live Zoom - 14:30 - 16:00

DIRETTA WEBINAR

Gli imballaggi e i rifiuti da imballaggio devono essere gestiti all’interno di filiere organizzate e coordinate da tutti i soggetti coinvolti dalla loro produzione ed utilizzazione. Dalla classificazione degli imballaggi - primari, secondari, terziari - e dall’origine del rifiuto - urbano o speciale, discendono infatti diverse regole di gestione, che devono essere rispettate sin dal primo conferimento.

La normativa di legge in materia di imballaggi e rifiuti da imballaggio è stata modificata, sotto diversi profili, dal recepimento della Direttiva 2018/852/UE, reso possibile dal D.Lgs. 116/2020.

In particolare, importanti cambiamenti riguardano i requisiti di riutilizzabilità e recuperabilità degli imballaggi e la loro etichettatura, nonché la disciplina del vuoto a rendere e la regolamentazione dei sistemi autonomi individuali e collettivi.

Si vuole quindi offrire un corso ad ampio spettro che enuncii le principali e fondanti norme per una corretta gestione dei rifiuti costituiti da imballaggi, illustrando punto per punto le modifiche introdotte dal D.Lgs. 116/2020 e il loro impatto sulla gestione di tale particolare tipologia di rifiuti.

COSTO DEL CORSO:
149 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

di Antonio Mogavero

RIFIUTI ALIMENTARI

“Recepisce le direttive “economia circolare”, in dote la definizione di rifiuto alimentare”

di ANTONIO MOGAVERO
Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il D. Lgs. 116/2020, recependo la direttiva 2018/851/UE, introduce nel Testo Unico ambientale la definizione di rifiuto alimentare.

“Finalmente”, potrebbe dirsi, posto che tale nozione si era ormai consolidata e il contenuto era ricavata dal combinato disposto della specifica normativa sugli alimenti e dalla definizione di rifiuto.

Detta introduzione, quindi, appare coerente con la transizione economica in atto, diretta a trasformare i rifiuti in risorsa. Al riguardo il legislatore europeo, piuttosto che intervenire sulla definizione di rifiuto, agisce su quelle specifiche.

In tale contesto, quindi, si rileva la considerazione riservata dal legislatore europeo a detti rifiuti, la cui prevenzione apporta decisi vantaggi sul piano ambientale, sociale e economico.

Tanto ciò è vero che impone agli Stati membri di includere la prevenzione dei rifiuti alimentari nei propri programmi di prevenzione dei rifiuti.

IN SINTESI

- Il decreto legislativo 116/2020¹ recepisce la direttiva 2018/851/UE che, come ormai noto, interviene in maniera profonda in materia di rifiuti, modificando la “direttiva madre sui rifiuti”, la 2008/98/CE;
- è in tale contesto, quindi, che è stata prevista dalla legislazione sovranazionale e recepita a livello nazionale con il D. Lgs. 116/2020 la nozione di *rifiuto alimentare*;
- il legislatore, quindi, riconosce un ruolo rilevante a detto rifiuto, attestando che la prevenzione comporta vantaggi non solo sotto il profilo ambientale ma anche socio-economico;
- è possibile, pertanto, sostenere che detta previsione non si risolva in mera cristallizzazione di quanto già si ricavava dalle diverse normative specifiche.

Recepisce le direttive “economia circolare”, in dote la definizione di rifiuto alimentare

RIFIUTI ALIMENTARI

di Antonio Mogavero

1. Introduzione

Il decreto legislativo 116/2020² recepisce la direttiva 2018/851/UE che, come ormai noto, interviene in maniera profonda in materia di rifiuti, modificando la “direttiva madre sui rifiuti”, la 2008/98/CE.

La *ratio* sottesa a tale intervento consiste nel favorire la transizione verso un’economia circolare, un’economia, quindi, dove il rifiuto può e deve essere considerato una *risorsa*. Pertanto, a livello sovranazionale si è avvertita la necessità di trasformare la gestione dei rifiuti in una concreta gestione dei *materiali*.

Un’innovazione dagli innumerevoli risvolti positivi, esplicitati dal legislatore europeo nel “*salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente, proteggere la salute umana, garantire un utilizzo accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali, promuovere i principi dell’economia, intensificare l’uso delle energie rinnovabili, incrementare l’efficienza energetica, ridurre la dipendenza dell’Unione dalle risorse importate, fornire nuove opportunità economiche e contribuire alla competitività nel lungo termine*”³.

Prima di soffermarsi su come il rifiuto debba essere considerato, sarebbe stato opportuno soffermarsi sul concetto di rifiuto. Al riguardo, benché sia avvertita la necessità di una maggiore chiarezza su cosa può essere considerato rifiuto, il legislatore europeo non coglie l’occasione per ridefinirne la definizione⁴ e, di conseguenza, il contenuto. Pertanto, più che intervenire alla fonte, si è preferito agevolare la transizione in atto attraverso diversi strumenti.

Ciononostante, la direttiva 2018/851/UE⁵ interviene sulle specifiche definizioni di rifiuto, modificandone

alcune, si pensi alla definizione di *rifiuto organico*, ed includendone di nuove, si cita a titolo esemplificativo la fondamentale definizione di *rifiuti urbani*.

È in tale contesto, quindi, che è stata previsto dalla legislazione sovranazionale e recepita a livello nazionale con il D. Lgs. 116/2020 la nozione di *rifiuto alimentare*.

Benché tale concetto sia stato esplicitato e cristallizzato in un’apposita definizione, i rifiuti alimentari erano già presenti nel nostro ordinamento. Tanto ciò è vero, che già l’art. 183, alla lett. d), nella versione ante D. Lgs. 116/2020, li inseriva nella definizione di *rifiuto organico*⁶.

Facendo un ulteriore passo indietro, inoltre, si rileva che già nell’elenco dei rifiuti attinente alla direttiva 75/442/CEE⁷, il capitolo 02 era riservato ai “*rifiuti provenienti da produzione, trattamento e preparazione di alimenti in agricoltura, orticoltura, caccia, pesca ed acquicoltura*”.

Pertanto, a fronte di una nozione ormai affermatasi, la legislazione sui rifiuti difettava di una disposizione diretta a riempire di contenuto detta categoria. Tale lacuna veniva colmata ricavando la definizione dalle normative specifiche sul tema e dalla giurisprudenza comunitaria in materia di rifiuti⁸.

In conclusione, dare dignità ai rifiuti alimentari fornendogli una precisa definizione, più che da un punto di vista innovativo, rileva in quanto pone l’attenzione su una categoria che non può più essere *sottovalutata* né come specifica categoria di rifiuto né che come componente dei rifiuti organici.

Recepisce le direttive “*economia circolare*”, in dote la definizione di rifiuto alimentare

- 1 Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116. Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.
- 2 Decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116. Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.
- 3 Considerando 1 Direttiva 2018/851/UE.
- 4 Art. 3 (Definizione) Direttiva 2008/98/CE: “*«rifiuto»: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi*”.
- 5 Al riguardo al Considerando 9 della Direttiva 2018/851/UE è previsto che “*è opportuno includere nella direttiva 2008/98/CE la definizione di rifiuti non pericolosi, rifiuti urbani, rifiuti da costruzione e demolizione, rifiuti alimentari (...)*”.
- 6 Art. 183 (Definizione), comma 1 lett. d), D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152: “*«rifiuto organico»: rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall’industria alimentare raccolti in modo differenziato*”.
- 7 Allegato della Decisione della Commissione del 3 maggio 2000 che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all’articolo 1, lett. a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi.
- 8 Cfr. CARISSIMI D., “*La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari*”, in *Ambiente Legale Digesta*, N. 2, Marzo – Aprile 2020.

di Antonio Mogavero

RIFIUTI ALIMENTARI

2. I rifiuti alimentari

Il “nuovo” art. 183 del Testo Unico ambientale, alla lettera *d-bis*, definisce rifiuti alimentari “*tutti gli alimenti di cui all’articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio⁹ che sono diventati rifiuti*”.

Il regolamento citato, al fine di garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, stabilisce i principi comuni da applicare sia in ambito europeo che nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare.

Pertanto, se è innegabile la rilevanza della specifica definizione, si evince che il legislatore si è limitato a cristallizzare, come anticipato nell’introduzione, quanto già ricavato dalla lettura combinata della definizione di alimento, di cui al presente regolamento, e da quella di rifiuto, ossia “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o l’obbligo di disfarsi*”.

Ciò posto, è necessario analizzare la nozione di *alimento* fornita dal legislatore del 2002, al fine di comprendere quali prodotti rientrano anche nella definizione di *rifiuto alimentare* e quali, invece, ne sono esclusi.

Al riguardo, per alimento si intende “*qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito da esseri umani*”¹⁰. Sono quindi comprese anche le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, inclusa l’acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento.

In altri termini “*la definizione di ‘alimento’ (...) comprende gli alimenti nel loro complesso, lungo l’intera filiera alimentare, dalla produzione al consumo. Per alimento si intendono anche le parti non commestibili che non sono state separate da quelle commestibili nel corso della produzione, quali ossa*

attaccate alla carne destinata al consumo umano. Di conseguenza i rifiuti alimentari possono comprendere voci che includono parti di alimenti destinate ad essere ingerite e parti di alimenti non destinate ad essere ingerite”¹¹.

Analizzato cosa integra la nozione di *alimento* e di conseguenza di rifiuto nel momento in cui il detentore se ne disfi, ha l’intenzione o l’obbligo di disfarsene, è necessario esaminare i prodotti esclusi da tale definizione. Al riguardo, un primo elenco è stato fornito dallo stesso legislatore del 2002, il quale vi ricomprende¹²:

- i mangimi, come espressamente previsto anche dai considerando della Direttiva 851/2018¹³;
- gli animali vivi, a meno che siano preparati per l’immissione sul mercato ai fini del consumo umano;
- i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/65/CEE e 92/73/CEE;
- i cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE del Consiglio;
- il tabacco e i prodotti del tabacco ai sensi della direttiva 89/622/CEE del Consiglio;
- le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971;
- residui e contaminanti;
- i dispositivi medici ai sensi del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁴.

A tale elenco devono aggiungersi le perdite che si verificano in fasi della filiera alimentare, nel caso in cui i prodotti ancora non sono diventati alimenti ai sensi della definizione summenzionata, e i sottoprodotti.

In merito ai secondi, definiti nel Testo Unico ambientale come “*qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa la condizioni di cui all’art. 184-bis, com-*

Recepisce le direttive “*economia circolare*”, in dote la definizione di rifiuto alimentare

9 Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

10 Art. 2 (*Definizione di alimento*) comma 1, Regolamento n. 178/2002/CE.

11 Decisione Commissione UE 2019/1597/UE. Adozione di una metodologia comune e requisiti minimi di qualità per la misurazione uniforme dei livelli di rifiuti alimentari ai sensi della direttiva 2008/98/CE.

12 Art. 2 (*Definizione di alimento*), comma 3, Regolamento n. 178/2002/CE.

13 Considerando 8 Direttiva 2018/815/UE: “*Le sostanze a base di vegetali provenienti dall’industria agroalimentare e gli alimenti non d’origine animale non più destinati al consumo umano che s’intendono utilizzare per l’alimentazione degli animali per via orale dovrebbero, onde evitare la duplicazione delle norme, essere esclusi dall’ambito di applicazione della direttiva 2008/98/CE qualora siano pienamente conformi alla legislazione dell’Unione sui mangimi. La direttiva 2008/98/CE non dovrebbe pertanto applicarsi ai suddetti prodotti e sostanze quando sono utilizzati come mangimi ed è opportuno chiarire di conseguenza il suo ambito di applicazione (...)*”.

14 Art. 118 del Regolamento 5 aprile 2017, n. 2017/745/UE.

RIFIUTI ALIMENTARI

di Antonio Mogavero

Recepisce le direttive "economia circolare", in dote la definizione di rifiuto alimentare

ma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'art. 184-bis, comma 2"¹⁵, è lo stesso legislatore del 2018 che, al pari dei mangimi, esclude l'applicabilità delle disposizioni in materia di rifiuti per i sottoprodotti di origine animale destinati a essere utilizzati come materie prime per mangimi ai sensi del Reg. (CE) n. 767/2009, al fine di evitare duplicazione di norme. Al riguardo, è necessario che siano soddisfatti i criteri di cui all'art. 5, paragrafo 1, della direttiva madre sui rifiuti, confluiti nel citato art. 184-bis del Testo Unico ambientale¹⁶.

Definito l'oggetto, è opportuno approfondire anche il momento in cui un alimento acquista la qualifica di rifiuto. Considerazioni in merito si evincono dalla cd. normativa sugli sprechi alimentari¹⁷, diretta, tra l'altro, a contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente anche mediante azioni volte ad incentivare il riuso o il riciclo, al fine di estendere il ciclo vita dei prodotti e ridurre la produzione dei rifiuti.

È ivi prevista la possibilità di spostare in avanti il momento in cui le eccedenze alimentari¹⁸ diventano rifiuto, ossia regolare un uso alternativo per prodotti che, diversamente, sarebbero destinati ad essere smaltiti nonostante siano ancora commestibili e potenzialmente destinati al consumo umano o animale. Pertanto, è previsto che gli operatori del settore alimentare possono destinare gratuitamente le citate eccedenze alimentari a soggetti donatori, per poi destinarle prioritariamente a persone indigenti. Detti prodotti devono essere idonei al consumo umano, diversamente potranno essere ceduti per il sostegno vitale di animali e per la destinazione ad auto compostaggio o a compostaggio di comunità con metodo aerobico.

Dette cessioni sono consentite anche oltre il termine minimo di conservazione. A tal fine è necessario che siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione. Nel rispetto di queste condizioni, infine, è ammesso che le eccedenze possano essere trasformate in prodotti destinati in via prioritaria all'alimentazione umana o al sostegno vitale di animali.

In conclusione, benché è evidente lo sforzo del legislatore di allontanare quanto più possibile i prodotti alimentari, nel rispettano di stringenti condizioni, dall'orbita attrattiva del rifiuto, lo stesso prevede il momento preciso in cui gli alimenti non potranno più essere consumati, ossia si genera l'obbligo di disfarsene. Questo è individuato nel superamento della data di scadenza, definita "la data che sostituisce il termine minimo di conservazione nel caso di alimenti molto deperibili dal punto di vista microbiologico oltre la quale essi sono considerati a rischio e non possono essere trasferiti né consumati"¹⁹.

La centralità di tale indicazione si nota anche dall'analisi dei considerando della direttiva 2018/851/UE, laddove si sottolinea che "per ridurre i rifiuti alimentari occorre altresì migliorare la comprensione da parte dei consumatori delle date di scadenza espresse con la dicitura «da consumarsi entro» e «da consumarsi preferibilmente entro il»"²⁰.

3. La misurazione dei rifiuti alimentari

Il legislatore europeo avvertiva l'esigenza di misurare i progressi compiuti nella riduzione dei rifiuti alimentari e, a tal fine, prevedeva l'adozione di una metodologia comune per detta misurazione. La necessità descritta è confluita nel quinto comma

15 rt. 183 (Definizione), comma 1 lett. qq), D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

16 Art. 184-bis (Sottoprodotto), comma 1, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152: "È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana".

17 Legge 19 agosto 2016, n. 166. Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

18 Art. 2 (Definizioni) L. 19 agosto 2016, n. 166: "«eccedenze alimentari»: i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissioni in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazione dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione".

19 Art. 2 (Definizioni), lettera g), L. 166/2016.

di Antonio Mogavero

RIFIUTI ALIMENTARI

dell'art. 9 della direttiva sui rifiuti, dove si dispone che “*gli Stati membri controllano e valutano l'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti alimentari misurando i livelli di rifiuti alimentari sulla base della metodologia stabilita dall'atto delegato di cui al paragrafo 8, a decorrere dal primo anno civile completo successivo all'adozione di tale atto delegato*”, secondo le modalità di cui all'art. 37²¹.

Le metodologie per tale comunicazione sono stabilite dalla decisione delegata (UE) 2019/1597 della Commissione²², la quale fornisce criteri comuni per la misurazione dei rifiuti alimentari prodotti negli Stati membri.

Al riguardo, è necessario specificare che i rifiuti alimentari nonché i fattori che contribuiscono alla loro produzione variano notevolmente tra le diverse fasi della filiera alimentare, pertanto le quantità di rifiuti sono misurate separatamente per ogni fase della filiera, ossia:

- produzione primaria;
- trasformazione e fabbricazione;
- vendita al dettaglio e altre forme di distribuzione degli alimenti;
- ristoranti e servizi di ristorazione;
- famiglie²³.

Il documento in esame, inoltre, realizza una selezione netta tra quali prodotti devono essere oggetto di misurazione e quali, invece, ne sono esclusi. In ordine ai primi, l'allegato II alla decisione prevede un completo elenco di codici CER, suddivisi per fasi della filiera, che indicano i rifiuti oggetto di misurazione.

Per quanto attiene le esclusioni, sono predisposti due elenchi: uno relativo ai prodotti non oggetto di misurazione ed il secondo relativo ad una eventuale misurazione volontaria.

Sono pertanto esclusi:

- i materiali agricoli di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2008/98/CE;
- i sottoprodotti di origine animale di cui all'ar-

ticolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2008/98/CE;

- i residui di rifiuti alimentari raccolti con rifiuti di imballaggio classificati con il codice “15 01 – imballaggi (compresi i rifiuti urbani di imballaggio oggetto di raccolta differenziata)”;
- i residui alimentari raccolti con rifiuti classificati con il codice “20 03 03 – residui della pulizia stradale”;
- per quanto possibile, i materiali non alimentari mischiati ai rifiuti alimentari al momento della raccolta²⁴.

A questi devono aggiungersi i rifiuti alimentari eliminati come acque di scarico o insieme ad esse, nonché le sostanze destinate a essere utilizzate come materie prime per mangimi. Ciononostante, questi possono formare oggetto di una misurazione volontaria degli Stati membri, al pari:

- delle quantità di rifiuti alimentari considerati come costituiti da parti di alimenti destinati ad essere ingeriti dagli esseri umani;
- le quantità di alimenti ridistribuiti per il consumo umano di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera h), della direttiva 2008/98/CE;
- gli ex prodotti alimentari quali definiti nella parte A, punto 3, dell'allegato del regolamento (UE) n. 68/2013²⁵.

Gli Stati membri, quindi, ogni anno misurano la quantità di rifiuti alimentari prodotti in un anno civile completo, basandosi su un campione rappresentativo della popolazione.

Recepisce le direttive “*economia circolare*”, in dote la definizione di rifiuto alimentare

20 Considerando 32 Direttiva 2018/815/UE.

21 Art. 37 (Comunicazione), paragrafo 3, Direttiva 2008/98/CE: “*Per ogni anno civile gli Stati membri comunicano alla Commissione i dati relativi all'attuazione dell'articolo 9, paragrafi 4 e 5. Essi comunicano i dati per via elettronica entro 18 mesi dalla fine dell'anno di riferimento per il quale sono raccolti. I dati sono comunicati secondo il formato stabilito dalla Commissione in conformità del paragrafo 7 del presente articolo. Il primo periodo di comunicazione ha inizio il primo anno civile completo dopo l'adozione dell'atto di esecuzione che stabilisce il formato per la comunicazione, conformemente al paragrafo 7 del presente articolo*”.

22 Decisione Commissione UE 2019/1597/UE. Adozione di una metodologia comune e requisiti minimi di qualità per la misurazione uniforme dei livelli di rifiuti alimentari ai sensi della direttiva 2008/98/CE.

23 Art. 1 (Ambito di applicazione della misurazione dei rifiuti alimentari), comma 1, Decisione 2019/1597/UE.

24 Art. 1 (Ambito di applicazione della misurazione dei rifiuti alimentari), comma 4, Decisione 2019/1597/UE.

CONCLUSIONI

Un occhio critico potrebbe intendere l'aver fornito tale definizione come un mero esplicitare ciò che già era implicito. Non apportare, in altri termini, alcuna innovazione sostanziale.

Ebbene, se per *definire*, si intende “*determinare il contenuto di un concetto, dichiarare con brevi e precise parole le qualità essenziali di una cosa, in modo da distinguerla nettamente da un'altra*”²⁶, è possibile ritenere che l'intenzione del legislatore sia compiere un passaggio ulteriore.

Ad opinione di chi scrive, determinare il contenuto di rifiuto alimentare, distinguerlo nettamente da altri, denota la volontà di voler dare autonoma dignità a detto rifiuto, così da “tirarlo fuori” dalla semplice elencazione di ciò che costituisce rifiuto organico, al fine fondare su di essa un'autonoma categoria.

L'indipendenza così paventata, troverebbe conferma in specifici obiettivi cui il legislatore sovranazionale ritiene che gli Stati membri debbano mirare, ossia la riduzione dei rifiuti alimentari a livello di Unione entro il 2025 del 30%, nonché entro il 2030 del 50%. Ciò al fine di rispettare, tra l'altro, l'obiettivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che prevede, entro il 2030, di “*dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto*”²⁷.

Ciò posto, non deve trascurarsi che i rifiuti alimentari, come confermato dalla direttiva 2018/851/UE, costituiscono una componente dei rifiuti organici²⁸. Al riguardo, si chiarisce che in Italia sono raccolte 6,6 mln di tonnellate/anno di rifiuto organico²⁹.

Gli organici, quindi, rappresentano la categoria che ha il maggiore impatto sui rifiuti urbani, incidendo per il 40/45%, pertanto è necessario intervenire attivamente su tale categorie e, di conseguenza, su quelle che lo compongono.

In conclusione, così definiti e così inquadrati da un punto di vista “sistematico”, conosciuti i benefici

che la prevenzione apporta su un piano ambientale, sociale e economico, si comprende la particolare attenzione riservata dal legislatore ai rifiuti alimentari nella transizione da un'economia lineare ad una circolare.

25 Art. 3 (Misurazione volontaria) Decisione 2019/1597/UE.

26 <https://www.treccani.it/vocabolario/definire/#:~:text=esattamente%20i%20termini%20di%20una,da%20un'altra%3A%20d.>

27 Obiettivo 12 – Garantire modelli sostenibili di produzione e consumo. Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 25 settembre 2015. *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*.

28 Art. 183 (Definizioni), comma 1 lett. d), D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152: “*rifiuti organici*»: rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, uffici, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”.

29 Rapporto Annuale 2019 – Consorzio Italiano Compostatori.

“*Directive Circular Economy: quali novità per i veicoli a fine vita?*”

di **LETIZIA ZAVATTI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Quando un veicolo diviene un rifiuto? Chi sono i produttori dei Veicoli Fuori Uso? E qual è la disciplina loro applicabile?

Rispondere a queste domande non è facile se pensiamo che la gestione dei Veicoli Fuori Uso si pone a cavallo tra il Decreto Legislativo n. 209 del 2003 e il Testo Unico Ambientale e, soprattutto, che il Legislatore europeo, nel 2018, ha di nuovo rivoluzionato la gestione di questi rifiuti. Tra le quattro Direttive del c.d. Pacchetto economia circolare, ve n'è infatti una dedicata proprio alla disciplina dei Veicoli Fuori Uso, la Dir. 849/2018/UE, che l'Italia ha recentemente recepito con il D.Lgs. 119/2020, entrato in vigore il 27 settembre 2020.

È chiaro, dunque, che le novità non mancano e riguardano le responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione, la disciplina del deposito temporaneo dei veicoli a fine vita, nonché la loro tracciabilità, le sanzioni applicabili e molto altro ancora.

Il presente contributo intende analizzare le principali e fondanti norme in materia di veicoli fuori uso, illustrando punto per punto le modifiche introdotte dal D.Lgs. 119/2020 e il loro impatto sulla gestione di tale particolare tipologia di rifiuti.

IN SINTESI

- Con l'emanazione del D.Lgs. 119/2020, il Legislatore italiano ha colto l'occasione per apportare alcune importanti modifiche alla disciplina dei veicoli fuori uso contenuta nel D.Lgs. 209/2003;
- a partire da 27 settembre 2020 – data di entrata in vigore del predetto Decreto - viene chiarito una volta per tutte quando il detentore di un veicolo fuori uso può conferirlo ad un concessionario e quando, invece, è tenuto a consegnarlo direttamente ad un centro di raccolta;
- ancora, novità importanti riguardano l'obbligo per i produttori di VFU di essere convenzionati con uno o più centri di raccolta e verificarne il possesso di certificazioni ambientali e di sistemi equivalenti di gestione della qualità;
- non mancano poi modifiche alla disciplina del deposito temporaneo e nuovi obblighi di pubblicità per i produttori, nonché ritocchi alle sanzioni per omessa o inesatta comunicazione del MUD;
- infine, il Legislatore ne ha approfittato per rivedere i termini di durata delle autorizzazioni e alcuni aspetti relativi alle operazioni di trattamento quali la messa in sicurezza dei veicoli e il condizionamento dei componenti.

Directive Circular Economy:
quali novità per i veicoli a fine vita?

VEICOLI FUORI USO

di *Letizia Zavatti*

La disciplina dei veicoli fuori uso in Italia ha visto per la prima volta la luce con l'emanazione del Decreto Legislativo n. 209 del 2003, che recepisce e attua le disposizioni contenute nella Direttiva europea CE/53/2000 ponendosi in rapporto di specialità con la disciplina in materia di rifiuti contenuta nell'altra D.Lgs. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi) e nel vigente D.Lgs. 152/2006.

Il medesimo Decreto è poi stato, nel tempo, oggetto di diversi interventi normativi destinati ad innovarne e modificarne taluni profili e, da ultimo, di una importante revisione dovuta all'esigenza di recepimento delle Direttive europee del c.d. "Pacchetto economia circolare" e, in particolare, della Dir. UE/849/2018 relativa ai veicoli usati, le cui prescrizioni sono state attuate nel nostro ordinamento con il Decreto Legislativo n. 119/2020.

Le novità normative introdotte in sede di recepimento della legislazione europea meritano dunque, a poche settimane di distanza dall'entrata in vigore del predetto decreto, un'approfondita analisi e una doverosa riflessione sugli effetti immediati e sulle ricadute oggi solo immaginabili delle stesse in termini di gestione dei veicoli a fine vita.

1. La Dir. 849/2018/UE in materia di Veicoli Fuori Uso

Come noto, il 4 luglio 2018 sono entrate in vigore le quattro Direttive europee del c.d. "Pacchetto economia circolare", che gli Stati membri erano chiamati a recepire entro il 5 luglio 2020.

Tra queste, la Direttiva 2018/849/UE ha riformato sotto diversi profili la Direttiva CE/53/2000 relativa ai veicoli fuori uso:

- incidendo sui poteri delegati della Commissione europea, sotto il profilo della loro procedura d'esercizio;
- e apportando modifiche agli obblighi di informazione previsti in capo agli Stati membri.

Nello specifico, la Direttiva in commento si pone l'obiettivo di garantire la comparabilità dei dati raccolti tra gli Stati membri realizzando un punto di ingresso unico per le informazioni che riguardano i rifiuti, sopprimendo obblighi obsoleti in materia di comunicazione e introducendo, infine, l'onere a carico degli Stati di redigere ciclicamente una relazione di controllo della qualità dei dati.

Ed invero, la qualità e l'affidabilità dei dati comunicati, nell'ottica del Legislatore europeo, sono elementi indispensabili affinché la Commissione possa valutare correttamente il rispetto del diritto dell'U-

nione in materia di rifiuti.

Inoltre, nuovi e più ambiziosi obiettivi di reimpiego, recupero e riciclaggio sono stati posti al fine di consolidare ed accelerare la transizione verso processi di economia circolare sempre più virtuosi.

Più precisamente, le modifiche introdotte riguardano:

- la definizione di obiettivi concernenti materiali specifici tra cui, ad esempio, le batterie di nuova generazione;
- l'individuazione di misure volte ad arginare il fenomeno dei veicoli fuori uso non contabilizzati, comprese le spedizioni transfrontaliere non autorizzate;
- la valorizzazione dell'evoluzione tecnica di nuovi tipi di materiali che non utilizzano sostanze pericolose.

Di converso, da un'attenta disamina del testo della Dir. 2018/849/UE emerge che il Legislatore europeo non si è spinto a dettare regole vincolanti per gli Stati membri relativamente agli obblighi posti dai medesimi in capo ad operatori economici e privati circa la gestione dei veicoli fuori uso, i quali sono dunque rimasti sostanzialmente invariati rispetto alla Dir. CE/53/2000.

2. Il D.Lgs. 119/2020

A fronte di un testo normativo – quello europeo – che non ha previsto grandi novità per gli operatori coinvolti nella filiera dei veicoli a fine vita, il Legislatore italiano, in occasione del recepimento della Dir. UE/849/2018, attuata in Italia con il D.Lgs. 119/2020, non ha tuttavia perso l'opportunità di apportare al D.Lgs. 209/2003 una serie di modifiche volte, in estrema sintesi, a:

- aumentare il livello di protezione ambientale nel suo complesso, attraverso il rafforzamento delle misure volte a prevenire e ridurre la produzione di rifiuti e di quelle volte a massimizzare il riciclaggio e il recupero dei materiali;
- garantire la massima trasparenza della filiera attraverso l'introduzione di sistemi di tracciabilità efficienti, con riguardo, in particolare, alla reimmissione sul mercato delle parti di ricambio derivanti dal trattamento dei veicoli fuori uso e la previsione dell'obbligo di pesatura per veicoli fuori uso nei centri di raccolta;
- assicurare una più efficiente operatività, da un punto di vista ambientale, di tutti i soggetti economici coinvolti nel ciclo di utilizzo e di trattamento degli stessi veicoli¹, attraverso la

1 Relazione illustrativa di accompagnamento al D.Lgs. 119/2020.

di *Letizia Zavatti*

VEICOLI FUORI USO

declinazione dei ruoli e delle responsabilità degli attori coinvolti nella filiera - dai produttori ai concessionari, passando per i gestori degli impianti di demolizione e di frantumazione, per finire con gli operatori per il riutilizzo e la preparazione al riutilizzo.

Nel dettaglio, gli aspetti più significativi e di rilevanza pratica sui quali il Legislatore è recentemente intervenuto riguardano:

- la consegna del veicolo fuori uso al concessionario;
- le convenzioni con i centri di raccolta;
- gli obblighi di pubblicità;
- il deposito temporaneo presso il concessionario;
- le tempistiche per la messa in sicurezza dei veicoli;
- il condizionamento e l'autorizzazione alle operazioni di trattamento;
- l'obbligo di pesatura;
- le sanzioni.

Analizziamoli dunque punto per punto al fine di comprenderne la reale portata innovativa e le ricadute sugli operatori coinvolti nella gestione dei veicoli fuori uso.

3. La consegna del veicolo fuori uso al concessionario

Il primo aspetto su cui vale la pena soffermarsi riguarda la consegna del veicolo fuori uso da parte del proprietario o del detentore dello stesso, ad un *concessionario* o ad un *centro di raccolta*.

Ed invero, il Legislatore, in sede di recepimento della Dire. 849/2018/UE, è intervenuto sul c. 1 dell'art. 5 D.Lgs. 209/2003 in materia di "Raccolta" con un intervento che, sebbene all'apparenza possa risultare banale, costituisce al contrario una precisazione di particolare rilievo per gli operatori del settore.

La disposizione in commento, prima delle modifiche apportate dal D.Lgs. 119/2020, recitava "Il veicolo destinato alla demolizione è consegnato dal detentore ad un centro di raccolta *ovvero*, nel caso in cui il detentore intende cedere il predetto veicolo per acquistarne un altro, è consegnato al concessionario o al gestore della succursale della casa costruttrice o dell'automercato, per la successiva consegna ad un centro di raccolta".

Ebbene, tale formulazione della norma in passato aveva dato adito a dubbi interpretativi, pertanto, il Legislatore, nel sostituire la parola "ovvero" con la

parola "oppure" nel testo dell'art. 5, ha inteso chiarire, una volta per tutte, che laddove il veicolo sia destinato alla demolizione, il detentore deve consegnarlo direttamente ad un centro di raccolta e che, viceversa, solo nella differente ipotesi in cui intenda cedere il predetto veicolo per acquistarne un altro, ha facoltà di consegnarlo, per il successivo conferimento al centro di raccolta, al concessionario.

La scelta del detentore del veicolo risulta dunque oggi subordinata ad una precisa condizione, ossia la volontà di effettuare l'acquisto di un nuovo veicolo. Solo in tale caso, infatti, il detentore potrà decidere di consegnare il veicolo usato al concessionario, al gestore della succursale o all'automercato, i quali si occuperanno poi di destinarlo al *centro di raccolta*. Sul punto si segnala, peraltro, che la legge non impone a tali soggetti di ritirare il veicolo destinato alla demolizione: si tratta di un servizio che tali soggetti hanno la facoltà di offrire ai clienti che acquistano un nuovo veicolo.

Qualora, invece, il proprietario o detentore volesse esclusivamente destinarlo a demolizione sarebbe obbligato ad accordarsi direttamente con un centro di raccolta.

In sintesi, dunque, deve rilevarsi che la scelta di una o dell'altra opzione non sempre è consentita e porta con sé una serie di conseguenze sulle successive fasi di gestione del veicolo a fine vita.

Ed invero, nell'ipotesi in cui il proprietario/detentore consegni *direttamente* il veicolo al *centro di raccolta*, esso verrà immediatamente sottoposto al trattamento di messa in sicurezza e demolizione per il recupero delle parti che possono essere sottratte allo smaltimento.

Per completezza, a tal proposito si segnala che con riguardo agli adempimenti del centro di raccolta nei confronti del detentore del veicolo, è previsto che il medesimo provveda a rilasciare l'apposito *certificato di rottamazione* completo di tutte le informazioni relative al veicolo e si impegni a provvedere alla cancellazione dal PRA (Pubblico Registro Automobilistico) entro il termine di 30 giorni dalla consegna.

Nell'ipotesi in cui, invece, il detentore decida di consegnare il veicolo ad un *concessionario, gestore della succursale o automercato* a fronte dell'acquisto di un nuovo veicolo, il Legislatore ha previsto che sia quest'ultimo a gestirlo in *deposito temporaneo* in attesa della successiva consegna al centro di raccolta (art. 6 c. 8-bis D.Lgs. 209/2003).

Ed invero, in sede di recepimento della Dir. 849/2018/UE, l'art. 5 si è arricchito di un nuovo comma 1-bis, il quale prevede espressamente che "il veicolo destinato alla demolizione e accettato dal concessionario, dal gestore della succursale della casa costruttrice o

VEICOLI FUORI USO

di *Letizia Zavatti*

dell'automercato, è gestito dai predetti soggetti, ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera bb), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, conformemente all'articolo 6, comma 8-bis, ai fini del successivo trasporto al centro di raccolta autorizzato”².

4. Le convenzioni con i centri di raccolta e gli obblighi di pubblicità

All'interno del quadro normativo appena descritto, il D.Lgs. 119/2020 ha colto l'occasione per inserire una serie di disposizioni volte a rendere più *sicura* e *trasparente* la filiera del rifiuto già in questa prima fase di consegna dei veicoli fuori uso.

Ed invero, particolare importanza assume l'art. 1 c. 1 lett. q) del D.Lgs. 119/2020, il quale ha modificato il D.Lgs. 209/2003 prevedendo che i produttori dei veicoli debbano essere *convenzionati* con uno o più centri di raccolta e pone in capo ai medesimi l'onere di assicurarne le migliori prestazioni ambientali e di efficienza attraverso la verifica dei modelli unici di dichiarazione ambientale previsti all'articolo 11, comma 3, e del possesso delle certificazioni ISO 9001 e 14001, EMAS o altro sistema equivalente di gestione della qualità sottoposto ad audit e che comprenda anche i processi di trattamento ed il monitoraggio interno all'azienda.

La disposizione in commento, come emerge dalla Relazione di accompagnamento al D.Lgs. 119/2020, mira a consentire ai produttori dei veicoli l'istituzione di un meccanismo adeguato di sorveglianza sui centri di raccolta con cui sono convenzionati, in coerenza con l'articolo 8-bis, paragrafo 3, lettera d) della direttiva 2008/98/CE, aggiunto dall'articolo 1, paragrafo 1, punto 9 della direttiva (UE) 2018/851³. Ciò al fine di favorire il flusso dei veicoli fuori uso verso i centri di raccolta e gli impianti di trattamento che sono dotati di certificazioni ambientali e che assicurano, attraverso il controllo esercitato dai produttori dei veicoli, la qualità dei dati raccolti e comunicati.

Infine, quanto agli obblighi di pubblicità, l'art. 1 c. 1 lett. h) del D.Lgs. 119/2020 stabilisce che i produttori dei veicoli si dotino di un *sito internet* nel quale siano reperibili le procedure di selezione dei centri raccolta affiliati e i relativi dati anagrafici, affinché tutti i soggetti coinvolti nella filiera possano avere accesso a tali informazioni.

5. Il deposito temporaneo presso il concessionario

Facciamo ora un passo indietro e torniamo all'obbligo, posto dal nuovo art. 5 c. 1-bis D.Lgs. 209/2003 in capo ai concessionari che hanno accettato il veicolo destinato alla demolizione, di gestirlo, prima del successivo trasporto al centro di raccolta autorizzato, ai sensi della normativa sul *deposito temporaneo* contenuta nell'art. 183, comma 1, lettera bb) D.Lgs. 152/2006 e dell'art. 6 c. 8-bis D.Lgs. 209/2003.

Ebbene, quanto alla prima delle norme richiamate – l'art. 183 – occorre innanzitutto rilevare che essa è stata recentemente modificata dal D.Lgs. 116/2020 in occasione del recepimento della Dir. 851/2018/UE e oggi definisce il deposito temporaneo come “*il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis D.Lgs. 152/2006*”.

Disposizione, quest'ultima - rubricata “*Deposito temporaneo prima della raccolta*” e anch'essa di nuovo conio – che dispone che il deposito temporaneo prima della raccolta, per essere regolare:

- debba essere realizzato *nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti*, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti;
- esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, possa essere effettuato dai distributori *presso i locali del proprio punto vendita*.

Inoltre, la norma richiamata contiene le condizioni richieste affinché il deposito temporaneo sia legittimo, le quali possono essere riassunte come segue:

- i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;
- i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti:
 - con cadenza almeno trimestrale, indipen-

2 Tale modifica attua l'articolo 14, comma 1, lettera a), numero 1) della legge 4 ottobre 2019, n. 117 – legge di delegazione europea 2018, l'articolo 8-bis, paragrafo 1, lettera a) della direttiva 2008/98/CE aggiunto dall'articolo 1, paragrafo 1, punto 9 della direttiva (UE) 2018/851 e l'articolo 6, paragrafo 1 della direttiva 2000/53/CE modificato dall'articolo 1, comma 3, lett. a) della direttiva (UE) 2018/849; (comma 1, lettera f).

3 Relazione illustrativa D.Lgs. 119/2020.

di *Letizia Zavatti*

VEICOLI FUORI USO

- dentemente dalle quantità in deposito;
- quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi.
- in ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;
- il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;
- devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;
- per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo.

Con riguardo invece alla seconda delle disposizioni richiamate dall'art. 5 c. 1-bis D.Lgs. 209/2003 – l'art. 6 c. 8-bis - quanto ai *tempi* di deposito, essa deroga al generale regime recato dal D.Lgs. 152/2006 prevedendo che il deposito temporaneo dei veicoli destinati alla demolizione presso il concessionario, il gestore della succursale della casa costruttrice o dell'automercato “è consentito fino a un massimo di trenta giorni” e non è previsto alcun limite quantitativo⁴.

Salva dunque l'applicabilità ai veicoli fuori uso delle generali condizioni dal Testo Unico Ambientale in materia di deposito temporaneo di rifiuti, assistiamo ad una significativa riduzione della durata massima consentita dello stesso.

Un'ulteriore deroga al regime del deposito temporaneo è inoltre stata introdotta dal D.Lgs. 119/2020 nell'ottica di responsabilizzare il concessionario, il gestore della succursale della casa costruttrice o l'automercato e prevede che esso possa essere effettuato anche in *aree scoperte e pavimentate*, purché i veicoli siano privi di fuoriuscite di liquidi e di gas e abbiano integre le componenti destinate alla successiva messa in sicurezza.

Detta previsione si inserisce nell'insieme delle disposizioni volte ad implementare il regime di responsa-

bilità estesa di tutti i soggetti coinvolti nella filiera del rifiuto e mira ad incoraggiare il produttore del rifiuto ad effettuare correttamente il deposito temporaneo del veicolo accettato per la demolizione tenendo conto delle sue caratteristiche⁵.

* * *

6. Le tempistiche per la messa in sicurezza dei veicoli

Come noto, una volta ricevuti i veicoli fuori uso, i titolari dei centri di raccolta sono chiamati a realizzare le operazioni di messa in sicurezza degli stessi al fine di rimuovere i liquidi e le altre componenti pericolose.

Tali operazioni, per evidenti ragioni, devono essere svolte il prima possibile e devono avvenire in condizioni di massima sicurezza, evitando ogni contaminazione ambientale con liquidi od altro e devono essere svolte esclusivamente su area impermeabilizzata al coperto.

A questo proposito, il Decreto di attuazione della Direttiva UE/849/2028 ha previsto che i centri di raccolta e gli impianti di trattamento abbiano *10 giorni* per la messa in sicurezza del veicolo a partire dal momento della presa in carico dello stesso.

A ben vedere, però, tale disposizione poteva porsi in contraddizione con la norma che impone che le operazioni di trattamento debbano essere effettuate solo dopo la radiazione del veicolo dal PRA nel caso in cui quest'ultima intervenga dopo la presa in carico.

Per tale ragione, dunque, l'art. 1 lett. p) modifica l'art. 6 c. 2 D.Lgs. 209/2003 chiarendo che, al verificarsi di tali circostanze, le operazioni di messa in sicurezza del veicolo – e non anche le altre operazioni di trattamento - possono essere svolte anche nel caso in cui lo stesso veicolo non sia ancora stato cancellato dal PRA.

* * *

7. Il condizionamento e l'autorizzazione alle operazioni di trattamento

Gli impianti di trattamento e i centri di raccolta dei veicoli fuori uso devono essere autorizzati allo svolgimento delle attività di demolizione, di pressatura, di tranciatura, di frantumazione, nonché di tutte le altre operazioni eseguite ai fini del recupero o dello smaltimento del veicolo fuori uso ai sensi degli artt. 208 ss. D.Lgs. 152/2006.

Sul punto, due sono le modifiche degne di nota introdotte dal D.Lgs. 119/2020.

Direttive Circular Economy: quali novità per i veicoli a fine vita?

4 P. Ficco, “Veicoli destinati alla demolizione (non consegnati al centro di raccolta) e deposito temporaneo”, ReteAmbiente, 2008.

5 Relazione illustrativa di accompagnamento al D.Lgs. 119/2020.

VEICOLI FUORI USO

di *Letizia Zavatti*

La prima attiene alla durata dell'autorizzazione rilasciata agli impianti ai sensi dell'art. 208 TUA, che viene espressamente allungata da 5 a 10 anni.

La seconda, invece, riguarda l'inserimento, tra gli obblighi previsti all'articolo 6, comma 2, D.Lgs. 209/2003, di una specifica prescrizione che dettaglia le operazioni di trattamento eseguite ai fini del recupero delle componenti del veicolo fuori uso: il c.d. *condizionamento* (lett. e-bis Art. 6 c. 2).

In sostanza, si tratta di quelle operazioni di pulizia, controllo, riparazione verifica della funzionalità dei componenti - che sono incluse nell'operazione R12 dell'allegato C della parte quarta del decreto n. 152 del 2006 - a valle della quale le parti dei veicoli fuori uso possono essere commercializzati come prodotti e non come rifiuti.

Con tale modifica, si legge nella Relazione illustrativa del D.Lgs. 119/2020, il Legislatore ha inteso garantire che le parti e le componenti ottenute dal trattamento dei veicoli fuori uso possano essere utilizzabili e reimmesse sul mercato del ricambio nelle delle procedure e delle norme in materia di sicurezza.

8. L'obbligo di pesatura

Una delle più importanti novità introdotte dal nuovo D.Lgs. 209/2003 riguarda l'obbligo di pesatura dei veicoli in ingresso negli impianti di trattamento e nei centri di raccolta.

Attualmente, tale dato è ricavato dalle informazioni contenute nel libretto di circolazione e, di fatto, non consente di determinare la massa reale dei veicoli fuori uso prestando il fianco a frequenti errori di sovrastima o sottostima e favorendo il mercato illecito dei pezzi di ricambio che potrebbero agilmente essere asportati prima del conferimento del veicolo nel centro di raccolta e che, quindi, non verrebbero conteggiati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di reimpiego⁶.

Ebbene, per ovviare a tali criticità, il Legislatore ha aggiunto all'art. 7 D.Lgs. 209/2003 recante "Reimpiego e recupero" il comma 2-bis, il quale prevede che i responsabili degli impianti di trattamento e i centri di raccolta siano tenuti a dotarsi di un idoneo sistema di pesatura dei veicoli in ingresso entro il 31 dicembre 2020⁷ e a comunicare il peso effettivo degli stessi.

Si osserva tuttavia che, stante la gravosità della richiesta, qualora tale adeguamento non fosse possibile nel termine previsto, le Autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni possano concedere, per

un periodo di ulteriori dodici mesi, l'utilizzo di sistemi di pesatura alternativi anche esterni al centro di raccolta.

9. Le sanzioni

Infine, l'ultimo intervento che merita di essere preso in considerazione in questa sede riguarda la sanzione prevista dall'art. 13 c. 7 D.Lgs. 209/2003 nei confronti di coloro che, in ragione dell'attività di raccolta, trasporto e trattamento dei veicoli fuori uso che svolgono, sono tenuti a comunicare annualmente i dati relativi ai rifiuti trattati e ai materiali, prodotti e componenti avviati al reimpiego, al riciclaggio e al recupero, utilizzando il modello unico di dichiarazione ambientale di cui alla L. 70/1994 (MUD) e tuttavia omettano tale comunicazione o la effettuino in modo incompleto o inesatto.

Se, infatti, prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 119/2020, la condotta descritta veniva punita con la sola applicazione della sanzione pecuniaria amministrativa del valore ricompreso tra 3.000 euro e 18.000 euro, oggi ad essa si aggiunge, in caso di mancata presentazione della predetta comunicazione, la sospensione dell'autorizzazione ex art. 208 D.Lgs. 152/2006 per un periodo da due a sei mesi.

Sul punto, si precisa tuttavia che con riferimento all'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista nell'ipotesi di comunicazione incompleta o inesatti, il D.Lgs. 119/2020 introduce altresì un elemento volto a favorire gli operatori, prevedendo un termine perentorio di 60 giorni, entro e non oltre il quale essi hanno la possibilità di *completare o rettificare* i dati indicati nel Modello Unico di Dichiarazione Ambientale, onde andare esenti da sanzione.

*

Si tratta di modifiche importanti che, se in taluni casi assumono la veste di interventi chirurgici volti a correggere alcuni aspetti residuali della disciplina dei veicoli fuori uso, in altri investono intere fasi della gestione di tale particolare tipologia di rifiuti, con importanti impatti sulle attività degli operatori economici coinvolti.

Ora come ora, di fronte ad una disciplina - quella dei rifiuti in generale - protagonista di grandi cambiamenti, anche per ciò che concerne la gestione dei veicoli a fine vita occorre tentare di comprendere, il più rapidamente possibile, la direzione verso la quale ci stiamo dirigendo, onde adeguarsi tempestivamente alle novità ed evitare di incorrere in sanzioni.

⁶ Relazione illustrativa di accompagnamento al D.Lgs. 119/2020.

⁷ Art. 2 "Disposizioni finali" del D.Lgs. 119/2020.

“EoW carta e cartone, il Ministro firma il regolamento”

di ANTONIO MOGAVERO
Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Che l'End of Waste, o *cessazione della qualifica di rifiuto* per non apparire troppo esterofili, sia un tassello indispensabile per la valorizzazione del potenziale dei rifiuti, che può dare un forte contributo allo sviluppo delle potenzialità del settore del riciclo, è stato sottolineato recentemente, qualora ce ne fosse ancora bisogno, dal Ministro dell'Ambiente Sergio Costa.

Risultava difficile, quindi, comprendere come potessero mancare i decreti EoW delle principali filiere del recupero.

Tra queste non può non essere citata quella della carta, grazie al riciclo della quale vengono evitate in Italia ogni anno 20 discariche¹. Dato di rilievo soprattutto alla luce dei nuovi obiettivi europei, tra i quali si cita la riduzione graduale del conferimento dei rifiuti in discarica.

Oggi, a seguito di un lavoro lungo e di un iter tortuoso, siamo ad un passo dalla pubblicazione delle modalità e dei criteri in applicazione dei quali i materiali derivanti dal trattamento di carta e cartone cessano di essere rifiuti e possono essere utilizzati per altri scopi.

Precisamente, il 24 settembre 2020 il Ministro dell'ambiente Sergio Costa ha provveduto a firmare il relativo regolamento.

IN SINTESI

- La carta complessivamente raccolta in Italia nel 2018 si aggira intorno ai 5,3 milioni di tonnellate, cui si aggiunge quella proveniente da rese e da altre attività industriali per un totale di circa 6,65 milioni di tonnellate;
- gli operatori di tale filiera da tempo palesavano come il decreto del 1998 sulle procedure di recupero non fosse più in grado di rispondere alle esigenze del settore;
- il 24 settembre 2020, a seguito di un iter ungo e tortuoso, il Ministro dell'Ambiente Sergio Costa ha provveduto a firmare il regolamento sull'EoW di carta e cartone;
- sono così stabiliti i criteri specifici nel rispetto dei quali i rifiuti di carta e cartone cessano di essere qualificati come tali ai sensi e per gli effetti dell'art. 184-ter TUA.

EoW carta e cartone,
il Ministro firma il regolamento

END OF WASTE

di Antonio Mogavero

1. Introduzione

La *road map* era tracciata. Il Ministro dell'ambiente, già in occasione della firma del decreto EoW sugli pneumatici fuori uso, aveva chiarito che il lavoro non si sarebbe fermato, bensì sarebbe continuato con l'emanazione di successivi regolamenti sulla *cessazione della qualifica di rifiuto*, mettendo nel mirino quello relativo ai rifiuti di carta e cartone.

Nonostante inizialmente fosse prevista per giugno 2020², il 24 settembre 2020 il Ministro dell'Ambiente ha firmato il tanto atteso regolamento attraverso il quale sono stabiliti i criteri specifici nel rispetto dei quali i rifiuti di carta e cartone cessano di essere qualificati come tali ai sensi dell'art. 184-ter D. Lgs. 152/2006³.

Altri sono in cantiere, come il regolamento sulla cessazione della qualifica di rifiuto della componente inerte non pericolosa dei rifiuti da spazzamento stradale, nonché quello relativo ai rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine minerale.

La *ratio* sottesa alla produzione normativa illustrata è da ricercarsi nelle disposizioni europee che individuano nell'elaborazione di criteri sulla cessazione della qualifica di rifiuto specifici per materia e applicazione una delle misure chiave *“per offrire agli operatori dei mercati delle materie prime secondarie una maggiore certezza sulle sostanze o sugli oggetti considerati rifiuti e per promuovere pari condizioni di concorrenza”*⁴.

È necessario, quindi, che a livello nazionale si sviluppi un sistema di norme che garantiscano che i rifiuti sottoposti ad un'operazione di recupero non siano considerati più tali se rispettano tutte le condizioni di cui all'art. 6, paragrafo 1, della direttiva sui rifiuti⁵.

L'esigenza di certezza, espressa così a livello sovra-

nazionale, è necessaria affinché si compia il passaggio da rifiuto quale bene di cui disfarsi a rifiuto inteso come risorsa. Tale cambiamento è alla base del concetto di economia circolare, diretta a raggiungere obiettivi sia prettamente ambientali⁶ che economici, come ridurre le importazioni di materie prime e aumentare l'occupazione.

In tale contesto, quindi, i regolamenti eow, compreso quello sui rifiuti di carta e cartone, non possono essere considerati mera normativa tecnica ma strumenti chiave per la transizione ad un'economia circolare.

Tanto ciò è vero che il Consiglio di Stato, in sede di espressione del parere, sosteneva che tale regolamento si colloca *“nell'ambito delle misure volte a creare, in conformità alla direttiva 2008/98/CE, una società del riciclo dei rifiuti riducendo, al contempo, le quantità di rifiuti avviati in discarica e perseguendo gli obiettivi dell'economia circolare”*⁷.

2. La nozione di End of Waste

Posto che la nozione di *End of Waste* è ormai stata assimilata sia a livello sovranazionale che nazionale, è opportuno specificare brevemente cosa si intende per *cessazione della qualifica di rifiuto*.

Ebbene, tale istituto, disciplinato dall'art. 184-ter D. Lgs. 152/2006, è definito 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. Il Testo Unico ambientale, inoltre, definisce *recupero* qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile⁸.

Si può anche osare, quindi, definendo l'EoW il *processo* diretto a rendere il rifiuto *risorsa*, ossia un prodotto che, sostituendosi alle materie prime, alimenta un'economia non più lineare bensì circolare.

- 1 In Comunicato stampa del 15 ottobre 2019 delle associazioni Federazione Carta e Grafica e Unirima su audizione EoW alle camere.
- 2 Come emerge dal sito del Ministero dell'ambiente, <https://www.minambiente.it/comunicati/end-waste-ministro-costa-firma-decreto-pneumatici-fuoriuso-400-mila-tonnellate-destinate>.
- 3 Art. 184-ter (*Cessazione della qualifica di rifiuto*) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
- 4 Considerando 17 della direttiva 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.
- 5 Art. 6 (*Cessazione della qualifica di rifiuto*), paragrafo 1, direttiva 2008/98/CE, come modificata dalla direttiva 2018/851/UE.
- 6 Considerando 6 della direttiva 2008/98/CE: *“L'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente (...)”*.
- 7 Parere della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato del 7 maggio 2020.
- 8 Art. 183 (*Definizioni*), comma 1 lett. t), D. Lgs. 152/2006: *“«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”*.

di Antonio Mogavero

END OF WASTE

Ai sensi del citato art. 6, comma 1, della direttiva 2008/98/CE sono gli Stati membri tenuti ad adottare le misure specifiche affinché ciò sia possibile, nel rispetto di determinate condizioni, ossia che:

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

Il ruolo centrale degli Stati membri, che emerge dalla disposizione citata, è frutto delle modifiche apportate dalla direttiva 2018/851/UE al previgente art. 6. Nella formulazione vigente, quindi, viene esplicitata la possibilità per gli Stati membri di adottare decisioni caso per caso, stabilendo criteri dettagliati per la cessazione della qualifica di rifiuto.

Precisamente, ai sensi del secondo comma dell'art. 6 della direttiva 2008/98/CE⁹ la Commissione da un lato monitora l'evoluzione dei criteri nazionali per la cessazione della qualifica di rifiuto negli Stati membri, dall'altro valuta la necessità di sviluppare a livello di Unione specifici criteri.

Pertanto, qualora non siano stati elaborati criteri specifici a livello sovranazionale, a tanto possono provvedere gli Stati membri¹⁰.

La normativa italiana, la quale disciplina l'istituto

all'art. 184-ter TUA, al secondo comma chiarisce che detti criteri sono adottati, in conformità con la normativa europea summenzionata, “*caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*”¹¹.

È in forza di tale disposizione e nel rispetto delle condizioni previste dalla normativa europea che il Ministro dell'ambiente ha provveduto alla firma del regolamento sulla disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da carta e cartone.

* * *

3. Lo schema di regolamento

La necessità di passare dalle politiche e dai principi generali alla creazione delle condizioni operative necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo dell'economia circolare, era avvertita da tanto e confermata recentemente da Unirima¹², che individuava nel comparto dei maceri uno degli anelli chiave nella strategia di sostenibilità della filiera cartaria. Pertanto si sentiva l'esigenza di un decreto EoW specifico per tale settore. Precisamente si citano le dichiarazioni di Francesco Sicilia, direttore di Unirima, che sul tema dichiarava: “*La filiera cartaria, che traina l'economia circolare italiana, è ancora priva del decreto che deve definire le condizioni per le quali i rifiuti di carta cessino di essere tali. Il decreto del 1998 sulle procedure di recupero dei rifiuti non è più in grado di rispondere alle esigenze del settore. È più che mai urgente l'emanazione del decreto 'EoW carta' per recepire ed allineare finalmente prassi e*

EoW carta e cartone,
il Ministro firma il regolamento

9 Art. 6 (Cessazione della qualifica di rifiuto), paragrafo 2, direttiva 2008/98/CE, come modificata dalla direttiva 2018/851/UE: “*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) 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*”.

10 Art. 6 (Cessazione della qualifica di rifiuto), paragrafo 2, direttiva 2008/98/CE, come modificata dalla direttiva 2018/851/UE: “*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 e 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*”.

11 Art. 184-ter (Cessazione della qualifica di rifiuto), comma 2, D. Lgs. 152/2006.

12 Rapporto Unirima 2019, La produzione di materia prima secondaria dalla raccolta differenziata di carta e cartone.

END OF WASTE

di Antonio Mogavero

EoW carta e cartone,
il Ministro firma il regolamento

procedure agli standard merceologici europei"¹³.

La centralità di tale filiera, inoltre, emerge dai *considerato* dello stesso regolamento, laddove si esplicita l'esistenza di un mercato per la carta e cartone recuperati. Infatti questi risultano comunemente oggetto di transazioni commerciali e possiedono un effettivo valore economico di scambio. Inoltre, sussistono scopi specifici per i quali tali sostanze sono utilizzabili, qualora rispettino le disposizioni del regolamento in esame.

La rilevanza del regolamento EoW sulla carta e cartone, infine, emerge anche dal Rapporto Comieco sulla raccolta, riciclo e recupero di carta e cartone, dal quale si evince che benché l'Italia sia ai primi posti in Europa per i volumi di carta e cartone avviati a riciclo e del tasso di riciclo consolidato all'81%, una regolamentazione EoW di settore costituiva ancora un problema cui provvedere. Dal medesimo documento, infine, emergeva, come sostenuto dal direttore di Unirima, che tale provvedimento normativo è *"indispensabile per un settore come quello cartario che traina l'economia circolare italiana e punta sempre più sulla qualità per incrementare il riciclo"*¹⁴.

*

Nel merito, dallo schema di regolamento notificato alla Commissione europea in data 5 giugno 2020, si evince che le disposizioni in esso contenute sono divise in 7 articoli e 3 allegati.

Il regolamento contiene all'Allegato 1 i requisiti tecnici nel rispetto dei quali i rifiuti di carta e cartone, all'esito di operazioni di recupero effettuate esclusivamente in conformità alle disposizioni della norma UNI EN 643, cessano di essere qualificati come rifiuto e sono qualificati come carta e cartone recuperati. Come chiesto dalle associazioni di categoria, il decreto è conforme a quanto disposto dalla norma UNI EN 643. Il richiamo a tale normativa, espresso sia all'art. 3 che nell'Allegato 1, è stato valutato positivamente anche dal Consiglio di Stato anche da un punto di vista sistematico, sostenendo che *"rende effettivamente più chiare le modalità di sviluppo dell'intero processo (fondamentale) che, dalle operazioni di recupero fino ai requisiti di qualità dei prodotti in uscita, deve conformarsi alle disposizioni*

della norma UNI EN 643".

Ai sensi dell'art. 5, il produttore, al fine di dimostrare il rispetto dei criteri di cui all'Allegato 1, è tenuto a redigere una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, redatta in conformità del modello di cui all'Allegato 3.

A ciò deve provvedere al termine del processo produttivo di ciascun lotto e dovrà inviarla¹⁵ all'autorità competente e all'agenzia di protezione ambientale territorialmente competente.

Il produttore è altresì tenuto conservare presso l'impianto di produzione o presso la propria sede legale:

- la dichiarazione di conformità, anche in formato elettronico, mettendola a disposizione delle autorità di controllo che la richiedono;
- un campione di carta e cartone recuperati per un anno, con modalità tali da garantire la non alterazione delle caratteristiche chimico-fisiche e da garantire la ripetizione delle analisi. Termine ridotto a sei mesi per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 (EMAS) e per le imprese in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 rilasciata da organismo accreditato¹⁶.

Il rispetto dei requisiti citati è attestato anche attraverso un sistema di gestione della qualità conforme alla norma UNI EN ISO 9001, certificato da un organismo accreditato. Il manuale della qualità dovrà comprendere:

- le procedure operative per il controllo delle caratteristiche di conformità alla norma UNI EN 643;
- il piano di campionamento.

L'allegato 2, diversamente, fissa gli scopi specifici per cui sono utilizzabili la carta e cartone recuperati, ossia l'utilizzo nella manifattura di carta e cartone ad opera dell'industria cartaria oppure in altre industrie che li utilizzano come materia prima¹⁷.

13 In Comunicato stampa del 15 ottobre 2019 delle associazioni Federazione Carta e Grafica e Unirima su audizione EoW alle camere.

14 25° Rapporto Comieco, Luglio 2020 – Raccolta, riciclo e recupero di carta e cartone, dati anno 2019.

15 Con una delle modalità di cui all'art.65 del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

16 Ai fini della riduzione il produttore deve predisporre apposita documentazione in ordine: a) al rispetto delle norme contenute nel regolamento; b) al rispetto della normativa in materia ambientale e delle eventuali prescrizioni riportate nell'autorizzazione; c) alla revisione e al miglioramento del sistema di gestione.

17 Sembra essere stata recepita l'indicazione del Consiglio di Stato che sottolineava l'ambiguità del riferimento al concetto di *"disposizioni legislative"*. Precisamente sosteneva che *"potrebbe generare il rischio di incertezza negli operatori interessati al materiale recuperato da riutilizzare nella manifattura"*.

di Antonio Mogavero

END OF WASTE

In conclusione, il provvedimento normativo si premura di fornire una serie di definizioni che integrano l'art. 183 TUA¹⁸, ossia:

Rifiuti di carta e cartone	I rifiuti di carta e cartone, inclusi poliaccoppiati, anche di imballaggi, provenienti da raccolta differenziata di rifiuti urbani e speciali.
Carta e cartone recuperati	Rifiuti di carta e cartone che hanno cessato di essere tali ai sensi del presente regolamento.
Lotto di carta e cartone recuperati	Un quantitativo di carta e cartone recuperati prodotti in un periodo di tempo definito, comunque non superiore a sei mesi, ed in condizioni operative uniformi. Il lotto di produzione non può essere in ogni caso superiore a 5.000 tonnellate.
Produttore di carta e cartone recuperati	Il gestore di un impianto autorizzato al recupero di rifiuti di carta e cartone.
Dichiarazione di conformità	Dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà rilasciata dal produttore di carta e cartone recuperati attestante le caratteristiche di carta e cartone recuperati, di cui all'articolo 5
Autorità competente	L'autorità che rilascia l'autorizzazione ai sensi del Titolo III-bis della Parte II o del Titolo I, Capo IV, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero l'autorità destinata della comunicazione di cui all'articolo 216 del medesimo decreto.
Componenti non cartacei	I componenti così definiti dalla norma UNI EN 643
Materiali proibiti	I materiali così definiti dalla norma UNI EN 643, ad esclusione dei "rifiuti organici compresi alimenti".

4. Considerazioni conclusive

Se i decreti adottati fin ora attengono a rifiuti come prodotti assorbenti per la persona (PAP) e pneumatici fuori uso (PFU), con il decreto EoW carta e cartone si inizia ad intervenire sulle grandi filiere del recupero.

Traducendo in numeri quanto affermato si chiarisce che in ordine ai PAP ogni anno ne vengono smaltite in discarica circa 900 mila tonnellate¹⁹, mentre col decreto firmato il 1 aprile 2020 viene data una destinazione a 400 mila tonnellate di PFU su base annua²⁰.

I numeri della carta sono decisamente maggiori. La carta complessivamente raccolta in Italia nel 2018 si aggira intorno ai 5,3 milioni di tonnellate, cui si deve aggiungere quella proveniente da rese e da altre attività industriali per un totale di circa 6,65 milioni di tonnellate²¹.

Come emerge dal Rapporto Comieco²², se la produzione cartaria ha avuto una leggera flessione è dovuto

senza dubbio ai processi di digitalizzazione che stanno sostituendo, non troppo lentamente, le vecchie abitudini in settori come l'editoria e l'archiviazione. Tale sostituzione è però bilanciata dalla produzione di imballaggi dovuta alla contemporanea diffusione dell'e-commerce. Chi, durante il periodo di quarantena dovuta alla pandemia di Covid-19, non ha ricevuto a casa un corriere pronto a consegnargli quanto acquistato in una comoda scatola di cartone?

La sfida del recupero, quindi, è quanto mai attuale e dotarsi di strumenti efficaci è il primo passo per affrontarla.

18 Art. 183 (*Definizioni*) D. Lgs. 152/2006.

19 "Pannolini, via al decreto "End of Waste": ora si possono riciclare", di Nicoletta Cottone in *Il Sole 24 ore*, 21 maggio 2019.

20 <https://www.minambiente.it/comunicati/end-waste-ministro-costa-firma-decreto-pneumatici-fuoriuso-400-mila-tonnellate-destinate>

21 <https://www.minambiente.it/comunicati/end-waste-carta-e-cartone-costa-firma-regolamento-forte-contributo-settore-del-riciclo>

22 25° Rapporto Comieco, Luglio 2020 – Raccolta, riciclo e recupero di carta e cartone, dati anno 2019.



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

La gestione dei rifiuti e Circular Economy

*Il Nuovo Testo Unico Ambientale: tutte le novità introdotte dalla riforma
sulla gestione rifiuti (d.lgs. 116 del 3 settembre 2020)*



Prima Lezione: 09.00 - 10.30 · Seconda Lezione: 11.00 - 12.30
Terza Lezione: 14.30 - 16.00 · Quarta Lezione: 16.30 - 18.00

COSTO DEL CORSO **349,00** (IVA esclusa)

Ambiente Legale ha costruito un percorso step by step per accompagnare aziende e consulenti nei meandri e nelle insidie del decreto legislativo 152 del 2006, attraverso 16 momenti formativi, ciascuno focalizzato su un aspetto rilevante della gestione dei rifiuti, per informarsi sulle novità, formarsi sull'applicazione pratica, e prevenire le gravose conseguenze delle sanzioni ambientali.

È stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre la modifica che rivoluziona la normativa in materia di rifiuti.

Con d.lgs. 116 del 3 settembre 2020, è stata recepita la direttiva comunitaria 851/2018 che modifica la direttiva sui rifiuti facente parte del pacchetto sulla Circular Economy, trasformando il mondo della gestione dei rifiuti che conosceamo fino ad oggi.

Riforme impattanti su istituti essenziali e cruciali del Testo Unico Ambientale quali la classificazione, la tracciabilità dei rifiuti, il regime delle responsabilità tra tutti gli operatori (produttore del prodotto, produttore del rifiuto, intermediario, trasportatore, destinatario) che necessitano di reinterpretare in azienda tutte le regole adottate per una corretta gestione dei rifiuti.

www.ambientelegale.it • formazione@ambientelegale.it

3.

SOMMARIO

- **3.19. I rifiuti da demolizione e costruzione: le novità più rilevanti**
di *Greta Catini* 654
- **3.20. Il Provvedimento Regionale Unico:
tanta PAUR(a) per nulla**
di *Giulia Todini* 660
- **3.21. La nuova VIA alla luce del DL Semplificazioni**
di *Giacomo Betti* 664
- **3.22. L'abrogazione del comma 4 dell'art. 266
e i rifiuti da manutenzione**
di *Valentina Bracchi* 668

“I rifiuti da demolizione e costruzione: le novità più rilevanti”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

I rifiuti da demolizione e costruzione: le novità più rilevanti

ABSTRACT

I rifiuti derivanti dalle attività di demolizione e di costruzione sono disciplinati all'interno del TUA che, all'art. 184 (*classificazione*), li individua come rifiuti speciali.

La materia, tuttavia, è stata profondamente ritoccata a seguito dell'entrata in vigore, nel luglio del 2018, delle direttive del c.d. “*pacchetto dell'economia circolare*”.

In particolare la Direttiva 2018/851/UE è intervenuta sulla Direttiva 2008/98/CE introducendo la definizione di rifiuti da demolizione e costruzione e prevedendo anche l'obbligo per gli stati membri di adottare le misure necessarie per promuovere la demolizione selettiva.

Ebbene, la suddetta Direttiva, è stata attuata nel nostro ordinamento giuridico con il D. Lgs. n. 116 del 2020 che ha modificato le relative norme del TUA.

Non resta, quindi, che verificare le novità apportate in materia di rifiuti da demolizione e costruzione.

IN SINTESI

- Le direttive del “*pacchetto economia circolare*” entrate in vigore nel luglio 2018 modificano le precedenti direttive in materia di rifiuti;
- allo scopo di adeguarsi alla nuova normativa in materia di economia circolare di cui alle direttive del 2018, è stato emanato il decreto di attuazione, ovvero il D. Lgs. n. 116 del 2020;
- il D.Lgs. n. 116/2020 ha modificato ed implementato le norme del TUA;
- fra le modifiche apportate emergono quelle relative ai rifiuti da demolizione e costruzione come l'introduzione della relativa definizione e l'obbligo di promuovere la misura della demolizione selettiva.

di Greta Catini

RIFIUTI DA DEMOLIZIONE

1. Premessa

I rifiuti da demolizione e costruzione costituiscono tutti quegli scarti che derivano dalle diverse attività di costruzione, ristrutturazione e demolizione di edifici di vario genere o anche dalla fabbricazione e prefabbricazione di elementi e componenti delle costruzioni civili (mattoni, piastrelle, elementi strutturali in cemento armato, ecc.).

In tale categoria, pertanto, possono rientrare molti e vari elementi quali calcestruzzo, cemento e malte varie o ancora mattoni e blocchi di murature, così come potrebbero essere presenti sostanze pericolose quali amianto, piombo, mercurio, etc.

Data, quindi, l'eterogeneità e l'ingente quantità¹ di tali rifiuti che viene prodotta nel nostro paese, appare evidente l'importanza che deve essere riconosciuta ad una corretta gestione degli stessi.

La problematica relativa alla gestione dei rifiuti da demolizione e costruzione, invero, è stata in origine oggetto della Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, all'interno della quale² è previsto l'aumento, entro il 2020 ed al 70% in termini di peso, della preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi.

Tale disposizione, tuttavia, non ha avuto un grande impatto dal punto di vista della **economia circolare**, essendo state scarse le effettive attività di riciclo di rifiuti da demolizione e costruzione.

Importanti innovazioni in materia, invece, si registrano con l'entrata in vigore della Direttiva 2018/851/UE, che è andata a modificare la Direttiva del 2008, prevedendo una serie di misure volte a

porre in essere una gestione sempre più ragionata in termini di recupero e riciclaggio di tali rifiuti.

Innovazioni che sono state recepite anche nel nostro ordinamento giuridico per il tramite del decreto di attuazione della suddetta Direttiva, ovvero il D. Lgs. n. 116 del 2020 che è andato a modificare anche le norme relative ai rifiuti da demolizione e costruzione.

* * *

2. I rifiuti da demolizione e costruzione nella normativa europea dopo la direttiva 2018/851/UE

Fra le modifiche apportate dalla Direttiva 2018/851/UE, nello specifico, rilevano le seguenti.

- **L'introduzione della definizione di rifiuti da demolizione e costruzione**

Fino a oggi detta tipologia di rifiuti risultava priva di una definizione normativa, portando spesso la giurisprudenza, a circoscriverne l'ambito, stabilendone ad esempio la natura di rifiuti speciali³ e escludendone la natura di "sottoprodotti"⁴.

A detta lacuna, oggi ha posto rimedio la direttiva 2018/851/UE, che nel modificare la direttiva rifiuti (2008/98/CE), ha inserito all'interno dell'articolo 3, il comma 2-*quater*, recante appunto detta definizione. E così è stato stabilito che: "2 *quater*) «rifiuti da costruzione e demolizione», rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione".

La definizione, invero, si presenta alquanto scarna, tuttavia ulteriori indicazioni possono essere ricavate dalla direttiva 2018/851/UE, che nei suoi considerando stabilisce che:

1 Cfr. Rapporto Rifiuti Speciali ISPRA del 2019, § 3.5. "I rifiuti da demolizione e costruzione" ove si attesta che nel 2017, la produzione totale di rifiuti da operazioni di costruzione e demolizione si aggira intorno a quasi 42,3 milioni di tonnellate e Rapporto Rifiuti Speciali ISPRA del 2020 ove si legge che nel 2018, la produzione totale di rifiuti da operazioni di costruzione e demolizione, escluse le terre e rocce e i fanghi di dragaggio, si attesta a circa 45,8 milioni di tonnellate (+8,4% rispetto al 2017).

2 Cfr. Art. 11 (Preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio) comma 2 lett. b): "entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso".

3 Cass. pen. Sez. III, 27 giugno 2013, n. 37541: "Gli inerti provenienti da demolizioni di edifici sono rifiuti speciali, trattandosi di materiale espressamente qualificato come tale dal D.Lgs. n. 152/2006, del quale il detentore ha l'obbligo di disfarsi avviandolo o al recupero o allo smaltimento (nella specie, è stato condannato l'appaltatore dei lavori edili che si era impegnato a trasportare i materiali di risulta in discariche autorizzate sicché, quale titolare di una posizione di garanzia, aveva l'onere di accertare che il rifiuto venisse correttamente smaltito; di conseguenza, la sua responsabilità non poteva escludersi per il solo fatto di aver incaricato altro soggetto del trasporto del materiale)".

Cass. pen. Sez. III Sent., 13 aprile 2011, n. 16727 "I materiali provenienti da demolizioni rientrano nel novero dei rifiuti in quanto oggettivamente destinati all'abbandono, l'eventuale recupero è condizionato a precisi adempimenti, in mancanza dei quali detti materiali vanno considerati, comunque, cose di cui il detentore ha l'obbligo di disfarsi; l'eventuale assoggettamento di detti materiali a disposizioni più favorevoli che derogano alla disciplina ordinaria implica la dimostrazione, da parte di chi lo invoca, della sussistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge".

4 Cass. pen. Sez. III Sent., 06 ottobre 2011, n. 45023 "Non sono qualificabili sottoprodotti i rifiuti inerti da demolizione utilizzati, previo trattamento di stabilizzazione e frantumazione, per realizzare un'opera stradale".

RIFIUTI DA DEMOLIZIONE

di Greta Catini

- “È opportuno includere nella direttiva 2008/98/CE la definizione di [...] «rifiuti da costruzione e demolizione»” (considerando 9).
- “I rifiuti [...] della costruzione e demolizione, [...] sono esclusi dall’ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani” (considerando 10).
- “Sebbene la definizione di «rifiuti da costruzione e demolizione» si riferisca ai rifiuti risultanti da attività di costruzione e demolizione in senso generale, essa comprende anche i rifiuti derivanti da attività secondarie di costruzione e demolizione fatte da te effettuate nell’ambito del nucleo familiare. I rifiuti da costruzione e demolizione dovrebbero essere intesi come corrispondenti ai tipi di rifiuti di cui al capitolo 17 dell’elenco di rifiuti stabilito dalla decisione 2014/955/UE nella versione in vigore il 4 luglio 2018” (considerando 11).

Riassumendo, quindi, con la nuova definizione europea i rifiuti da costruzione e demolizione sono rifiuti speciali, derivanti dalle attività di costruzione e demolizione – inclusa quella derivante da attività fatte da te effettuate nell’ambito del nucleo familiare – sono riconducibili ai codici CER 17⁵.

- **L’obbligo di misure volte a favorire la Demolizione selettiva e sistemi di cernita dei rifiuti da demolizione e costruzione**

Fra le novità apportate dalla Direttiva 2018/851/UE

e relative ai rifiuti da demolizione e costruzione, rileva quella in materia di demolizione selettiva.

In particolare la suddetta direttiva è intervenuta sull’art. 11 (*preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio*) della Direttiva del 2008 ridefinendo le disposizioni sulla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti.

Nello specifico, rispetto al testo precedente⁶ si prevede⁷, tra l’altro, che gli Stati membri **adottino misure intese a promuovere la demolizione selettiva** (procedura che sarà meglio descritta nel prosieguo della presente trattazione) onde consentire:

- la rimozione e il trattamento sicuro delle sostanze pericolose e facilitare il riutilizzo e il riciclaggio di alta qualità tramite la rimozione selettiva dei materiali,
- nonché garantire l’istituzione di sistemi di cernita dei rifiuti da costruzione e demolizione almeno per legno, frazioni minerali (cemento, mattoni, piastrelle e ceramica, pietre), metalli, vetro, plastica e gesso.

La Direttiva del 2018, inoltre, non ha previsto, per i rifiuti da demolizione e costruzione, un innalzamento degli obiettivi già previsti per il 2020.

Tuttavia è stata contemplata, sempre all’interno dell’art. 11, la possibile revisione degli obiettivi entro il 31 dicembre 2024 che comprenda anche tali rifiuti.

L’art. 11 della Direttiva 2008/98/CE, invero, così

5 CER 17 (rifiuti dalle attività di costruzione e demolizione - compreso il terreno prelevato da siti contaminati).

6 Testo del comma 1 dell’Art. 11 (*Preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio*) Direttiva 2008/98/CE **prima** delle modifiche apportate con la direttiva 2018/851/UE: “1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e le misure di preparazione per le attività di riutilizzo, in particolare favorendo la costituzione e il sostegno di reti di riutilizzo e di riparazione, l’uso di strumenti economici, di criteri in materia di appalti, di obiettivi quantitativi o di altre misure.

Gli Stati membri adottano misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità e a tal fine istituiscono la raccolta differenziata dei rifiuti, ove essa sia fattibile sul piano tecnico, ambientale ed economico e al fine di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i settori di riciclaggio pertinenti.

Fatto salvo l’articolo 10, paragrafo 2, entro il 2015 la raccolta differenziata sarà istituita almeno per i seguenti rifiuti: carta, metalli, plastica e vetro”.

7 Testo del comma 1 dell’Art. 11 (*Preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio*) Direttiva 2008/98/CE **dopo** le modifiche apportate con la direttiva 2018/851/UE: “Gli Stati membri adottano misure volte a promuovere la preparazione per il riutilizzo, in particolare incoraggiando la creazione e il sostegno di reti per la preparazione per il riutilizzo e per la riparazione, facilitando, ove compatibile con la corretta gestione dei rifiuti, il loro accesso ai rifiuti detenuti dai sistemi o dalle infrastrutture di raccolta che possono essere preparati per il riutilizzo, ma non sono destinati alla preparazione per il riutilizzo da parte degli stessi sistemi o infrastrutture, e promuovendo l’uso di strumenti economici, criteri in materia di appalti, di obiettivi quantitativi o di altre misure.

Gli Stati membri adottano misure intese a promuovere il riciclaggio di alta qualità e a tal fine, ai sensi dell’articolo 10, paragrafi 2 e 3, istituiscono la raccolta differenziata dei rifiuti.

Fatto salvo l’articolo 10, paragrafi 2 e 3, gli Stati membri istituiscono la raccolta differenziata almeno per la carta, il metallo, la plastica e il vetro e, entro il 1° gennaio 2025, per i tessili.

Gli Stati membri adottano misure intese a promuovere la demolizione selettiva onde consentire la rimozione e il trattamento sicuro delle sostanze pericolose e facilitare il riutilizzo e il riciclaggio di alta qualità tramite la rimozione selettiva dei materiali, nonché garantire l’istituzione di sistemi di cernita dei rifiuti da costruzione e demolizione almeno per legno, frazioni minerali (cemento, mattoni, piastrelle e ceramica, pietre), metalli, vetro, plastica e gesso”.

di Greta Catini

RIFIUTI DA DEMOLIZIONE

come modificato nel 2018, al comma 6 prevede che “Entro il 31 dicembre 2024 la Commissione vaglia l'introduzione di obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti da costruzione e demolizione e le relative frazioni di materiale specifico, i rifiuti tessili, i rifiuti commerciali, i rifiuti industriali non pericolosi e altri flussi di rifiuti, nonché di obiettivi in materia di preparazione per il riutilizzo dei rifiuti urbani e obiettivi di riciclaggio dei rifiuti organici urbani. A tal fine, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione corredata, se del caso, di una proposta legislativa”.

*

Posto quanto sopra, pertanto, appare evidente che la gestione dei rifiuti da demolizione e da costruzione sta assumendo sempre una maggiore importanza nell'ambito della nuova economia circolare, che punta al riutilizzo ed al riciclaggio di tali rifiuti, pensando alla possibilità di porre, fra qualche anno, degli obiettivi in tal senso.

3. I rifiuti da demolizione nel TUA: le norme di riferimento e come sono cambiate

Le direttive del c.d. “pacchetto dell'economia circolare” ed in particolare la Direttiva 2018/851/UE, entrata in vigore nel luglio del 2018 e recepita da ultimo nel nostro ordinamento con D.Lgs. n 116 del 2020, sono intervenute anche sulle norme del D. Lgs. 152 del 2006 (TUA) relative ai **rifiuti da demolizione e costruzione**.

Ed invero, in attuazione della Direttiva 2018 è stata introdotta, anche nel TUA, la definizione di tali rifiuti mediante l'inserimento all'art. 183 (*definizioni della lettera b-quater*), per cui: i “*rifiuti da costruzione e demolizione*” sono “*i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione*”.

La suddetta definizione, replica esattamente quella prevista nella Direttiva 2018 che, in realtà, non descrive compiutamente tali rifiuti, apparendo piuttosto stringata.

Tuttavia, l'introduzione della stessa all'interno dell'art. 183, fa presagire la maggiore importanza che il Legislatore italiano ha voluto accordare a tali rifiuti nella nuova disciplina di recepimento della

c.d. “*economia circolare*”.

Tale maggiore rilevanza, invero, se non emerge dalla semplice introduzione della definizione di rifiuti da demolizione e costruzione, è palpabile dalle ulteriori modifiche apportate, in sede di attuazione delle direttive europee, alle norme del TUA che si rivolgono ai rifiuti in commento.

Seguendo sempre la logica dettata dalla gerarchia⁸ nella gestione dei rifiuti, si deve sottolineare, ancor prima delle altre novità apportate, quelle realizzate in ottica di **prevenzione dei rifiuti**.

La Direttiva 2018/851/UE, infatti, andando a sostituire l'art. 180 (*prevenzione della produzione dei rifiuti*) del TUA, ha previsto, al comma 2 lett. f) di tale norma, che il **Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti** preveda, fra le altre, misure che “*riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, all'industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili*”⁹.

Posto quanto sopra, quindi, appare evidente che, anche in relazione ai rifiuti derivanti dai processi di costruzione e demolizione, lo scopo primario sia quello della **prevenzione**.

La Direttiva 2018/851/UE, inoltre, ha apportato delle modifiche anche in relazione alle norme del TUA relative alle fasi seguenti alla prevenzione dei rifiuti da demolizione e costruzione e, quindi, alla gestione degli stessi.

Nello specifico, è stato in parte modificato l'art. 184 (*classificazione*) al comma 3 lett. b) per cui: “*sono rifiuti speciali: [...] b) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis*”.

Tale modifica, tuttavia, non ha avuto conseguenze sulla classificazione dei rifiuti da demolizione e costruzione, che restano appunto rifiuti speciali, ma è servita esclusivamente a recepire anche in tale norma la nuova definizione di rifiuti da demolizione e costruzione.

• La demolizione selettiva

Novità particolarmente significativa, invece, sempre nell'ottica di favorire il più possibile l'economia circolare, riguarda le misure introdotte per la raccolta

8 Cfr. art. 179 (*Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*) comma 1 del TUA: “1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento”.

9 Cfr. art. 180 comma 2 lett. f) del TUA: “2. Fatte salve le misure già in essere, il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti comprende misure che quanto meno: [...] f) riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, all'industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili”.

RIFIUTI DA DEMOLIZIONE

di Greta Catini

differenziata, di cui all'art. 205 del TUA.

Con il decreto di recepimento della Direttiva 2018/851/UE, invero, all'art. 205 (*Misure per incrementare la raccolta differenziata*) del TUA, è stato aggiunto il comma 6-*quinquies* ai sensi del quale: “**Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare promuove, previa consultazione con le associazioni di categoria, la demolizione selettiva, onde consentire la rimozione e il trattamento sicuro delle sostanze pericolose e facilitare il riutilizzo e il riciclaggio di alta qualità, di quanto residua dalle attività di costruzione e demolizione tramite la rimozione selettiva dei materiali, nonché garantire l'istituzione di sistemi di selezione dei rifiuti da costruzione e demolizione almeno per legno, frazioni minerali (cemento, mattoni, piastrelle e ceramica, pietre), metalli, vetro, plastica e gesso**”.

Tramite l'introduzione di tale comma, pertanto, si è inteso recepire senza mezzi termini le novità della normativa europea in materia di rifiuti da demolizione e costruzione, prevedendo espressamente l'incentivazione, con finalità di recupero, della **demolizione selettiva**.

A tal proposito, pertanto, è necessario spendere due parole sulla demolizione selettiva e la descrizione di tale procedura, al fine di comprendere in che modo, la stessa, sia da considerare uno strumento utile per favorire la raccolta differenziata.

*

La **demolizione selettiva** è una vera e propria procedura di decostruzione, intesa come attività inversa rispetto a quella che ha portato alla realizzazione della costruzione, mediante la quale è possibile ottenere la separazione all'origine dei materiali derivanti dalle attività di demolizione, finalizzata al loro successivo riciclaggio e recupero, attraverso un processo di disassemblaggio¹⁰.

La demolizione selettiva, invero, segue determinate fasi operative che possono essere così riassunte.

La prima fase è detta “**indagine preliminare**” nel corso della quale vengono valutate le caratteristiche dell'edificio e delle eventuali criticità dello stesso e in particolare:

- la tipologia e le caratteristiche della struttura (es. edifici civili o edifici produttivi);
- la tipologia di costruzione (legno, mattoni etc.) per poi procedere a verificare se il tipo di

costruzione o le attività che vi vengono svolte possano aver previsto l'utilizzo di sostanze pericolose.

Ad esempio, una delle prime valutazioni che viene fatta in sede di indagine preliminare è relativa all'anno di costruzione dell'edificio per la possibile presenza di amianto¹¹.

Successivamente a tale fase seguono le “**azioni preliminari alla demolizione**” nel corso delle quali si provvede alla rimozione delle componenti pericolose e delle componenti riutilizzabili (es. bonifica dell'amianto; rimozione, deposito temporaneo e successivo avvio a smaltimento/recupero dei rifiuti pericolosi e non pericolosi eventualmente presenti; rimozione di elementi decorativi ed impiantistici come, ad esempio, termosifoni e, più in generale, allo smontaggio di tutto ciò che non fa parte della struttura dell'edificio¹² come impianti elettrici, pavimentazioni in materiali non inerti - es. resine, moquette - controsoffitti etc.).

L'ultima fase è quella della “**demolizione**” nel corso della quale, si procede alla demolizione della struttura con accumulo in cantiere dei rifiuti derivanti e successivo invio degli stessi agli impianti di trattamento. L'accumulo dei rifiuti prodotti deve essere effettuato per categorie omogenee (es. mattoni, mattonelle, cemento) attribuendo a ciascuna il rispettivo codice CER in modo tale da evitare, per quanto è possibile, cumuli di rifiuti misti¹³.

Una volta descritta la procedura di demolizione selettiva, pertanto, appare abbastanza chiaro il motivo per cui la Direttiva del 2018, abbia previsto l'obbligo per gli Stati Membri di favorire tale procedimento per il recupero dei rifiuti da demolizione e costruzione.

La demolizione selettiva, invero, consente la differenziazione a monte e, quindi, già nel corso della stessa, dei rifiuti, garantendo maggiori possibilità di recupero.

Ebbene proprio per tale motivo, la normativa nazionale di attuazione della direttiva comunitaria, attraverso l'introduzione del comma 6-*quinquies* all'art. 205 del TUA, ha previsto espressamente la promozione di tale procedura quale misura da adottare per incrementare la raccolta differenziata.

• Deposito temporaneo

La definizione di deposito temporaneo è data

10 Cfr. “*Criteri e indirizzi condivisi per il recupero dei rifiuti inerti*”, ISPRA 2016.

11 Si veda nota sopra.

12 Cfr. V. Giampietro in “*Rifiuti e sottoprodotti da costruzione e demolizione*” 2018.

13 Cfr. “*Criteri e indirizzi condivisi per il recupero dei rifiuti inerti*”, ISPRA 2016.

di Greta Catini

RIFIUTI DA DEMOLIZIONE

dall'art. 183 lett. bb) del TUA che, a seguito delle modifiche intervenute per il tramite del D. Lgs. n. 116 del 2020, recita quanto segue: “*deposito temporaneo prima della raccolta: il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis*”.

A sua volta il nuovo art. 185-bis del TUA, al comma 1, detta le seguenti condizioni per il deposito temporaneo: “*Il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero o smaltimento è effettuato come deposito temporaneo, prima della raccolta, nel rispetto delle seguenti condizioni:*

- a) *nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti 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;*
- b) *esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita;*
- c) *per i rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti”.*

Dal testo della suddetta norma, quindi, si evince che fra le novità apportate dal decreto attuativo della direttiva 2018/851/UE vi è la previsione di una condizione particolare per il deposito temporaneo dei rifiuti da demolizione e costruzione che **può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti.**

La suddetta disposizione, tuttavia, crea non pochi dubbi dal punto di vista della sua applicazione pratica, lasciando aperte, a parere di chi scrive, le seguenti interpretazioni alternative:

- 1) solo i soggetti che vendono i prodotti per la demolizione e costruzione possono svolgere il deposito temporaneo dei propri rifiuti prodotti presso i propri punti vendita;
- 2) che tutti coloro che svolgono l'attività di demolizione e costruzione possono effettuare il deposito temporaneo presso i vari punti vendita (ipotesi particolarmente difficile da realizzare).

Ad ogni modo, data la recente attivazione della Direttiva 2018 con il D.Lgs. 116/2020 e l'ambiguità

della suddetta disposizione normativa non resta che attendere eventuali e future pronunce della giurisprudenza che specificheranno, le modalità per il deposito temporaneo dei rifiuti da demolizione e costruzione presso i punti vendita dei relativi prodotti.

VEICOLI FUORI USO: le novità delle Direttive sulla Circular Economy

18 NOVEMBRE 2020

Live Zoom - 14:30 - 16:00

Docente:

Avv. *Letizia Zavatti*

DIRETTA WEBINAR

Quando un veicolo diviene un rifiuto? Chi sono i produttori dei Veicoli Fuori Uso? E qual è la disciplina loro applicabile?

Rispondere a queste domande non è facile se pensiamo che la gestione dei Veicoli Fuori Uso si pone a cavallo tra il Decreto Legislativo n. 209 del 2003 e il Testo Unico Ambientale e, soprattutto, che il Legislatore europeo, nel 2018, ha di nuovo rivoluzionato la gestione di questi rifiuti.

Tra le quattro Direttive del c.d. Pacchetto economia circolare, ve n'è infatti una dedicata interamente alla disciplina dei Veicoli Fuori Uso, la DIR. 849/2018/UE, che l'Italia ha recentemente recepito con il D.Lgs. 119/2020. È chiaro, dunque, che le novità non mancano e riguardano le responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione, la disciplina del deposito temporaneo, la tracciabilità, le sanzioni e molto altro ancora.

Ripercorriamo insieme tutta la disciplina con casi pratici e confronto diretto.

COSTO DEL CORSO:

149 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI

formazione@ambientelegale.it

I rifiuti da demolizione
e costruzione: le novità più rilevanti

“ Il Provvedimento Regionale Unico: tanta PAUR(a) per nulla ”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Il Provvedimento Regionale Unico: tanta PAUR(a) per nulla

ABSTRACT

Il Provvedimento Autorizzatorio Regionale Unico (PAUR) è attualmente disciplinato dall'art. 27 bis del D. Lgs. n. 152/2006 nell'ambito della disciplina ambientale in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Tale provvedimento, che ha visto di recente un intervento normativo ai sensi del D. L. n. 76/2020 volto a ridurne le tempistiche alla luce di una maggiore certezza e snellezza procedimentale, è stato oggetto di diverse pronunce giurisprudenziali sulla natura del medesimo, come da ultimo la Corte Cost. n. 198/2018.

Pertanto, si ripercorreranno i caratteri salienti di tale istituto passando per le recenti modifiche intervenute con il c.d. decreto semplificazioni sino a rilevarne la natura costituzionalmente conforme.

IN SINTESI

- Il Provvedimento Autorizzatorio Regionale Unico (PAUR) è stato introdotto a livello normativo nazionale dall'art. 16, comma 2 del D. Lgs. n. 104/2017 ed è attualmente disciplinato dall'art. 27 bis del D. Lgs. n. 152/2006;
- con il suddetto nuovo provvedimento si vuole addivenire all'ottenimento di un'unica decisione, all'interno della conferenza dei servizi che abbia ad oggetto più titoli, non relegando, dunque, la decisione dell'adunanza alla sola VIA;
- i recenti interventi normativi del D. L. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, hanno modificato il suddetto articolo riducendo i termini previsti per le attività da predisporre all'interno del procedimento stesso al fine di accelerarne la definizione;
- ed invero, l'art. 27 bis del D. Lgs. n. 152/2006 in commento alla sua introduzione con il D. Lgs. n. 104/2017 ha subito anche diverse impugnazioni di legittimità da parte di Regioni che lo ritenevano lesivo degli artt. 3, 97 e 117 Cost. nonché del principio di leale collaborazione;
- con sentenza Cost. n. 198/2018 i giudici hanno ritenuto infondate le questioni sollevate riconoscendo il carattere unitario del Provvedimento Autorizzatorio Regionale Unico.

di Giulia Todini

AUTORIZZAZIONI

1. Il PAUR – Provvedimento Autorizzatorio Regionale Unico

Il Provvedimento Autorizzatorio Regionale Unico (PAUR) è stato introdotto a livello normativo nazionale dall'art. 16, comma 2 del D. Lgs. n. 104/2017¹ ed è attualmente disciplinato dall'art. 27 bis² del D. Lgs. n. 152/2006.

L'introduzione di tale istituto nel comparto della normativa ambientale nella Parte II, Libro III sulla valutazione di impatto ambientale (VIA) esprime una esigenza di massima semplificazione in una materia, quale quella della valutazione autorizzatoria, di estremo interesse e complessità.

Come noto la VIA è il procedimento cui sono sottoposte determinate attività - specificatamente individuate dal legislatore - mediante il quale vengono, nell'ambito di appositi procedimenti, preventivamente individuati gli effetti significativi sull'ambiente e sulla salute umana delle stesse.

Ebbene, con il suddetto nuovo provvedimento si vuole addivenire all'ottenimento di un'unica decisione, all'interno della conferenza dei servizi - già prevista nei procedimenti di VIA di competenza regionale - che abbia ad oggetto più titoli, non relegando, dunque, la decisione dell'adunanza alla sola VIA.

In particolare, è il richiedente ad individuare tutti quei titoli autorizzativi ad esso necessari - non solo quelli ambientali, dunque - inserendoli nella istanza di avvio del procedimento di VIA.

Ed invero, nel merito, è già con il 1° comma dell'art. 27 bis, che prende forma il carattere unitario del suddetto provvedimento, prevedendo il legislatore che: *“Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente:*

- *presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1(istanza di via)*
- *allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. L'avviso al pubblico di cui all'articolo 24, comma 2, reca*

altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti.

Da ciò, emerge sin da subito il carattere complesso del procedimento che non riguarda, dunque, la sola VIA - seppur questa ne rimane presupposto imprescindibile per l'applicazione - ma anche tutte le autorizzazioni necessarie non solo alla realizzazione, bensì anche all'esercizio del progetto di cui si chiede autorizzazione.

Si tratta, dunque, di un procedimento che mira fortemente all'ottenimento di un unico provvedimento finale comprendente al suo interno tutti i titoli necessari per la realizzazione di un progetto ambientale.

Tale unitarietà sembra essere confermata anche dal dettato normativo dell'art. 14, comma 4, L. 241/1990³, che recita: *“Qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.*

Spetta, dunque, al proponente indicare e produrre tutta la documentazione relativa non solo alla VIA ma anche agli altri titoli che intende ottenere nell'ambito del provvedimento unico.

Si evidenzia che la disposizione non specifica un ordine di titoli da poter includere (o meno) nel provvedimento. Ciò, da un lato, lascia ampia scelta dei titoli che verranno acquisiti nell'ambito dell'iter procedimentale al proponente, dall'altro, fa sì che tutte le amministrazioni interessate dovranno essere chiamate in conferenza dei servizi e dovranno decidere su quei titoli richiesti secondo l'ordinario assetto di competenze.

Dato avvio al procedimento, quindi, le fasi di svolgimento sono scandite da tempistiche ben precise. Ed invero dalla lettura della disposizione emerge come ogni comma della norma fissi dei termini entro cui l'autorità competente e/o le diverse autorità “interessate” dalla decisione debbano adempiere:

- commi 2 e 3 alla comunicazione di avvenuta pubblicazione e alle verifiche documentali;

Il Provvedimento Regionale Unico:
tanta PAUR(a) per nulla

1 Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 104 “Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114”.

2 Art. 27 bis (Provvedimento autorizzatorio unico regionale) del D. Lgs. n. 152/2006.

3 Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme sul procedimento amministrativo”.

AUTORIZZAZIONI

di Giulia Todini

- comma 4 a presentare osservazioni da parte del pubblico interessato;
- comma 5 a richieste documentali integrative;
- comma 7 a convocare la conferenza dei servizi in modalità sincrona.

Conclude il comma 8 del menzionato articolo che *“Tutti i termini del procedimento si considerano precursori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9 quater, e 2 bis della legge 7 agosto 1990 n. 241⁴”*.

Sul punto, appare doveroso precisare che i recenti interventi normativi del D. L. n. 76/2020⁵ convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, sono intervenuti riducendo i termini previsti dall'articolo in disamina.

Nello specifico:

- al comma 2: il termine di quindici giorni previsto per la comunicazione dell'avvenuta pubblicazione della documentazione sul sito dell'autorità competente è stato ridotto a *dieci*;
- al comma 4: il termine di sessanta giorni previsto per le osservazioni del pubblico è stato ridotto a *trenta*;
- al comma 7: il termine di centoventi giorni previsto per la conclusione della conferenza dei servizi è stato ridotto a *novanta*.

Con ciò a dimostrare ancor più l'interesse del legislatore alla definizione di un provvedimento unico che abbia tutti i canoni della celerità e della certezza.

2. La natura del provvedimento: sentenza Corte Cost. n. 198/2018

Poste tali premesse di ordine generale al Provvedimento Autorizzatorio Regionale Unico (PAUR) appare evidente l'ambiziosa volontà dello stesso di concentrare in un unico provvedimento titoli autorizzativi diversi.

Di conseguenza, l'introduzione di tale provvedimento nel panorama della disciplina nazionale in materia di VIA ha destato da subito numerose perplessità da parte delle amministrazioni direttamente interessate.

In particolare, con la sentenza n. 198 del 2018, in commento, la Corte Costituzionale si è pronunciata su diverse questioni di legittimità promosse - in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari - da alcune Regioni (a statuto ordinario Lombardia, Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria, le Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, e le due Province autonome di Trento e di Bolzano), con riferimento al D. Lgs. n. 104 del 16 giugno 2017⁶.

Ed invero, il decreto legislativo impugnato è stato adottato sulla base della delega legislativa conferita dagli artt. 1 e 14 della L. 9 luglio 2015, n. 114⁷ al fine di dare attuazione alla direttiva 2014/52/UE⁸ del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Tra gli articoli interessati dall'impugnazione vi è proprio l'art. 16 comma 2 del suddetto decreto 104/2017 introduttivo - come sopra delineato - del Provvedimento Autorizzatorio Regionale Unico. La violazione, secondo le menzionate regioni è da rinvenirsi nei confronti degli artt. 3, 97 e 117 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Ebbene, quanto a quest'ultimo, nei procedimenti di VIA per i quali è competente la Regione, il relativo provvedimento - che comprende tutti i provvedimenti altrimenti denominati necessari alla realizzazione del progetto - viene rilasciato a seguito di apposita conferenza di servizi convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter⁹ della legge n. 241 del 1990.

Ad avviso delle ricorrenti regioni, sarebbe così violato il principio di leale collaborazione, *“perché lo schema di decreto legislativo inviato alla Conferenza Stato-Regioni sarebbe stato privo della disposizione in esame, così da non rendere edotte le Regioni circa la rilevante innovazione normativa”*.

Sarebbe, altresì, violato secondo le menzionate Regioni, l'art. 3 Cost. L'obbligatorietà del provvedimento unico regionale sarebbe causa di irragionevole disparità di trattamento rispetto alle procedure di VIA di competenza statale, per le quali non è previsto il provvedimento unico, salvo specifica richie-

4 Art. 2. (Conclusione del procedimento) Legge 7 agosto 1990, n. 241 *“Nuove norme sul procedimento amministrativo”*.

5 Decreto-Legge 16 luglio 2020, n. 76 *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”*. (c.d. decreto semplificazioni) convertito con Legge 11 settembre 2020 n.120.

6 Vedi nota n. 1

7 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014.

8 Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

9 Art. 14 ter (Conferenza Simultanea) della Legge n. 241/1990.

di Giulia Todini

AUTORIZZAZIONI

sta del proponente. Inoltre, il provvedimento unico regionale sarebbe disciplinato da una normativa eccessivamente dettagliata, che non lascerebbe alcuno spazio al legislatore regionale.

Il procedimento delineato sarebbe altresì lesivo del principio di buon andamento ex art. 97 Cost. perché non vi sarebbe alcun coordinamento con altri procedimenti, essendo attribuito ad un'unica autorità, priva di competenze tecniche, il relativo potere amministrativo.

Ancora in merito al contestato art. 117 Cost. i giudici affermano *“come la materia su cui insiste il decreto legislativo impugnato sia riconducibile, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)”* ribadendo che in più occasioni si è già affermato che *“l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della “tutela ambientale”* altresì precisando che esso rappresenta *“nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale.”*¹⁰

Da ciò, dunque, per quanto di interesse al presente contributo, alcuni punti della sentenza sono stati dedicati espressamente al PAUR - provvedimento autorizzatorio unico regionale - arrivando, di fatto, i giudici a ritenere infondate, per diverse ragioni, le questioni di legittimità avanzate dalle regioni.

Nel merito dell'infondatezza delle questioni di legittimità i giudici affermano che *“il provvedimento unico regionale, in coerenza con la delega conferita dal Parlamento, è finalizzata a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto”*.

Ancora insistono che lo stesso *“non comporta alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera, di competenza eventualmente anche regionale, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi”*.

Ed invero, *“non può sostenersi che il decreto legislativo censurato abbia realizzato una disparità di trattamento tra Stato e Regioni”*. Resta infatti inteso che appartiene alla discrezionalità del legislatore statale - nell'esercizio della sua competenza esclusiva - la modulazione dell'innovativo procedimento di VIA.

Quanto, invece, relativamente alla pretesa violazione della leale collaborazione, è priva di riscontro fattuale.

Sostengono i Giudici, infatti, che, la norma impugnata è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia ambientale, è coerente con la quella sovranazionale è finalizzato a semplificare e velocizzare la VIA regionale *“nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto”*.

Continuano ancora, sostenendo come *“la norma censurata non comporti alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera. Il provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017)”*.

Viene affermata dunque la natura unitaria del provvedimento, nel senso che *il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto”*.

Il Provvedimento Regionale Unico:
tanta PAUR(a) per nulla

10 Sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, le sentenze n. 234 e n. 225 del 2009.

“La nuova VIA alla luce del DL Semplificazioni”

di **GIACOMO BETTI**

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

La nuova VIA alla luce del DL Semplificazioni

ABSTRACT

Il 16 luglio 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il tanto atteso Decreto-Legge n. 76/2020, poi convertito in Legge in data 11 settembre 2020, il quale introduce “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”.

Il testo, meglio noto come decreto semplificazioni, costituisce un intervento organico volto alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, alla velocizzazione di adempimenti burocratici e alla digitalizzazione della pubblica amministrazione ma non solo, infatti il provvedimento interviene in maniera sistematica anche su vari procedimenti ambientali e tra questi spiccano importanti innovazioni in materia di VIA.

IN SINTESI

- Il Decreto Semplificazioni opera una drastica diminuzione dei termini riguardanti i procedimenti di VIA che incideranno in maniera significativa sugli elaborati progettuali e sulle tempistiche di risposta della pubblica amministrazione competente;
- la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA cd. screening ha ora tempi più snelli rispetto alle tempistiche precedenti che potevano andare da un minimo di 90 giorni a un massimo di 270 giorni;
- vengono ridotti i termini entro i quali gli interessati possono produrre osservazioni dal momento della pubblicazione della documentazione sul sito internet dell’ autorità procedente;
- dovranno essere pubblicate, sul sito internet dell’ autorità procedente, tutte le integrazioni al provvedimento di VIA e non soltanto quelle “ritenute sostanziali e rilevanti per il pubblico” .

di Giacomo Betti

AUTORIZZAZIONI

1. Introduzione

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) può essere definito come un procedimento amministrativo finalizzato a valutare preventivamente gli effetti ambientali di opere di rilevante impatto.

La VIA deve, infatti, intervenire precedentemente al rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione delle opere, da individuare in quelle civili e negli impianti industriali da rilevante impatto ambientale elencati negli Allegati I (sottoposti a VIA obbligatoria) e Allegato II alla Direttiva 2011/92/UE (sottoposte a VIA quando gli Stati membri la ritengono necessaria).

Nell'ordinamento nazionale, la valutazione di impatto ambientale è disciplinata dal D.lgs. 152/2006, parte II, modificata da ultimo dal D.lgs. 104/2017.

Infine, le modifiche da ultimo apportate dal Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76 rubricato “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*” all'art. 50¹ incidono particolarmente sulla celerità del procedimento, andandone a diminuire i termini attualmente piuttosto lunghi.

2. Le modifiche alla VIA del D.L. Semplificazioni

Il D.L. Semplificazioni opera un imponente intervento semplificatorio atteso da anni nel panorama amministrativo giuridico italiano al fine di sburocrazizzare e rendere più snelli alcuni dei procedimenti amministrativi.

Ritenuta, pertanto, la straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure, tra le altre, in materia di ambiente e di green economy, il suddetto decreto interviene su una diminuzione drastica dei termini riguardanti i procedimenti di VIA che incideranno in maniera significativa sugli elaborati progettuali e sulle tempistiche di risposta della pubblica amministrazione competente. Le nuove disposizioni, prosegue la norma, saranno applicate alle istanze a partire dal trentesimo giorno successivo al 15 settembre 2020, data di entrata in vigore della Legge di conversione 120/2020.

2.1. Procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA

La norma sostituisce integralmente l'art. 19 del D.lgs. 152/2006 dedicato al procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (o screening).

Il proponente trasmette all'Autorità competente lo studio preliminare ambientale in formato elettronico, redatto in conformità a quanto contenuto nell'al-

legato IV-bis del D.lgs. 152/2006², nonché copia dell'avvenuto pagamento del contributo.

Entro **5 giorni** dalla ricezione dello studio preliminare ambientale, l'Autorità competente verifica la completezza e l'adeguatezza della documentazione e, qualora necessario, può richiedere per una sola volta chiarimenti e integrazioni al proponente.

In tal caso, il proponente provvede a trasmettere i chiarimenti e le integrazioni richieste inderogabilmente entro i successivi 15 giorni.

Se il proponente non trasmette la documentazione richiesta entro il termine stabilito, la domanda si intende respinta ed è obbligatorio archivarla.

Contestualmente alla ricezione della documentazione, ove ritenuta completa, l'Autorità competente provvede a pubblicare lo studio preliminare nel proprio sito internet istituzionale.

Contestualmente, l'Autorità competente comunica per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito internet.

Entro **45 giorni** - in precedenza erano 30 giorni - dalla comunicazione di cui sopra e dall'avvenuta pubblicazione sul sito internet della relativa documentazione, chiunque abbia interesse può presentare le proprie osservazioni all'Autorità competente in merito allo studio preliminare ambientale e alla documentazione allegata.

L'Autorità competente, tenuto conto delle osservazioni pervenute e, se del caso, dei risultati di eventuali altre valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base ad altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali, verifica se il progetto ha possibili impatti ambientali significativi.

Pertanto, l'Autorità competente adotta il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA entro i successivi 45 giorni dalla scadenza del termine per presentare osservazioni.

In casi eccezionali, relativi alla natura, alla complessità, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto, l'Autorità competente può prorogare, per una sola volta e per un periodo non superiore a 20 giorni, il termine per l'adozione del provvedimento di verifica.

In tale caso, l'Autorità competente comunica tempestivamente al proponente per iscritto, nonché pubblicando sul proprio sito internet, le ragioni che giustificano la proroga e la data entro la quale è prevista l'adozione del provvedimento.

In caso di inerzia nella conclusione del procedimento, il titolare del potere sostitutivo provvede al rilascio del provvedimento entro i successivi 30 giorni.

Se l'Autorità competente stabilisce di non assoggetta-

1 D.L. 76/2020, art. 50 “*Razionalizzazione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale*”.

2 D.lgs. 152/2006, Parte II, Allegato IV bis “*Contenuti dello Studio Preliminare Ambientale di cui all'articolo 19*”.

re il progetto al procedimento di VIA, specifica i motivi principali alla base della mancata richiesta di tale valutazione, e, ove richiesto dal proponente, tenendo conto delle eventuali osservazioni del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo per i profili di competenza, specifica le condizioni ambientali necessarie per evitare o prevenire quelli che potrebbero altrimenti rappresentare impatti ambientali significativi e negativi.

Se invece il progetto va sottoposto a VIA, l'Autorità specifica i motivi principali alla base della richiesta di VIA.

Il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, comprese le motivazioni, è pubblicato integralmente nel sito internet istituzionale dell'Autorità competente. In caso di inerzia nella conclusione del procedimento, il titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'art. 2 L. 241/1990³ acquisito, qualora la Commissione VIA di cui all'art. 8 del D.lgs. 152/2006⁴ non si sia pronunciata, il parere dell'ISPRA entro il termine di 30 giorni, provvede al rilascio del provvedimento entro altrettanti giorni.

Tutta la documentazione afferente al procedimento, nonché i risultati delle consultazioni svolte, le informazioni raccolte, le osservazioni e i pareri, e, comunque, qualsiasi informazione raccolta nell'esercizio di tale attività da parte dell'autorità competente, sono tempestivamente pubblicati dall'autorità competente sul proprio sito internet istituzionali e sono accessibili da chiunque.

* * *

2.2. Consultazione preventiva

Sostituito integralmente anche l'articolo 20 del D.lgs. 152/2006 che prevede il confronto tra proponente e Amministrazione per la corretta redazione dello studio di impatto ambientale (la cd fase di "consultazione preventiva").

Ed invero, il proponente ha la facoltà di richiedere, prima di presentare il progetto di fattibilità o definitivo, una fase di confronto con l'Autorità competente al fine di definire la portata e il livello di dettaglio delle informazioni necessarie da considerare per la redazione dello studio di impatto ambientale.

A tale scopo il proponente trasmette, in formato elettronico, una proposta di elaborati progettuali all'Autorità competente che, sulla base della documenta-

zione pervenuta, trasmetterà il proprio parere.

* * *

2.3. La procedura di "scoping"

La semplificazione apportata dal decreto interviene, inoltre, sulla disciplina del cd. "scoping" prevista all'art. 21 del D.lgs. 152/2006, cioè quella fase preliminare di consultazione con la Pubblica Amministrazione, attraverso un significativo accorciamento dei termini.

Infatti ora, l'Autorità competente, sulla base della documentazione trasmessa dal proponente e della consultazione che la stessa avvierà con le altre amministrazioni coinvolte **entro 5 giorni** da tale invio, esprime **entro 45 giorni** – e non più entro sessanta – un parere sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nello studio di impatto ambientale.

* * *

2.4. Il procedimento di VIA statale

Nel caso di progetti di competenza statale, ai sensi dell'art. 25, D.lgs. 152/2006, il procedimento ordinario di VIA prevede che l'autorità competente, entro il termine di 60 giorni dalla conclusione della fase di consultazione, proponga al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'adozione del provvedimento di VIA.

Invero, qualora sia necessario procedere ad accertamenti e indagini di particolare complessità, l'autorità competente, con atto motivato, dispone il prolungamento della fase di valutazione sino a un massimo di ulteriori 30 giorni.

Ebbene, la novità introdotta dal decreto semplificazioni prevede che **decorsi inutilmente tali termini** senza che la Commissione Via si sia espressa, il Direttore Generale della competente Direzione generale del Ministero dell'ambiente **entro i successivi 60 giorni**, e sulla base del parere dell'Ispra acquisito entro il termine di 30 giorni, trasmetta il provvedimento di Via al Ministro dell'ambiente per la conseguente adozione.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede entro il termine di 30 giorni all'adozione del provvedimento di VIA, previa acquisizione di pareri di altri Ministeri competenti da rendere entro quindici giorni dalla richiesta.

In caso di inutile decorso del termine per l'adozione del provvedimento di VIA da parte del Mi-

3 Legge 241/1990, art. 2 "Conclusione del procedimento", comma 9-bis "L'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria".

4 D.lgs. 152/2006, art. 8 "Commissione tecnica dell'impatto ambientale – VIA e VAS".

di Giacomo Betti

AUTORIZZAZIONI

nistro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ovvero per l'espressione del concerto da parte dei Ministeri interessati, nonché sia inutilmente decorso il termine complessivo di 210 giorni, a decorrere dall'avvio del procedimento per l'adozione del provvedimento di VIA, su istanza del proponente o dei Ministri interessati, l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri che si esprime entro i successivi 30 giorni. Nel caso sopra descritto il Testo Unico Ambientale prevede, all'art. 27 "Provvedimento unico in materia ambientale", la facoltà per il proponente di richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico comprensivo di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atto di assenso in materia ambientale, richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Anche in questo caso, il decreto semplificazioni interviene sulle tempistiche prevedendo la riduzione da 15 a 10 giorni del termine di attivazione dell'Autorità competente, decorrente dalla presentazione della domanda da parte del proponente.

Entro tale termine l'Autorità competente è tenuta a verificare l'avvenuto pagamento del contributo e a comunicare per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati e comunque competenti in materia ambientale l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web.

Entro 30 giorni dalla pubblicazione della documentazione sul proprio sito web, l'autorità competente, nonché le amministrazioni e gli enti, per i profili di rispettiva competenza, verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a 30 giorni per le eventuali integrazioni.

La pubblicazione dell'avviso al pubblico sull'avvio e l'oggetto del procedimento non avviene più come in precedenza "successivamente alla verifica della documentazione" ma entro 5 giorni dalla verifica dei documenti ed entro il medesimo termine l'Autorità competente dovrà indire una Conferenza di servizi decisoria⁵. Dalla data della pubblicazione della suddetta documentazione, e per la durata di 60 giorni⁶, il pubblico interessato può presentare osservazioni concernenti la valutazione di impatto ambientale, la valutazione di incidenza ove necessaria e l'autorizzazione integrata ambientale nonché gli altri titoli autorizzativi inclusi nel provvedimento unico ambientale.

2.5. Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR)

Nel caso di provvedimenti di VIA di competenza re-

gionale, ai sensi dell'art. 27 -bis del D.lgs. 152/2006, le modifiche intervengono sulla riduzione dei tempi per la consultazione da parte del pubblico sottoposto a provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR). Il termine originario di 60 giorni, ridotto a 45 giorni dal DL 76/2020, è stato ulteriormente ridotto a 30 giorni ad opera della Legge di conversione 120/2020. Anche per la conclusione del procedimento in Conferenza dei servizi tempi più stretti. In luogo dei 120 giorni il procedimento si deve chiudere entro 90 giorni.

2.6. Monitoraggio

Il Testo Unico Ambientale, infine, prevede all'art. 28, che il proponente ottemperi alle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o nel provvedimento di VIA.

A tal fine viene previsto, ad opera dell'autorità competente nonché da parte dei Ministeri competenti per la parte di propria spettanza, un monitoraggio verso tali obblighi da parte del soggetto proponente.

Ebbene, a tale procedimento, la legge di conversione 120/2020 ha introdotto il comma 7 -bis nel quale si specifica che il proponente, entro i termini di validità disposti dal provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o di VIA, trasmette all'Autorità competente la documentazione (pubblicata tempestivamente sul sito web dell'autorità competente) riguardante il collaudo delle opere o la certificazione di regolare esecuzione delle stesse, comprensiva di specifiche indicazioni circa la conformità delle opere rispetto al progetto depositato e alle condizioni ambientali prescritte.

CONCLUSIONI

La nuova VIA così come modifica dal decreto semplificazioni lascia aperti alcuni interrogativi.

Infatti, il decreto semplificazioni nell'operare una drastica diminuzione dei termini a livello procedurale non tiene probabilmente conto del particolare tecnicismo che contraddistingue tale procedimento.

Invero, soprattutto per quanto riguarda il procedimento di screening, i termini ridotti a 5 giorni per l'Autorità competente per svolgere l'istruttoria parrebbero, ad una prima analisi, troppo esigui laddove emergessero necessità di approfondimenti anche in seguito al coinvolgimento di altri soggetti.

Così come, anche, la drastica riduzione dei termini per la richiesta di chiarimenti e integrazioni porteranno, probabilmente, a studi preliminari poco esaustivi o forse incompleti, incidendo in maniera negativa sull'esito del provvedimento di screening.

5 L. 241/1990, art. 14 -ter "conferenza di servizi decisoria"

6 Dopo le modifiche della legge di conversione 120/2020, i termini per il pubblico per presentare osservazioni tornano a 60 giorni dopo che il DL 76/2020 li aveva ridotti a 30.

“L’abrogazione del comma 4 dell’art. 266 e i rifiuti da manutenzione”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

L’abrogazione del comma 4 dell’art. 266 e i rifiuti da manutenzione

ABSTRACT

La pandemia che ha messo in ginocchio la popolazione mondiale ha naturalmente relegato nell’ombra ogni altro evento di questo surreale 2020.

Tuttavia chi ha quotidianamente a che fare con il mondo dei rifiuti, ricorderà quest’anno anche per la modifica del Testo Unico Ambientale e per gli sforzi interpretativi che si è costretti a fare per sopperire alle sfocate novità legislative, alle occasioni perse per essere finalmente più chiari.

I produttori dei rifiuti da manutenzione, oggi si staranno sicuramente interrogando su cosa comporti nella pratica, l’abrogazione del comma 4 dell’art. 266 e l’introduzione del comma 19 nell’art. 193.

Proviamo insieme ad analizzare la norma, cercando di fissare quanto c’è di chiaro e di nuovo e di interpretare quanto, invece, è ancora poco a fuoco.

IN SINTESI

- Il legislatore italiano ha recepito la direttiva 2018/851/UE con il D.lgs. 116/2020 che ha modificato la parte IV del TUA;
- la riforma ha abrogato la disposizione derogatoria sul luogo di produzione dei rifiuti da assistenza sanitaria e da manutenzione di cui al comma 4 dell’art. 266 del TUA;
- la deroga permane ed è ora contenuta ai commi 18 (per i rifiuti da assistenza sanitaria domiciliare) e 19 (per i rifiuti da manutenzione), dell’art. 193 del TUA;
- la riforma ha precisato e chiarito la portata della deroga, tuttavia restano ancora degli interrogativi importanti.

di Valentina Bracchi

MANUTENZIONI

Il 26 settembre scorso, dopo l'ordinario periodo di *vacatio legis*, è entrato in vigore il Dlgs 116 del 3 settembre 2020¹, che è andato a modificare la disciplina in materia di rifiuti e di imballaggi di cui al DLgs 152/2006, recependo le Direttive 2018/851/UE² e 2018/852/UE³.

Il legislatore ha colto l'occasione per emendare alcune disposizioni del TUA e, tra l'altro, ha abrogato il comma 4 dell'art. 266 del D.lgs 152/2006, relativo alle deroghe in materia di luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività sanitaria e da attività da manutenzione.

L'abrogazione in commento non ha tuttavia comportato l'abolizione della deroga prevista dal legislatore che perdura ed è stata "trasferita" e precisata all'interno dell'art. 193 del TUA, dedicato alla disciplina sul trasporto e precisamente, al comma 18 per quanto riguarda i rifiuti da attività sanitaria domiciliare - che merita un contributo a parte - ed al comma 19 per i rifiuti da manutenzione e piccoli interventi edili.

Proviamo a leggere ed interpretare il testo del nuovo comma 19.

Comma 19 primo periodo: I rifiuti derivanti da attività di manutenzione e piccoli interventi edili, ivi incluse le attività di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 82 si considerano prodotti presso l'unità locale, sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività.

La prima indicazione fornita dal legislatore riguarda la tipologia di rifiuti oggetto della disposizione e subito salta all'occhio che l'ambito di applicazione della deroga è stato ampliato, o meglio, chiarificato, rispetto alla formulazione del vecchio comma 4 del 266 il quale si riferiva genericamente ai *rifiuti da manutenzione*.

Il concetto di rifiuti da manutenzione di cui alla norma abrogata è stato oggetto, negli anni, di numerosi interventi interpretativi, stante appunto, la genericità della definizione che ha condotto a ritenere inclusa nella deroga normativa unicamente i rifiuti derivanti dalla manutenzione c.d. *ordinaria* o *piccola manutenzione*⁴, da intendersi come ogni attività necessaria ad integrare o mantenere in efficienza un bene⁵ e relativamente a quantitativi limitati.

Il comma 19 oggi comprende nel novero dei rifiuti

soggetti alla deroga:

- i rifiuti derivanti da attività di manutenzione;
- i rifiuti derivanti da piccoli interventi edili;
- i rifiuti derivanti dalle attività di pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione.

Sul punto, valga la pena rilevare che la dottrina più attenta aveva già ricompreso nell'ambito di applicazione della deroga del comma 4 del 266 le attività di pulizia, nonché ovviamente, quelle derivanti dai piccoli interventi edili.

L'intervento legislativo, sebbene abbia espressamente incluso quelle attività che già la dottrina aveva ricompreso nella deroga, ha tuttavia mancato ancora di definire espressamente il concetto di *manutenzione*, in relazione alla quale, pertanto, si dovrà ancora fare riferimento alla manutenzione c.d. ordinaria, non essendo stato altrimenti precisato.

Dopo la definizione dell'ambito di applicazione si giunge alla prima regola derogatoria che corrisponde a quella della disposizione abrogata, per cui i rifiuti in commento, attraverso una *fictione iuris*, si considerano prodotti, non presso il luogo di materiale ed effettiva produzione, ma presso la sede del produttore. Per produttore deve intendersi ai sensi dell'art. 183 comma 1 lett. f), il soggetto la cui attività ha prodotto il rifiuto (produttore materiale) e quindi coinciderà con il manutentore, la ditta edile e la ditta di pulizia.

Sul concetto di *sede del produttore*, non vengono fornite dal legislatore ulteriori precisazioni pertanto si ritiene che la stessa debba necessariamente coincidere con il domicilio, la sede legale o l'unità locale, formalmente riconosciute.

Resta da chiarire e comprendere quali siano le conseguenze giuridiche e applicative della deroga che, nella norma abrogata, non erano indicate e rispetto alle quali si è ampiamente discusso sia in dottrina che in giurisprudenza.

Risulta pacifico che la prima e più diretta conseguenza della finzione giuridica sul luogo di produzione sia il luogo di allestimento del deposito temporaneo, tuttavia, nella formulazione del 266 comma 4 non

1 Pubblicato in Gazzetta in data 11 settembre 2020.

2 Che modifica la Direttiva 2008/98/CE.

3 Che modifica la Direttiva 1994/63/CE.

4 Cfr. sul punto D.CARISSIMI, *I rifiuti da manutenzione* in *I quaderni sui rifiuti*, Ambiente Legale 2016.

5 Per giungere ad una definizione di manutenzione ordinaria, si era fatto riferimento in via analogica al DPR 380 del 2001 il quale, con espresso e limitato riferimento alle attività edilizie, distingue le attività in base al tipo di intervento e segnatamente, annoverando: tra gli interventi di *manutenzione ordinaria* ogni attività necessaria ad integrare o mantenere in efficienza un bene; tra gli interventi di *manutenzione straordinaria* ogni attività necessaria per rinnovare e/o sostituire parti di un bene.

MANUTENZIONI

di Valentina Bracchi

era in alcun modo regolata la movimentazione del rifiuto dal luogo di produzione alla sede del manutentore.

La dottrina formatasi sul punto, nella vigenza della norma abrogata, è copiosa e si divide sostanzialmente in due filoni del tutto opposti.

Secondo la teoria certamente più garantista per il produttore, la movimentazione dei rifiuti in commento doveva essere svolta con mezzo iscritto all'Albo e accompagnata da FIR. Detta teoria era supportata da una nota del Ministero dell'Ambiente del maggio 2018 avente ad oggetto: *“Interventi di manutenzione su impianti antincendio contenenti halon – trasporto delle bombole contenenti il gas estinguente”*.

Secondo le indicazioni ministeriali, una corretta interpretazione della deroga di cui al comma 4 dell'art. 266, avrebbe infatti imposto il rispetto della normativa sul trasporto dei rifiuti, sia in materia di documentazione di accompagnamento, sia in termini di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Secondo una diversa teoria, cui ha sempre aderito chi scrive, una simile interpretazione, che assimili la movimentazione dal luogo di produzione effettivo al luogo di produzione giuridico, ad un trasporto vero e proprio, imponendo il rispetto della relativa normativa, non solo recava delle evidenti criticità (quali le modalità di compilazione del FIR), ma altresì svincolava integralmente la portata della deroga.

Quanto da sempre sostenuto da chi scrive è stato integralmente accolto dal legislatore del 2020 in relazione ai rifiuti da assistenza sanitaria domiciliare, di cui al comma 18 dell'art. 193, mentre con riferimento ai rifiuti da manutenzione sebbene siano state dettate espressioni deroghe per il trasporto, rimangono ancora delle perplessità e degli interrogativi.

Comma 19, secondo periodo: Nel caso di quantitativi limitati che non giustificano l'allestimento di un deposito dove è svolta l'attività, il trasporto dal luogo di effettiva produzione alla sede, in alternativa al formulario di identificazione, è accompagnato dal documento di trasporto (DDT) attestante il luogo di effettiva produzione, tipologia e quantità dei materiali, indicando il numero di colli o una stima del peso o volume, il luogo di destinazione.

Ebbene, quanto alle regole da applicare per la movimentazione derogatoria, che tuttavia il legislatore definisce come “trasporto” si ritiene che il comma 19 possa essere interpretato come di seguito:

- nel caso in cui i quantitativi di rifiuti prodotti da movimentare siano *limitati* e cioè, per come definiti dal legislatore, siano tali *da non giustificare l'allestimento di un deposito tempora-*

neo in loco, il trasporto potrà essere accompagnato da un DDT;

- per esclusione, nel caso in cui i quantitativi non siano limitati, il trasporto dovrà essere accompagnato dal Formulario di Identificazione dei rifiuti;
- in entrambi i casi il mezzo di trasporto dei rifiuti dovrà essere autorizzato.

Quest'ultima previsione, sebbene non espressa nel disposto normativo, è desumibile a contrario dal testo del comma 18 dell'art. 193 ove il legislatore ha esplicitamente previsto che la movimentazione dei rifiuti da assistenza sanitaria domiciliare, *dal luogo dell'intervento fino alla sede di chi lo ha svolto, non comporta l'obbligo di tenuta del formulario di identificazione del rifiuto e non necessita di iscrizione all'Albo ai sensi dell'articolo 212.*

CONCLUSIONI

A parere di chi scrive, la formulazione della deroga non soddisfa le aspettative, restando aperti numerosi interrogativi cui dovranno ancora una volta dare risposte le prassi applicative, con ogni conseguenza per il produttore del rifiuto che, ad oggi, farà bene ad adeguarsi ad una interpretazione il più possibile restrittiva del disposto normativo al fine di non incorrere in sanzione.

4.

SOMMARIO

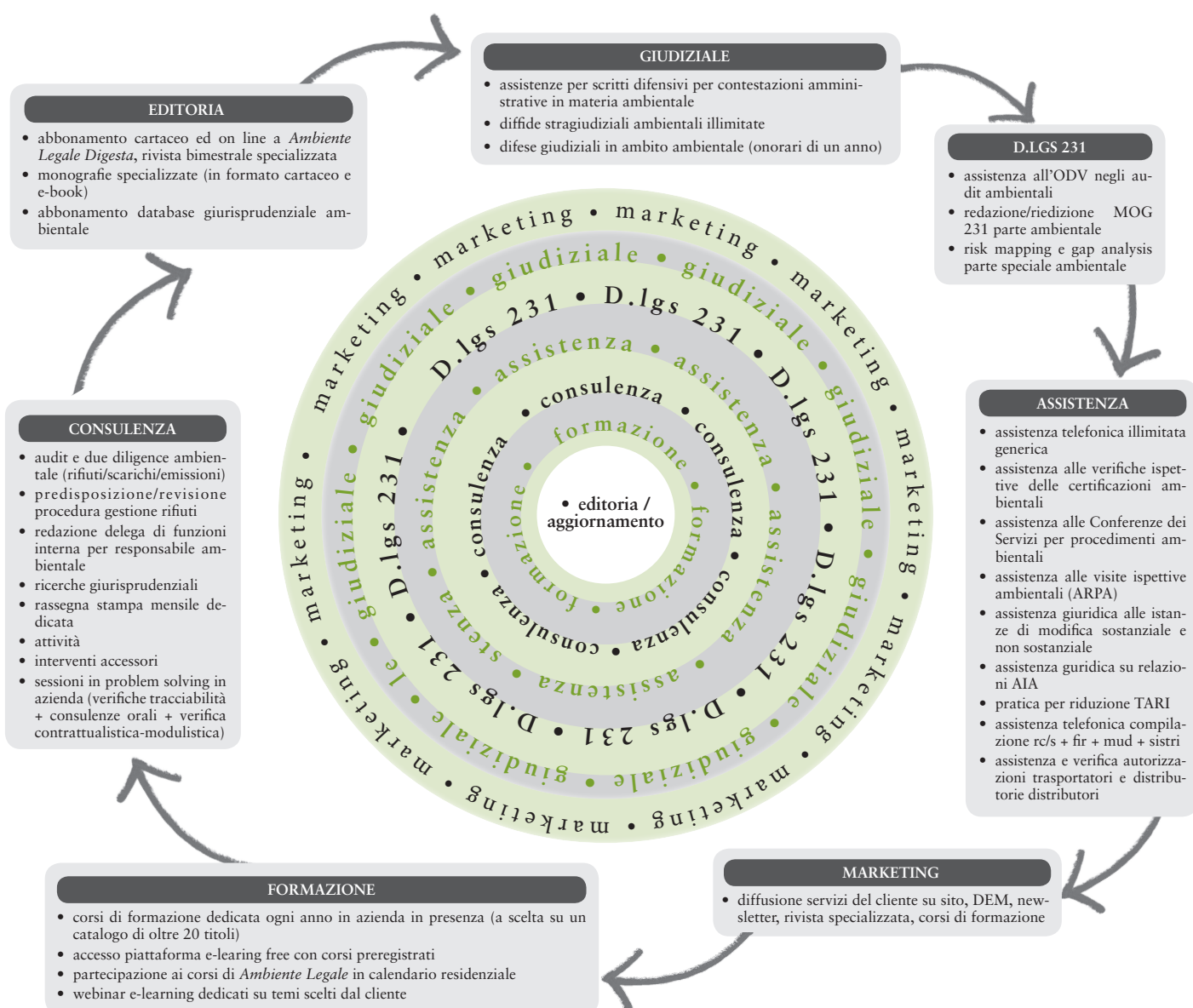
- **4.1. Tribunale**
 - a cura di *Giovanna Galassi* 671
 - 4.1.1. Penale 674
 - 4.1.2. Amministrativo 678
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 681
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 682
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.5. Codici CER: requisito di partecipazione o di esecuzione?
TAR CALABRIA, DEL 25 MAGGIO 2020, N. 953
di *Letizia Zavatti* 686
- **4.3. Quesiti**
 - a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 691
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.5. Il D.Lgs. 116 del 2020: la responsabilità estesa
del produttore
di *Lucia Giulivi* 714

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** 674
 - 4.1.1.31. Cass. Pen., Sez. III, del 23 settembre 2020, n. 26532 674
 - 4.1.1.32. Cass. Pen., Sez. III, del 16 settembre 2020, n. 26077 674
 - 4.1.1.33. Cass. Pen., Sez. III, del 15 settembre 2020, n. 25983 675
 - 4.1.1.34. Cass. Pen., Sez. II, del 2 settembre 2020, n. 24973 675
 - 4.1.1.35. Cass. Pen., Sez. III, del 2 settembre 2020, n. 24989 676
 - 4.1.1.36. Cass. Pen., Sez. III, del 3 agosto 2020, n. 23483 676
 - 4.1.1.37. Cass. Sez., Sez. III, del 30 luglio 2020, n. 23182 677
 - 4.1.1.38. Cass. Pen., Sez. III, del 16 luglio 2020, n. 21153 677
- **4.1.2. Amministrativo** 678
 - 4.1.2.27. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, del 24 settembre 2020, n. 658 678
 - 4.1.2.28. Tar Sicilia, Catania, Sez. I, del 15 settembre 2020, n. 2174 678
 - 4.1.2.29. Cons. Stato, Sez. IV, del 7 settembre 2020, n. 5372 679
 - 4.1.2.30. Cons. Stato, Sez. II, del 7 settembre 2020, n. 5380 679
 - 4.1.2.31. Tar Emilia Romagna, Parma, Sez. I, del 2 settembre 2020, n. 160 680
 - 4.1.2.32. Cons. Stato, Sez. IV, del 10 agosto 2020, n. 4991 680
- **4.1.3. D.Lgs. 231/01** 681
 - 4.1.3.11. Cass. Pen., sez. III, del 12 giugno 2020, n. 18112 681
 - 4.1.3.12. Cass. Pen., Sez. VI, del 7 aprile 2020, n. 11626 681
- **4.1.4. Corte Giustizia Europea** 682
 - 4.1.4.15. Corte di giustizia Ue, Sez. VII, del 17 settembre 2020, causa C-92/19 682
 - 4.1.4.16. Corte di giustizia Ue, Sez. I, del 9 settembre 2020 causa C-254/19 682
 - 4.1.4.17. Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 3 settembre 2020, cause riunite da C-21/19 a C-23/19 683
 - 4.1.4.18. Corte di giustizia Ue, Sez. II, dell'11 giugno 2020 causa C-88/19 683

4.1.1.31.

FERTIRRIGAZIONE

**Ammendante compostato misto
- Allegato 2 del d.lgs. 75\2010.**

L'ammendante compostato misto è compreso nell'Allegato 2 del d.lgs. 75\2010 – il quale disciplina la materia dei fertilizzanti - che ne indica i requisiti e le caratteristiche chimiche e fisiche, l'assenza delle quali ne implica la riconducibilità nel novero dei rifiuti e la sottoposizione alla relativa disciplina. A tali conclusioni si era peraltro già pervenuti con riferimento alle previgenti disposizioni in materia di fertilizzanti (Sez. 3, n. 20154 del 13/4/2016, Amato, Rv. 267033; Sez. 3, n. 10709 del 28/1/2009, Tenzon, Rv. 243105; Sez. 3, n. 27079 del 21/6/2007, Ugolini, Rv. 237129).

**Cass. Pen., Sez. III,
del 23 settembre 2020,
n. 26532**

4.1.1.32.

INQUINAMENTO ACUSTICO

**Responsabilità per il reato di
disturbo delle occupazioni e del
riposo delle persone.**

L'affermazione di responsabilità per il reato di disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone non implica, attesa la natura di illecito di pericolo presunto, la prova dell'effettivo disturbo di più persone, essendo sufficiente l'idoneità della condotta a disturbarne un numero indeterminato, con la conseguenza che la prova del disturbo può essere liberamente raggiunta, purché il convincimento del giudice sia sorretto da adeguata motivazione.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 16 settembre 2020,
n. 26077**

In tema di deposito incontrollato di rifiuti, ai fini del riconoscimento della causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen. non è sufficiente il riferimento al solo quantitativo di rifiuti depositato, ma deve valutarsi l'effettivo pericolo di danno all'ambiente o la sua compromissione in concreto conseguente alla specifica condotta (Sez. 3, n. 5410 del 17/10/2019, Crocetti, Rv. 278574 – 01), pericolo individuato dalle dimensioni dei rifiuti, elemento rispetto al quale il ricorso non contiene critica specifica, cadendo nel vizio di genericità della censura che è causa di inammissibilità.

DEPOSITO INCONTROLLATO

4.1.1.33.

Deposito incontrollato di rifiuti - Causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131-bis cod. pen.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 15 settembre 2020,
n. 25983**

I centri comunali di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, o "ecopiazzole", necessitano, anche dopo l'introduzione dell'apposita disciplina di cui all'art. 183, comma 1, lett. mm) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, del rilascio dell'autorizzazione regionale laddove non rispondano ai requisiti previsti dai decreti ministeriali in materia o le attività in essi svolte esulino dalle funzioni proprie di tali centri (da ult. Sez. 3, n. 31403 del 11/05/2018, Ercolini, Rv. 273694; cfr. altresì Sez. 3, n. 1690 del 11/12/2012, dep. 2013, Pellegrino, Rv. 254413).

RIFIUTI URBANI

4.1.1.34.

Ecopiazzole – Autorizzazione.

**Cass. Pen., Sez. II,
del 2 settembre 2020,
n. 24973**

4.1.1.35. DEPOSITO TEMPORANEO

Deposito temporaneo – Assenza condizioni prescritte dall'art. 183 comma 1, lett. bb), d.lgs. n. 152 del 2006.

Cass. Pen., Sez. III,
del 2 settembre 2020,
n. 24989

In assenza delle condizioni prescritte dall'art. 183, comma 1, lett. bb), d.lgs. n. 152 del 2006, non ricorre l'ipotesi del deposito temporaneo di rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui sono stati prodotti, posto che, in difetto anche di uno dei requisiti indicati da tale norma, il deposito non può ritenersi temporaneo, ma deve essere qualificato, a seconda dei casi, come “*deposito preliminare*” (se il collocamento di rifiuti è prodromico ad un'operazione di smaltimento), come “*messa in riserva*” (se il materiale è in attesa di un'operazione di recupero), come “*abbandono*” (quando i rifiuti non sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero) o come “*discarica abusiva*”, nell'ipotesi di abbandono reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi (Sez. 3, n. 38676 del 20/05/2014, Rodolfi, Rv. 260384; Sez. 3, n. 49911 del 10/11/2009, Manni, Rv. 245865).

4.1.1.36. AUTORIZZAZIONE

Raccolta rifiuti non pericolosi – Comunicazione.

Cass. Pen., Sez. III,
del 3 agosto 2020, n. 23483

Chi intende svolgere una attività di raccolta di rifiuti non pericolosi deve darne comunicazione alla competente Provincia e deve attendere il decorso di 90 giorni e che, quindi, può iniziare l'attività rispettando le norme tecniche e le prescrizioni di cui all'art. 214, commi 1, 2 e 3. Spetta alla provincia l'onere di verificare d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti (anche sulla base delle indicazioni e dei dati risultanti dalla relazione allegata alla comunicazione) e, nel caso accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui all'art. 1, disporre, con provvedimento motivato, il mancato inizio ovvero il divieto di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato provveda a conformarsi alla normativa nel termine ed alle condizioni stabilite dalla amministrazione (T.A.R. Campania sez. II - Napoli n. 4433/2019).

Integra il reato di cui all'art. 137 del d.lgs. n. 152 del 2006, il provvisorio mantenimento in funzione di uno scarico di reflui dopo la scadenza della autorizzazione, se il titolare non ne abbia tempestivamente chiesto il rinnovo almeno un anno prima del decorso del termine di validità, quando non sussistono i presupposti per l'operatività del regime dell'autorizzazione integrata ambientale, previsto dall'art. 9 del d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, e che consente di fare istanza di rinnovo fino a sei mesi prima della cessazione di efficacia del titolo abilitativo (così Sez. 3, n. 19576 del 17/12/2013, dep. 2014, Corvo, Rv. 260079-01, ma anche Sez. 3, n. 16054 del 16/03/2011, Catabbi, Rv. 250308-01).

SCARICHI

4.1.2.37.

Reato di cui all'art. 137 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Scarico di reflui dopo la scadenza della autorizzazione.

Cass. Pen., Sez. III,
del 30 luglio 2020 n. 23182

L'art. 183, comma 1, lett. bb), d.lgs. n. 152 del 2006, il "*deposito temporaneo*" di rifiuti, per essere qualificato tale, deve rispettare alcuni requisiti indispensabili tra i quali l'essere «effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute» (lett. bb, n. 3). Si tratta di requisito in mancanza del quale il deposito non può mai essere definito "*temporaneo*" (e dunque lecito), pur nella astratta concorrenza delle altre condizioni previste dalla lettera bb) dell'art. 183, cit. Ai fini della qualificazione del deposito come "*temporaneo*", i requisiti previsti dall'art. 182, comma 1, lett. bb), d.lgs. n. 152 del 2006, devono ricorrere tutti contemporaneamente.

DEPOSITO TEMPORANEO

4.1.2.38.

Deposito temporaneo – Categorie omogenee.

Cass. Pen., Sez. III,
del 16 luglio 2020, n. 21153

4.1.2.27.

COMPETENZE**Regime acque pubbliche – Giurisdizione.****Tar Lombardia, Brescia,
Sez. I, del 24 settembre 2020,
n. 658**

Sul regime delle acque pubbliche, che radica la giurisdizione di legittimità del Tribunale superiore delle acque pubbliche, è configurabile non solo quando l'atto provenga da un organo amministrativo preposto alla cura di pubblici interessi in tale materia e costituisca una manifestazione dei poteri attribuiti a tale organo per vigilare o disporre in ordine agli usi delle acque, ma anche quando detto atto, ancorché proveniente da organi dell'Amministrazione non preposti alla cura degli interessi del settore, finisca tuttavia per incidere immediatamente sull'uso delle acque pubbliche, in quanto interferisca con i provvedimenti relativi a tale uso, autorizzando, impedendo o modificando i lavori relativi; di conseguenza appartiene alla giurisdizione del suddetto Tribunale la definizione della controversia avente ad oggetto la richiesta di concessione di derivazione di acqua pubblica per la realizzazione di un impianto idroelettrico.

4.1.2.28.

TARIFFA**Area inquinata – Proprietario non responsabile dell'inquinamento – Obblighi.****Tar Sicilia, Catania, Sez. I,
del 15 settembre 2020,
n. 2174**

Il responsabile dell'inquinamento il soggetto sul quale gravano, ai sensi dell'art. 242 d.lgs. n. 152 del 2006, gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione.

Il proprietario non responsabile è gravato di una specifica obbligazione di fare che riguarda, però, soltanto l'adozione delle misure di prevenzione (da riferirsi anche alle contaminazioni storiche che possono ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione).

A carico del proprietario dell'area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell'inquinamento, non incombe alcun ulteriore obbligo di fare; in particolare, egli non è tenuto a porre in essere gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, ma ha solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area libera da pesi (art. 245).

Il proprietario ‘non responsabile’ dell’inquinamento è tenuto, ai sensi dell’art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all’art. 240, comma 1, lett. i) (ovvero “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”) e le misure di messa in sicurezza d’emergenza, non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale.

RESPONSABILITÀ

4.1.2.29.

Proprietario non responsabile – Misure di prevenzione dell’inquinamento.

Cons. Stato, Sez. IV,
del 7 settembre 2020,
n. 5372

La valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell’opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all’utilità socio - economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione - zero; in particolare, è stato evidenziato che “la natura schiettamente discrezionale della decisione finale (e della preliminare verifica di assoggettabilità), sul versante tecnico ed anche amministrativo, rende allora fisiologico ed obbediente alla ratio su evidenziata che si pervenga ad una soluzione negativa ove l’intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell’interesse diverso sotteso all’iniziativa; da qui la possibilità di bocciare progetti che arrechino vulnus non giustificato da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste.

La destinazione agricola di una zona non è incompatibile di per sé, di norma, con qualsiasi insediamento produttivo o edilizio, nel senso che essa non postula necessariamente l’esistenza della sua effettiva “*vocazione agricola*”. Spesso, infatti, siffatta classificazione ha la più generale finalità di provvedere - mediante il controllo della edificazione ovvero della allocazione di opifici di qualsiasi tipologia - ad orientare gli insediamenti urbani e produttivi in determinate direzioni, ovvero di salvaguardare precisi equilibri dell’assetto territoriale. Diversamente opinando, qualunque intervento assentito in zona agricola in vista del perseguimento di un determinato interesse pubblico finirebbe per comportare, nel tempo, la trasformazione di fatto dell’intera zona di ricaduta; con la conseguenza di poterne trarre le corrispondenti utilità urbanistiche in assenza, tuttavia, se non addirittura contro la programmazione territoriale.

VIA

4.1.2.30.

VIA – Natura - Destinazione agricola di una zona

Cons. Stato, Sez. II,
del 7 settembre 2020, n. 5380

4.1.2.31. **TARIFFA**

Violazione del termine per la deliberazione delle tariffe TARI – Effetti.

**Tar Emilia Romagna,
Parma, Sez. I,
del 2 settembre 2020, n. 160**

La violazione del termine per la deliberazione delle tariffe TARI non determina di per sé ed automaticamente l'illegittimità dei regolamenti e degli atti comunali, ma incide solo sul regime di efficacia temporale, nel senso che il rispetto del termine di approvazione di cui all'art. 1, comma 169, cit. è condizione per applicare le nuove tariffe o le nuove aliquote retroattivamente (a partire cioè dal 1° gennaio dell'esercizio di riferimento). Ne consegue che le tariffe e le aliquote approvate in data successiva alla scadenza del termine non sono per ciò solo invalide. Ciò che risulta preclusa è soltanto l'applicazione (retroattiva) all'esercizio in corso (a partire dal 1° gennaio). (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 17 gennaio 2018, n. 267).

4.1.2.32. **RECUPERO**

Impianto di recupero – approvazione del progetto – Art. 208, comma 6 del d.lgs, n. 152.

**Cons. Stato, Sez. IV,
del 10 agosto 2020, n. 4991**

L'art. 208, comma 6, del D.lgs. n. 152/2006 prevede che l'approvazione del progetto *"...sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori"*.

Il comma 3 del medesimo articolo precisa invece che *"la decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza"*.

L'art. 256 bis, d.lgs n. 152 del 2006 punisce la combustione di rifiuti e al comma 3 stabilisce che *“ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231”*.

Pertanto la combustione illecita commessa nell'ambito dell'impresa comporta altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

RESPONSABILITÀ

4.1.3.11.

Combustione di rifiuti - Azienda.**Cass. Pen., Sez. III,
del 12 giugno 2020, n. 18112**

L'art. 1, comma 2, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, nel definire l'ambito applicativo delle disposizioni previste dallo stesso decreto legislativo non preveda alcuna distinzione fra gli enti aventi sede in Italia e quelli aventi sede all'estero.

La responsabilità dell'ente ai sensi del decreto n. 231 del 2001 sia una responsabilità, sia pure autonoma, *“derivata”* dal reato, di tal che la giurisdizione va apprezzata rispetto al reato-presupposto, a nulla rilevando che la colpa in organizzazione e dunque la predisposizione di modelli non adeguati sia avvenuta all'estero.

RESPONSABILITÀ

4.1.3.12.

Responsabilità dell'ente – Sede all'estero – Natura della responsabilità.**Cass. Pen., Sez. VI,
del 7 aprile 2020, n. 11626**

4.1.4.15.

ALTRO

Promozione della cogenerazione – Normativa nazionale che prevede un regime di sostegno – Regime di sostegno a favore di impianti di cogenerazione non ad alto rendimento esteso oltre il 31 dicembre 2010.

Corte di giustizia Ue,
Sez. VII, del 17 settembre 2020,
causa C-92/19

L'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2004/8/CE, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale, la quale permetta ad impianti di cogenerazione che non presentano la caratteristica di essere impianti ad alto rendimento, ai sensi di tale direttiva, di continuare a beneficiare, anche dopo il 31 dicembre 2010, di un regime di sostegno alla cogenerazione, in virtù del quale detti impianti siano così, segnatamente, esentati dall'obbligo di acquistare certificati verdi.

4.1.4.16.

AUTORIZZAZIONI

Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Articolo 6, paragrafo 3 – Ambito di applicazione – Nozioni di “progetto” e di “accordo”.

Corte di giustizia Ue,
Sez. I, del 9 settembre 2020
causa C-254/19

Una decisione che proroga il termine di dieci anni inizialmente fissato per la realizzazione di un progetto di costruzione di un terminale di rigassificazione di gas naturale liquefatto deve essere considerata come un accordo dato su un progetto, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, quando l'autorizzazione iniziale, divenuta inefficace, ha cessato di produrre i suoi effetti giuridici alla scadenza del termine che essa aveva fissato per tali lavori e questi ultimi non sono stati avviati.

Spetta all'autorità competente valutare se una decisione di prorogare il termine inizialmente fissato per la realizzazione di un progetto di costruzione di un terminale di rigassificazione di gas naturale liquefatto, la cui autorizzazione iniziale è divenuta inefficace, debba essere oggetto dell'opportuna valutazione dell'incidenza prevista all'articolo 6, paragrafo 3, prima frase, della direttiva 92/43 e, se del caso, se essa debba riguardare l'intero progetto o una parte di esso, tenendo conto, in particolare, sia di una valutazione anteriore eventualmente realizzata, sia dell'evoluzione dei dati ambientali e scientifici rilevanti, ma anche di un'eventuale modifica del progetto o dell'esistenza di altri piani o progetti.

Tale valutazione dell'incidenza dev'essere svolta laddove non si possa escludere, sulla base delle migliori conoscenze scientifiche in materia, che detto progetto pregiudichi gli obiettivi di conservazione del sito interessato. Una valutazione anteriore di detto progetto, realizzata prima dell'adozione dell'autorizzazione iniziale dello stesso, può escludere tale rischio solo se contiene conclusioni complete, precise e definitive tali da dissipare ogni ragionevole dubbio scientifico in merito agli effetti dei lavori, e fatte salve l'assenza di evoluzione dei dati ambientali e scientifici rilevanti, l'eventuale modifica del progetto o l'esistenza di altri piani o progetti.

L'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE e l'articolo 3, punto 1, del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 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), devono essere interpretati nel senso che un materiale che non può essere qualificato come «sottoprodotto», ai sensi della prima di tali disposizioni, può essere tuttavia considerato un «sottoprodotto di origine animale», a norma della seconda di dette disposizioni.

L'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento (CE) n. 1013/2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, come modificato dal regolamento (UE) n. 135/2012 della Commissione, del 16 febbraio 2012, deve essere interpretato nel senso che le spedizioni di sottoprodotti di origine animale rientranti nel regolamento n. 1069/2009 sono escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1013/2006, come modificato dal regolamento n. 135/2012, fatte salve le ipotesi in cui il regolamento n. 1069/2009 prevede espressamente l'applicazione del regolamento n. 1013/2006, come modificato dal regolamento n. 135/2012.

L'articolo 1, paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 1013/2006, come modificato dal regolamento n. 135/2012, deve essere interpretato nel senso che tale disposizione si applica alla spedizione di una miscela di sottoprodotti di origine animale di categoria 3, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 1069/2009, e di altri materiali, qualificati come rifiuti non pericolosi, a norma del regolamento n. 1013/2006, come modificato dal regolamento n. 135/2012. La proporzione che i sottoprodotti di origine animale rappresentano nella miscela è irrilevante al riguardo.

SOTTOPRODOTTO

4.1.4.17.

Rifiuti – Spedizioni – Regolamento (CE) n. 1013/2006 – Rifiuti soggetti alla procedura di notifica e di autorizzazione preventive scritte – Nozione di “sottoprodotti” – Regolamento (CE) n. 1069/2009 – Nozione di “sottoprodotti di origine animale” – Spedizioni di una miscela di sottoprodotti di origine animale e di altri materiali.

Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 3 settembre 2020, cause riunite da C-21/19 a C-23/19

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 92/43/CEE deve essere interpretato nel senso che la cattura e il trasporto di un esemplare di una specie animale protetta ai sensi dell'allegato IV di tale direttiva, come il lupo, nella periferia di una zona popolata dall'uomo o in una tale zona, possono ricadere sotto il divieto previsto da tale disposizione.

L'articolo 16, paragrafo 1, della citata direttiva deve essere interpretato nel senso che qualsiasi forma di cattura deliberata di esemplari di tale specie animale nelle succitate circostanze è vietata in assenza di deroga concessa dall'autorità nazionale competente sulla base di tale disposizione.

TRASPORTO

4.1.4.18.

Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Direttiva 92/43/CEE – Articolo 12, paragrafo 1 – Regime di rigorosa tutela delle specie animali – Allegato IV.

Corte di giustizia Ue, Sez. II, dell'11 giugno 2020 causa C-88/19

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO Modello 231

Il D. Lgs. 231/01 ha introdotto il concetto di responsabilità amministrativa degli enti per reati tassativamente elencati nel medesimo decreto 231 commessi da persone fisiche (dipendenti ed apicali) al fine di procurare un vantaggio ovvero operando nell'interesse dell'ente medesimo.

L'ente non risponde se dimostra di aver efficacemente adottato un Modello 231 conforme ai canoni indicati nella norma di riferimento e abbia nominato un soggetto (OdV) con il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello 231.

SANZIONI

Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono di natura pecuniaria ed interdittiva oltre alla pubblicazione della sentenza ed alla confisca.

Al fine di evitare tali sanzioni, la società dovrà dotarsi di un modello organizzativo gestionale che verrà realizzato dai tecnici e giuristi di Ambiente Legale attraverso:

- **Individuazione dei processi aziendali**, effettuata tramite la raccolta di informazioni da parte del team di esperti, mediante:
 - incontri con i responsabili delle varie aree operative
 - disamina dei documenti organizzativi in essere presso l'ente
 - compilazione di appositi questionari.
- **Valutazione del rischio** compiendo una disamina delle

carenze organizzative verificate attraverso:

- mappatura ed analisi dei rischi
- redazione di una gap analysis puntuale per le varie aree mappate
- **Follow up e compliance** individuando:
 - gli strumenti idonei a mitigare il rischio 231 (procedure, deleghe e procure, monitoraggio e check list);
 - le attività da compiere per raggiungere la compliance societaria rispetto ai Sistemi di Gestione Integrata QAS (UNI EN ISO E OHSAS).
- **Formazione e informazione** del personale al fine di garantire una piena conoscenza dei presidi di controllo di cui al Modello 231 oltre che del codice etico e del sistema disciplinare.

Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA
sulla corretta gestione dei rifiuti*

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)



RICIEDI un preventivo gratuito

4.2.

SOMMARIO

- **4.2.5. Codici CER: requisito di partecipazione o di esecuzione?**
TAR CALABRIA, DEL 25 MAGGIO 2020, N. 953
di *Letizia Zavatti* 686

“ Codici CER: requisito di partecipazione o di esecuzione? ”

TAR Calabria, del 25 maggio 2020, n. 953

di **LETIZIA ZAVATTI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

L'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali non è solo un requisito imprescindibile per la lecita esecuzione di alcune attività di gestione dei rifiuti, ma è anche un tipico *requisito di partecipazione* a gara pubblica con particolare riferimento all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Se su questo però i giudici sembrano d'accordo, lo stesso non può dirsi con riguardo alla peculiare ipotesi in cui un operatore economico possiede l'iscrizione alla categoria dell'Albo e alla classe richiesta dal bando, ma non anche i codici CER richiesti dalla *lex specialis*.

Sulla natura di tale elemento quale *requisito di partecipazione* alla gara ovvero di *esecuzione* del contratto si è pronunciato il TAR Calabria, il quale, con la sentenza del 25 maggio 2020, n. 953, ha preso coraggiosamente le distanze da quanto affermato sul punto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

IN SINTESI

- Secondo la giurisprudenza, in sede di gara pubblica, l'iscrizione ANGA è un requisito di natura soggettiva, afferente all'idoneità professionale dei concorrenti alle procedure ad evidenza pubblica, che va posseduto alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, non già al mero momento di assumere il servizio;
- per quanto concerne la diversa ipotesi in cui un'impresa concorrente possiede l'iscrizione alla categoria dell'Albo e alla classe richiesta dal bando, ma non abbia, al momento dell'invio della domanda di partecipazione alla gara, tutti i codici CER in esso indicati, il TAR di Catanzaro assume una posizione differente rispetto a quella sostenuta dall'ANAC sulla medesima questione;
- secondo i Giudici, l'indicazione dei codici CER gestiti non costituisce un requisito di partecipazione autonomo, ma una mera precisazione delle modalità con cui l'attività autorizzata viene esercitata, non potendo pertanto rappresentare un presupposto per l'annullamento dell'aggiudicazione dell'appalto di servizi di gestione dei rifiuti.

ALBO

Ai sensi dell'art. 212, comma 5, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è requisito per lo svolgimento di alcune attività di gestione dei rifiuti e, segnatamente, la raccolta e il trasporto di rifiuti, la bonifica dei siti, la bonifica dei beni contenenti amianto, il commercio e l'intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi¹.

Detta disposizione è puntualmente richiamata dall'art. 8 del D.M. del 3 giugno 2014, n. 120² il quale individua le categorie e le classi dell'Albo a cui gli operatori economici devono essere iscritti per svolgere le menzionate attività³.

Il possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è quindi titolo necessario per il lecito esercizio delle attività di gestione dei rifiuti su richiamate, pena l'applicazione delle sanzioni all'uopo previste.

Il Codice ambientale all'art. 256⁴ punisce, infatti, *inter alia*, la fattispecie dell'attività di gestione di rifiuti non autorizzata, la quale ricomprende anche l'attività di raccolta, trasporto, commercio ed intermediazione senza iscrizione all'ANGA.

In tale quadro, posto che ai sensi degli artt. 200 e 202, D. Lgs. 18 aprile 2006, n. 152 l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è oggetto di affidamento a mezzo di evidenza pubblica, l'iscrizione all'ANGA assume centralità anche rispetto ai requisiti richiesti agli operatori economici che intendano prendere parte ad una gara pubblica.

Ed invero, se in passato l'Autorità Nazionale Anticorruzione si era espressa nel senso di ritenere l'iscrizione all'Albo un *requisito di esecuzione* del contratto e non di *partecipazione alle gare* per l'affidamento di lavori pubblici⁵, l'indirizzo giurisprudenziale consolidatosi negli ultimi anni⁶ è giunto invece a considerare tale iscrizione un requisito di natura soggettiva, afferente all'idoneità professionale dei concorrenti alle procedure ad evidenza pubblica, che va posseduto alla scadenza del termi-

ne di presentazione delle offerte, non già al mero momento di assumere il servizio.

L'iscrizione all'Albo Gestori ambientali è quindi oggi qualificata a tutti gli effetti quale *requisito di partecipazione*.

Se su questo però i giudici sembrano d'accordo, lo stesso non può dirsi con riguardo alla peculiare ipotesi in cui l'impresa concorrente possieda l'iscrizione alla categoria dell'Albo e alla classe richiesta dal bando, ma non possieda, al momento dell'invio della domanda di partecipazione alla gara, tutti i *codici CER* in esso indicati.

Degna di nota è infatti una recente pronuncia del TAR Calabria (sent. 25 maggio 2020, n. 953), nella quale i Giudici hanno ritenuto illegittimo il provvedimento di annullamento dell'aggiudicazione emanato dalla Stazione appaltante nei confronti di una Società cooperativa che, benchè iscritta all'Albo in categoria 1, classe F – come richiesto dalla *lex specialis* - al momento dell'invio della domanda possedeva solo alcuni dei codici CER dei rifiuti indicati nella documentazione di gara, avendo per gli altri solamente provveduto ad attivare il procedimento per il rilascio della relativa autorizzazione.

Discostandosi di molto dalle conclusioni raggiunte dall'ANAC nel Parere di precontenzioso rilasciato proprio con riguardo a tale fattispecie⁷, infatti, il Tar Calabria ha ritenuto *sufficiente* che, al momento di partecipare alla gara, l'impresa avesse fatto richiesta dei codici CER suddetti - poi ottenuti - e non che li avesse già al momento di partecipazione, attenendo tale aspetto più a un *requisito di esecuzione* del contratto che a un requisito di partecipazione.

*

La controversia nasceva in seguito all'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi integrati di raccolta, recupero e/o smaltimento rifiuti solidi urbani assimilati nel Comune di C. , al termine della quale la Società Cooperativa S. P. risultava vincitrice.

1 Art 212, comma 5, D.Lgs. 152/2006 recante “ *Albo Nazionale Gestori Ambientali*”.

2 Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 3 giugno 2014, n. 120 “ *Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali*”.

3 Tomassetti. R. “ *Il calcolo della popolazione servita dall'appalto e il requisito dell'iscrizione ANGA*”, in Ambiente Legale Digesta N. 5 - Settembre-Ottobre 2019.

4 Art. 256, comma 1, D. Lgs. 152/2006 recante “ *Attività di gestione di rifiuti non autorizzata*”.

5 Deliberazioni ANAC n. 93/2007, n. 95/2007, n. 96/2007, n. 128/2007 e parere n. 165/2008.

6 *Ex multis*: Consiglio di Stato, sezione V, sent. n. 1825 del 19 aprile 2017, Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 2019, n. 3727.

7 ANAC, Deliberazione n. 123 del 12 febbraio 2020, PREC 4/2020/S.

ALBO

Tuttavia, come anticipato, a seguito dell'aggiudicazione, la terza classificata contestava la mancata esclusione dalla gara dell'impresa vincitrice in ragione del mancato possesso, da parte di quest'ultima, del requisito di partecipazione relativo all'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali in relazione ai Codici CER 08.03.18 e 20.01.21. e chiedeva all'Autorità Nazionale Anticorruzione un Parere ex art. 211, comma 1, del D.Lgs. 50/2016 sulla vicenda.

Ebbene, sul punto, l'ANAC, investita della questione, affermava inequivocabilmente che *“la specificazione dei codici CER nei documenti di gara, essendo condizione necessaria per lo svolgimento dell'attività oggetto del servizio da affidare [...], è da intendersi come tassativa e non meramente esemplificativa. Si tratta, in sostanza, di un'indicazione vincolante, basata sulle tipologie di rifiuti previsti dal bando, per le quali il concorrente deve essere autorizzato ai fini della sua partecipazione alla gara e non dell'esecuzione del servizio”*.

La medesima proseguiva rilevando che, poiché in tema di gare pubbliche le uniche fonti della procedura sono costituite dal bando di gara, dal capitolato e dal disciplinare, con i relativi allegati, *“tali fonti devono essere interpretate ed applicate per quello che oggettivamente prescrivono, senza che possano acquisire rilevanza atti interpretativi postumi della stazione appaltante o della commissione di gara”*. Pertanto, ove le clausole del bando risultassero inequivoche, come in effetti accade nella fattispecie in commento, in cui il possesso dell'autorizzazione a gestire determinati codici CER è inserito tra i requisiti di partecipazione alla gara, deve ritenersi che esse non possano generare alcun affidamento circa la possibilità di concorrere alla procedura alla gara in assenza della predetta autorizzazione, ovvero dichiarando di aver avviato il procedimento per l'integrazione dei CER mancanti.

“Pertanto”, concludeva infine l'Authority, *“il mancato possesso del requisito di partecipazione relativo ai Codici CER, prescritto dalla lex specialis avrebbe dovuto condurre [la Stazione appaltante] all'esclusione dalla gara della Soc. Coop. S. P.”*

A fronte della nettezza e dell'univocità delle indicazioni contenute nel richiamato Parere, pertanto, il Comune si adoperava per porre rimedio al presunto errore di valutazione circa la natura di requisito di *esecuzione* attribuita al possesso dell'autorizzazione a gestire tutti i CER indicati nel bando e annullava il provvedimento di aggiudicazione dell'appalto.

Nonostante ciò, la Società Cooperativa non esitava ad impugnare, non solo l'annullamento, ma anche il Parere dell'ANAC, dolendosi della loro illegittimità per violazione di legge, per violazione del bando e per eccesso di potere.

Più precisamente, infatti, la ricorrente affermava che i codici CER richiesti dal bando per l'affidamento del servizio rappresentano un requisito di *esecuzione* del contratto – e non anche di *partecipazione* alla gara. Pertanto, ad avviso della stessa, l'annullamento doveva essere giudicato illegittimo in quanto le cause di esclusione dalla procedura ad evidenza pubblica sono tassative e di stretta interpretazione e che, diversamente opinando, il bando risulterebbe in contrasto con l'art. 83 c. 8 del D.Lgs. 50/2016⁸.

Ebbene, il TAR di Catanzaro, chiamato a pronunciarsi sulla controversia in commento, chiariva innanzitutto che la legge di gara prevedeva, tra i requisiti di *partecipazione*, la necessaria iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali ex art. 212 D.lgs. 152/2006 e rinviava per il dettaglio al disciplinare di gara.

Disciplinare che, dal canto suo, specificava, in ordine a tale iscrizione, che essa fosse *“in corso di validità, per le seguenti categorie: categoria 1 classe F o superiore, riportanti almeno i seguenti codice CER afferenti ai servizi oggetto di gara: [tra cui quelli non posseduti dalla ricorrente al momento della domanda]. Laddove la categoria 1 [...] contempli solo in parte i suddetti codici, il concorrente, ai fini della dimostrazione del requisito di cui sopra potrà ricorrere all'iscrizione in altre categorie in cui siano inclusi almeno i codici mancanti nella categoria 1”*.

Dalla lettura delle predette clausole, pertanto, il Collegio giungeva a ritenere che l'iscrizione all'Albo

8 Art. 83 c. 8 D.Lgs. n. 50 del 2016 recante *“Criteri di selezione e soccorso istruttorio”*.

“Le stazioni appaltanti indicano le condizioni di partecipazione richieste, che possono essere espresse come livelli minimi di capacità, congiuntamente agli idonei mezzi di prova, nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse ed effettuano la verifica formale e sostanziale delle capacità realizzative, delle competenze tecniche e professionali, ivi comprese le risorse umane, organiche all'impresa, nonché delle attività effettivamente eseguite. Per i soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettere d), e), f) e g), nel bando sono indicate le eventuali misure in cui gli stessi requisiti devono essere posseduti dai singoli concorrenti partecipanti. La mandataria in ogni caso deve possedere i requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria. I bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione rispetto a quelle previste dal presente codice e da altre disposizioni di legge vigenti. Dette prescrizioni sono comunque nulle”.

Nazionale dei Gestori Ambientali – requisito pacificamente considerato di partecipazione alla gara e non di esecuzione del contratto – si pone su un piano diverso rispetto alla semplice indicazione, all'interno della stessa, dei codici CER.

Ricordano infatti i Giudici che, ai sensi dell'art. 212, c. 23 D.Lgs. 152/2006, “nell'Albo sono indicate, oltre ai dati del soggetto autorizzato, l'attività per la quale viene rilasciata l'autorizzazione, i rifiuti oggetto dell'attività di gestione, la scadenza dell'autorizzazione; ed è successivamente annotata ogni variazione delle predette informazioni che intervenga nel corso della validità dell'autorizzazione stessa”.

Parallelamente, a mente degli artt. 14, comma 2, lett. c) e 18, comma 2 D.M. 3 giugno 2014, n. 120⁹:

- “Nell'albo vengono poi annotati, attraverso l'indicazione dei codici CER, i rifiuti in concreto gestiti, i mezzi adoperati, il personale impiegato”;
- “Ogni variazione [...] deve essere comunicata al soggetto gestore dell'Albo e da questo annotata” e la “variazione non [...] comporta[...] una modifica del requisito di qualificazione già posseduto, ma una specificazione dell'attività effettivamente svolta”.

Dalla ricostruzione normativa effettuata è pertanto ragionevole desumere che se, da un lato, l'iscrizione all'Albo rappresenta la via per ottenere l'autorizzazione all'esercizio di una determinata attività, dall'altro, l'indicazione dei codici CER gestiti non costituisce un requisito di partecipazione autonomo, ma una mera precisazione delle modalità con cui l'attività autorizzata viene esercitata, non potendo pertanto rappresentare, nel caso di specie, un presupposto per l'annullamento dell'aggiudicazione dell'appalto di servizi di gestione dei rifiuti.

In altre parole, dunque, l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali nella categoria indicata nel bando costituisce condizione di partecipazione alla gara per l'affidamento del servizio rifiuti, mentre l'indicazione dei codici CER in concreto gestiti deve considerarsi un semplice requisito di esecuzione, inidoneo a configurare una causa di esclusione dalla procedura di gara.

⁹ Art. 14 Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 3 giugno 2014, n. 120 recante “Trasmissione e protocollazione delle domande e delle comunicazioni”.

Art. 18 Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 3 giugno 2014, n. 120 recante “Variazioni”.

La gestione dei rifiuti e Circular Economy

Il Nuovo Testo Unico Ambientale: tutte le novità introdotte dalla riforma sulla gestione rifiuti (d.lgs. 116 del 3 settembre 2020)

DIRETTA WEBINAR

SECONDA EDIZIONE

Prima Lezione: 09.00 - 10.30

Seconda Lezione: 11.00 - 12.30

Terza Lezione: 14.30 - 16.00

Quarta Lezione: 16.30 - 18.00

Ambiente Legale ha costruito un percorso step by step per accompagnare aziende e consulenti nei meandri e nelle insidie del decreto legislativo 152 del 2006, attraverso 16 momenti formativi, ciascuno focalizzato su un aspetto rilevante della gestione dei rifiuti, per informarsi sulle novità, formarsi sull'applicazione pratica, e prevenire le gravose conseguenze delle sanzioni ambientali. È stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'11 settembre la modifica che rivoluziona la normativa in materia di rifiuti.

Con d.lgs. 116 del 3 settembre 2020, è stata recepita la direttiva comunitaria 851/2018 che modifica la direttiva sui rifiuti facente parte del pacchetto sulla Circular Economy, trasformando il mondo della gestione dei rifiuti che conosceamo fino ad oggi.

Riforme impattanti su istituti essenziali e cruciali del Testo Unico Ambientale quali la classificazione, la tracciabilità dei rifiuti, il regime delle responsabilità tra tutti gli operatori (produttore del prodotto, produttore del rifiuto, intermediario, trasportatore, destinatario) che necessitano di reinterpretare in azienda tutte le regole adottate per una corretta gestione dei rifiuti.

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

COSTO DEL CORSO:

349 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI

formazione@ambientelegale.it

Codici CER:
requisito di partecipazione
o di esecuzione?



Responsabile Tecnico

MODULO OBBLIGATORIO +
MODULO SPECIALISTICO CAT. 1-4-5

QUOTA DI PARTECIPAZIONE

432,00* (IVA esclusa)

Diretta Zoom Webinar

Il *Responsabile Tecnico* ha cambiato i connotati.

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

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

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

Questo significa che occorre formarsi e informarsi anche sulle norme relative al trasporto dei rifiuti urbani, al trasporto dei rifiuti pericolosi e non pericolosi, nonché su quelle generali afferenti al trasporto di cose su strada con autoveicoli, rimorchi, semirimorchi, trattori.

Ambiente Legale, intende fornire una guida sui compiti/ruoli e responsabilità di Responsabile Tecnico, e al contempo un percorso per il superamento dell'esame relativo al modulo obbligatorio per tutte le categorie, nonché al modulo specialistico relativo alla raccolta e al trasporto dei rifiuti per le categorie 1, 4 e 5.

PER INFORMAZIONI SCRIVICI:

formazione@ambientelegale.it

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	693
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	694
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	695
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	696
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	697
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	698
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	699
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	700
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	701
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	702
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	703
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	704
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	705
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	706
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	707
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	708
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	709
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	710
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	711
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	712



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.



Quali modifiche sono state apportate dalla Direttiva 2018/851/UE in materia di definizione di rifiuti da demolizione e costruzione?

La Direttiva 2018/851/UE, è intervenuta a modificare la Direttiva del 2008, prevedendo una serie di misure volte a porre in essere una gestione sempre più ragionata in termini di recupero e riciclaggio di tali rifiuti.

Fra le modifiche apportate dalla suddetta Direttiva, nello specifico, rileva l'**introduzione della definizione di rifiuti da demolizione e costruzione**.

Fino a oggi detta tipologia di rifiuti risultava priva di una definizione normativa, che quindi differiva molto spesso da Regione a Regione, a secondo dei vari provvedimenti regionali di volta in volta adottati, al fine di disciplinarne le corrette modalità operative.

Anche la giurisprudenza, ha contribuito a circoscriverne l'ambito, stabilendone a esempio la natura di rifiuti speciali¹ oppure, escludendone la natura di "sottoprodotti"².

Tale lacuna, tuttavia, oggi è stata colmata dalla direttiva 2018/851/UE, che nel modificare la direttiva rifiuti (2008/98/CE), ha inserito all'interno dell'articolo 3, il comma 2-*quater*, recante appunto detta definizione.

E così è stato stabilito che: "2 *quater*) «**rifiuti da costruzione e demolizione**», **rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione**".

La definizione, invero, si presenta alquanto scarna, tuttavia ulteriori indicazioni possono essere ricavate dalla direttiva 2018/851/UE, che nei suoi considerando stabilisce che:

- "È opportuno includere nella direttiva 2008/98/CE la definizione di [...] «rifiuti da costruzione e demolizione»" (considerando 9).
- "I rifiuti [...] della costruzione e demolizione, [...] sono esclusi dall'ambito di applicazione della nozione di rifiuti urbani" (considerando 10).
- "Sebbene la definizione di «rifiuti da costruzione e demolizione» si riferisca ai rifiuti risultanti da attività di costruzione e demolizione in senso generale, essa comprende anche i rifiuti derivanti da attività secondarie di costruzione e demolizione fai da te effettuate nell'ambito del nucleo familiare. I rifiuti da costruzione e demolizione dovrebbero essere intesi come corrispondenti ai tipi di rifiuti di cui al capitolo 17 dell'elenco di rifiuti stabilito dalla decisione 2014/955/UE nella versione in vigore il 4 luglio 2018" (considerando 11).



In conclusione, quindi, con la nuova definizione comunitaria, i rifiuti da costruzione e demolizione sono rifiuti speciali, derivanti dalle attività di costruzione e demolizione – inclusa quella derivante da attività fai da te effettuate nell'ambito del nucleo familiare – e sono riconducibili ai codici CER 173.

1 Cass. pen. Sez. III, 27 giugno 2013, n. 37541: "Gli inerti provenienti da demolizioni di edifici sono rifiuti speciali, trattandosi di materiale espressamente qualificato come tale dal D.Lgs. n. 152/2006, del quale il detentore ha l'obbligo di disfarsi avviandolo o al recupero o allo smaltimento (nella specie, è stato condannato l'appaltatore dei lavori edili che si era impegnato a trasportare i materiali di risulta in discariche autorizzate sicché, quale titolare di una posizione di garanzia, aveva l'onere di accertare che il rifiuto venisse correttamente smaltito; di conseguenza, la sua responsabilità non poteva escludersi per il solo fatto di aver incaricato altro soggetto del trasporto del materiale)". Cass. pen. Sez. III Sent., 13 aprile 2011, n. 16727 "I materiali provenienti da demolizioni rientrano nel novero dei rifiuti in quanto oggettivamente destinati all'abbandono, l'eventuale recupero è condizionato a precisi adempimenti, in mancanza dei quali detti materiali vanno considerati, comunque, cose di cui il detentore ha l'obbligo di disfarsi; l'eventuale assoggettamento di detti materiali a disposizioni più favorevoli che derogano alla disciplina ordinaria implica la dimostrazione, da parte di chi lo invoca, della sussistenza di tutti i presupposti previsti dalla legge".

2 Cass. pen. Sez. III Sent., 06 ottobre 2011, n. 45023 "Non sono qualificabili sottoprodotti i rifiuti inerti da demolizione utilizzati, previo trattamento di stabilizzazione e frantumazione, per realizzare un'opera stradale".

3 CER 17 (rifiuti dalle attività di costruzione e demolizione - compreso il terreno prelevato da siti contaminati).

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.5.

**Come vengono classificate le materie plastiche degli imballaggi?**

Il CONAI ha pubblicato recentemente le “Linee Guida per la facilitazione delle attività di riciclo degli imballaggi in carta”.

Nel documento sono descritte le specificità degli imballaggi in carta, le diverse tipologie di materiali per il packaging e le relative caratteristiche. La pubblicazione mira a mettere in evidenza i fattori critici all'interno del processo di selezione e riciclo degli imballaggi per poter avviare un percorso di incrementata consapevolezza e facilitazione delle suddette attività.

Le indicazioni fornite saranno periodicamente aggiornate da CONAI, cosicché possano rappresentare un riferimento aggiornato, al passo con l'evoluzione degli imballaggi immessi al consumo e le innovazioni legate al processo di riciclo inteso come insieme di raccolta, selezione e riciclo del rifiuto.

La scelta dei materiali – si dice nel documento – risulta determinante nelle fasi della sua progettazione perché ne determina le prestazioni, le modalità produttive, l'aspetto e le possibilità di riciclo. La stessa inoltre è fondamentale anche quando il progettista pensa al fine vita dell'imballaggio quando diventa rifiuto.

Ebbene, le materie plastiche sono classificate in base a un sistema di identificazione sviluppato dalla Society of the Plastics Industry (SPI) nel 1988 e ripreso a livello europeo nella Decisione della Commissione 97/129/ CE.

La classificazione è utilizzata per l'individuazione del materiale ai fini del riciclo e prevede una codifica dei polimeri più diffusi contrassegnati con abbreviazioni e numerazioni dall'1 al 6, mentre il numero 7 è riferito genericamente a tutti gli altri tipi di materie plastiche.

Tanto per chiarire Il PET, resina termoplastica appartenente alla famiglia dei poliesteri e ottenuta per policondensazione dall'acido tereftalico e dal glicole etilenico, ha codice identificativo 1; il polietilene ad alta densità, resina termoplastica della famiglia delle poliolefine, ottenuta dalla polimerizzazione dell'etilene, ha codice 2; il cloruro di polivinile, resina termoplastica vinilica ottenuta dalla polimerizzazione del cloruro di vinile, ha codice 3; il polietilene a bassa densità, resina termoplastica della famiglia delle

poliolefine, ottenuta dalla polimerizzazione dell'etilene, ha codice 4; il polipropilene, resina termoplastica della famiglia delle poliolefine, ottenuta per poliaddizione del propilene, ha codice 5; il polistirene o polistirolo, resina termoplastica ottenuta per poliaddizione dello stirene, ha codice 6.

Sotto il codice 7 sono compresi invece tutti i polimeri senza un codice identificativo specifico, insieme alle combinazioni di polimeri che non possono essere separati mediante semplice azione meccanica. L'uso di tali polimeri è limitato per cui non si è ritenuto di dover assegnare uno specifico codice.



In conclusione le materie plastiche degli imballaggi sono classificate nel modo susposto, in base a un sistema di identificazione sviluppato dalla Society of the Plastics Industry (SPI) nel 1988 e ripreso a livello europeo nella Decisione della Commissione 97/129/ CE.

COLLANA:

*“I Quaderni sui rifiuti”***I rifiuti nei quesiti**



Se colloco del materiale edile di risulta in un'area recintata, posso escluderne la natura di rifiuto?

Il suddetto quesito trae spunto da una vicenda che, al termine della fase di merito di giudizio, ha visto condannato ai sensi dell'art. 256 (*Attività di gestione di rifiuti non autorizzata*) del D. Lgs. 152 del 2006, alla pena di 15.000,00 euro di ammenda, un soggetto privato, per aver ripetutamente effettuato attività di trasporto di rifiuti, costituiti da materiali edili di risulta, in un'area (di cui vantava anche un titolo all'utilizzo della stessa) situata nei pressi di una pineta recintata e chiusa da un cancello.

Contro la suddetta sentenza, quindi, l'imputato ha proposto ricorso alla Corte di Cassazione sostenendo, fra gli altri motivi, l'erroneità della statuizione del giudice di merito in quanto la sua condotta non poteva essere qualificata ai sensi dell'art. 256 (*Attività di gestione di rifiuti non autorizzata*) del Testo Unico Ambientale, poiché il materiale in questione (materiale edile di risulta) non poteva essere classificato come "rifiuto".

Secondo la tesi difensiva prospettata, infatti, la classificazione del materiale come rifiuto, "contrastava con la circostanza che l'area fosse delimitata da un cancello chiuso con catena un lucchetto, indice del fatto che l'imputato li avesse solo temporaneamente ivi collocati, e che comunque disponesse di un titolo all'utilizzo dell'area".

In tal modo, pertanto, l'imputato riteneva di dimostrare che i materiali da lui trasportati non potessero essere considerati "rifiuti" in quanto non si poteva dire che lo stesso intendeva disfarsi di tali oggetti, ma solo collocarli temporaneamente nel terreno di cui era proprietario, chiuso con tanto di catena e lucchetto.

Gli Ermellini, tuttavia, non hanno condiviso la tesi difensiva avanzata dal ricorrente con riguardo alla impossibilità di classificare i materiali edili di risulta come rifiuti sancendo il proprio orientamento nella sentenza del 17 luglio 2020, n. 21289.

La Suprema Corte, infatti, ha sottolineato che "la nozione di rifiuto, desumibile dalla formulazione dell'art. 183, comma 1, lett. a), del testo unico attualmente vigente, comprende "qualsiasi sostanza o oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di

disfarsi." Sicché, per la relativa definizione deve farsi esclusivo riferimento al concetto di abbandono, utilizzato dal legislatore nella disposizione citata. [...] deve in ogni caso osservarsi che non è la recinzione o la chiusura dell'area sulla quale sono stati sversati i rifiuti ad escludere la volontà di disfarsene la quale va al contrario improntata al criterio oggettivo della destinazione naturale del bene all'abbandono, logicamente desunta dal Tribunale campano dalle contingenze concrete, ovvero sia dalla circostanza che si trattasse di una superficie "fino a poco tempo prima del tutto intatta, benché da tempo sostanzialmente abbandonata" e dall'accumularsi del materiale ivi riversato nel tempo [...]".



In conclusione, quindi, la collocazione di materiale edile di risulta in una area recintata e di cui si possiede un titolo per l'utilizzo della stessa, non è sufficiente ad escludere la natura di rifiuto dello stesso in quanto, se dalle evidenze concrete (nel caso di specie l'area era in precedenza abbandonata e si stava verificando l'accumulo del materiale nel tempo) emerge la chiara intenzione di disfarsi degli stessi.

ambiente **legale**

DIGESTA

per la tua pubblicità all'interno
della nostra rivista contattaci su:

commerciale@ambientelegale.it

PREVENTIVI GRATUITI

Milano 02.87366838

Bologna 051.0353030

Roma 06.94443170

Terni 0744.400738



CONTATTACI

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.5.

**In materia di oli esausti vigono le regole sul deposito temporaneo?**

Le condizioni affinché sussista il deposito temporaneo, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. bb) del D.lgs. 152/2006, sono le seguenti:

- i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;
- i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti:
 - o con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;
 - o quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi.
 - o in ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;
- il deposito temporaneo deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;
- devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;
- per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo.

Ebbene, in materia di oli esausti, ha senso parlare di deposito temporaneo, esclusivamente nella prospettiva degli oli usati classificati come *rifiuti speciali*.

Ed invero, con particolare riferimento agli oli usati, occorre rilevare che specifiche indicazioni riguardo alla tenuta del deposito temporaneo sono contenute nell'Allegato C del DM 392/1996 recante "*Regolamento recante norme tecniche relative alla eliminazione degli oli usati*", sulla cui validità ed efficacia,

aleggia ancora oggi grande incertezza.

Ciononostante, alla luce dei numerosi richiami che a tale Regolamento il Legislatore ha rivolto, anche in seguito alla sua presunta abrogazione, si ritiene opportuno dare sinteticamente conto delle principali prescrizioni concernenti la gestione dei depositi temporanei in esso contenute.

Ebbene, quanto alle *caratteristiche generali* dei depositi, l'Allegato C del Reg. 392/1996 prevede che:

- a. i depositi adibiti allo stoccaggio e movimentazione di olio usato, emulsioni oleose, filtri olio usati, devono disporre di un piazzale di ampiezza tale da permettere la agevole manovra degli automezzi utilizzati;
- b. tutta l'area del deposito deve essere delimitata da recinzione preferibilmente in muratura con altezza all'esterno del deposito minima di mt 2,50;
- c. tutte le aree interne, sia adibite ad attività di travaso che di transito o parcheggio, devono essere pavimentate e drenate.
- d. i depositi adibiti allo stoccaggio e movimentazione di olio usato o emulsioni oleose devono disporre di almeno un serbatoio per lo stoccaggio di prodotto contaminato.

Inoltre, l'Allegato C del Reg. 392/1996 precisa altresì che:

- i bacini serbatoi devono essere fissi, in acciaio, pavimentati con accentuata pendenza verso sistema di drenaggio o raccolta collegati alla rete fognante oleosa;
- per la pavimentazione deve essere previsto trattamento superficiale con prodotti resistenti agli oli minerali;
- eventuali giunti sulla pavimentazione o sui muri di contenimento, devono essere realizzati in materiale anti-solventi e sulle superfici esterne dei serbatoi (anche di quelli interrati), deve essere previsto idoneo trattamento anticorrosione;
- le operazioni di travaso devono essere effettuate in postazioni all'uopo predisposte e debitamente attrezzate;
- i contenitori vuoti adibiti al trasporto di olio usato o di emulsioni oleose devono essere stoccati in area posta sotto tettoia e se stoccati all'aperto, l'area relativa deve essere pavimentata e adeguatamente drenata.



In conclusione, in materia di oli esausti, ha senso parlare di deposito temporaneo, esclusivamente nella prospettiva degli oli usati classificati come rifiuti speciali.

**Qual è il luogo di produzione dei rifiuti da manutenzione di un sistema fognario?**

L'articolo 230 comma 5 specifica che: *“I rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva”*.

Nel caso in esame, dunque, è la stessa norma che ci aiuta a individuare il soggetto *produttore del rifiuto*, identificandolo in *“colui che svolge l'attività manutentiva”*.

Ciò che rileva – ai fini dell'attribuzione della qualifica di *produttore* nella fattispecie in esame – è quindi chi *“effettua”* materialmente l'attività di pulizia manutentiva.

Sarà, infatti, tale soggetto ad essere considerato giuridicamente il produttore dei rifiuti.

In più, il secondo capoverso del citato articolo prevede espressamente che i rifiuti derivanti dalla pulizia manutentiva delle reti fognarie possono essere:

- i. *“conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero”* o, *in alternativa,*
- ii. *“raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva”*.

La norma, pertanto, prevedendo la possibilità di raggruppare temporaneamente i rifiuti in esame presso la sede o l'unità locale del manutentore, ha implicitamente consentito – sulla base di una scelta discrezionale del manutentore medesimo - di considerare tali luoghi (la sede o l'unità locale del manutentore) come il luogo giuridico di produzione dei rifiuti.

Molteplici ragioni inducono a propendere per tale interpretazione. In primo luogo, infatti, da un punto di vista prettamente logico, deve evidenziarsi che non avrebbe avuto senso prevedere la possibilità – per il manutentore – di raggruppare temporaneamente i rifiuti presso la propria sede o l'unità locale, se poi da tale scelta non ne fosse automaticamente conseguito che i rifiuti medesimi si considerano (giuridicamente) prodotti in tali luoghi.

In secondo luogo, non può non evidenziarsi che qualora l'alternativa in esame – ovvero quella di raggruppare temporaneamente i rifiuti presso la sede o l'unità locale del manutentore - fosse *“svincolata”* dal concetto di deposito temporaneo, e quindi da

quello di luogo (giuridico) di produzione del rifiuto, il raggruppamento di rifiuti andrebbe inevitabilmente a costituire un vero e proprio stoccaggio di rifiuti che, ai sensi della normativa ambientale, necessita di un'apposita autorizzazione.

Conseguentemente, qualora il Legislatore, con la disposizione in esame, avesse effettivamente voluto prevedere la possibilità - per il manutentore - di costituire non già un deposito temporaneo (come noto, non soggetto ad alcuna preventiva autorizzazione), bensì uno stoccaggio di rifiuti, il medesimo avrebbe certamente (e necessariamente) dovuto specificare che in tale particolare ipotesi, non essendo richiesta alcuna preventiva autorizzazione, si stava derogando al regime ordinario il quale, infatti, impone un'apposita autorizzazione per lo stoccaggio di rifiuti. Ma tutto questo non è stato previsto.



In definitiva, può evincersi che, il luogo di produzione giuridico di rifiuti presso un sistema fognario è rappresentato dalla sede o unità operativa del soggetto che ivi svolge attività manutentiva.

VEICOLI FUORI USO: le novità delle Direttive sulla Circular Economy

18 NOVEMBRE 2020

Live Zoom - 14:30 - 16:00

DIRETTA WEBINAR

COSTO DEL CORSO:

149 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.5.

**Trasporto transfrontaliero di rifiuti: quali responsabilità in caso di spedizione illegale?**

Il Regolamento CE/1013/2006, al suo art. 24, definisce “illegali” le spedizioni di rifiuti compiute¹:

- *senza notifica* a tutte le Autorità competenti interessate;
- *senza l'autorizzazione* delle Autorità stesse;
- con l'autorizzazione delle Autorità competenti ottenuta mediante *falsificazioni, false dichiarazioni o frodi*;
- in un *modo che non è materialmente specificato* nella notifica o nei documenti di movimento;
- in un modo per il quale il recupero o lo smaltimento risulti *in contrasto con la normativa* comunitaria o internazionale e, in particolare *con gli articoli 34, 36, 39, 40, 41 e 43* del regolamento (che disciplinano le esportazioni e le importazioni da e verso l'Unione Europea).

Sono altresì ritenute *illegali* le spedizioni di rifiuti elencati nell'allegato III (lista verde), III A o III B del regolamento (Ce) n. 1013/2006 o quelli destinati ad analisi di laboratori, laddove sia stato accertato che:

- i rifiuti non sono elencati negli allegati III, III A o III B;
- l'articolo 3, paragrafo 4, non è stato rispettato;
- la spedizione è effettuata in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'Allegato VII.

Ebbene, in caso di *spedizione illegale*, il Legislatore europeo pone in capo al notificatore o al soggetto che organizza la spedizione (a seconda che la spedizione sia soggetta a procedura di notifica e autorizzazione preventiva scritta ovvero con procedura con obblighi generali di informazione):

- un *obbligo di ripresa del carico dei rifiuti* (art. 24 Reg. CE/1013/2006);
- un *obbligo di sostegno delle spese* di deposito e recupero dei rifiuti (art. 25 Reg. CE/1013/2006).

Quanto all'obbligo di ripresa, l'art. 24 Reg. CE/1013/2006 prevede che quando un'Autorità ritiene una spedizione illegale, essa è tenuta ad informare tempestivamente le altre Autorità competenti interessate, tra cui l'Autorità del paese di spedizione, la quale provvede affinché i rifiuti in questione siano fatti rientrare nel paese di sua giurisdizione da parte del notificatore.

Più precisamente, qualora il responsabile della spedizione illegale sia il notificatore o il soggetto che organizza la spedizione, sarà questi a doversi preoccupare della ripresa dei rifiuti.

Laddove, tuttavia, tale soggetto non venga identificato ovvero sia impossibilitato ad organizzare la ripresa dei rifiuti, a predisporre il rientro del carico entro i confini del paese di provenienza sarà la stessa Autorità del paese di spedizione.

Sul punto, si rileva, che le operazioni finalizzate alla ripresa del carico oggetto della spedizione giudicata illegale, possono essere evitate qualora i rifiuti possano essere recuperati o smaltiti dall'Autorità del paese di spedizione o da una persona fisica o giuridica che agisce per suo conto, in modo alternativo nel paese di destinazione o di origine, ovvero, in via residuale e salvo l'accordo di tutte le autorità competenti, in altro paese.

Le operazioni di ripresa devono avvenire *entro 30* giorni o entro il termine eventualmente concordato tra le Autorità competenti interessate dal momento in cui l'Autorità competente di spedizione viene a conoscenza o è avvisata per iscritto dalle Autorità di destinazione o transito della spedizione illegale e informata dei motivi che l'hanno prodotta.

L'art. 194 D.Lgs. 152/2006 in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti richiama il Reg. 1013/2006, rinviando, tra l'altro, anche all'art. 50, il quale prevede che “*gli Stati membri stabiliscono le norme in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie affinché esse siano attuate. [...]*”.

A tal fine, il Legislatore nazionale ha dunque previsto, al suo art. 259 D.Lgs. 152/2006 che è punito chi effettua una spedizione transfrontaliera di rifiuti che integra la definizione di “spedizione illegale di rifiuti” ai sensi dell'art. 2, punto 35 del Reg. CE/1013/2006 (ex art. 26 Reg. CEE 1° febbraio 1993, n. 259) con la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni, aumentata qualora la spedizione abbia ad oggetto rifiuti pericolosi.



In caso di spedizione illegale, dunque, la sanzione di cui all'art. 259 D.Lgs. 152/2006 si aggiunge all'obbligo di ripresa o corretto smaltimento del carico di rifiuti incriminato e all'obbligo di sostegno delle relative spese poste dal Legislatore europeo in capo al soggetto responsabile.

¹ Art. 2 punto 35 Reg. CE/1013/2006.

**Come ha inciso il D. Lgs. 116/2020 sulla tracciabilità dei rifiuti?**

Come noto con il D. Lgs. 116/2020¹ è stata data attuazione alle direttive europee 2018/851 in materia di rifiuti e 2018/852 in materia di imballaggi. Tali direttive, appartenenti alle c.d. direttive sull'economia circolare, hanno influito sulla disciplina in materia ambientale anche quanto alla tracciabilità.

Nella specie, il suddetto decreto attuativo, in tale materia, ha completamente riformato l'art. 188 *bis* - rubricato Controllo della tracciabilità dei rifiuti - del D. Lgs. n. 152/2006.

Ebbene, il nuovo articolo 188 *bis* definisce *il sistema di tracciabilità dei rifiuti* che si compone delle procedure e degli strumenti di tracciabilità dei rifiuti integrati nel Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti².

Tale registro (sostituito, dunque, del vecchio SISTRI) viene gestito con il supporto tecnico operativo dell'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'art. 212 del D. Lgs. n. 152/2006.

In particolare, per consentire la lettura integrata dei dati, viene demandato al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di indicare - con uno o più decreti - le modalità per gli adempimenti relativi alle modalità di compilazione e tenuta del registro di carico e scarico e del formulario identificativo di trasporto dei rifiuti, di cui, rispettivamente, agli articoli 190 e 193 del D. Lgs. n. 152/2006.

Il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, collocato presso la competente struttura organizzativa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, risulterebbe, poi, articolato in:

- a) una sezione Anagrafica, comprensiva dei dati dei soggetti iscritti e delle informazioni relative alle specifiche autorizzazioni rilasciate agli stessi per l'esercizio di attività inerenti alla gestione dei rifiuti;
- b) una sezione Tracciabilità, comprensiva dei dati ambientali relativi agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 e dei dati afferenti ai percorsi

dei mezzi di trasporto nei casi stabiliti dal decreto di cui al comma 1.

In particolare, infine, il legislatore prevede che i suddetti decreti ministeriali in emanazione disciplinino anche:

- i modelli ed i formati relativi al registro di carico e scarico dei rifiuti di cui agli articoli 190 del D. Lgs. n. 152/2006;
- i modelli ed i formati del formulario di identificazione di cui all'art. 193 del D. Lgs. n. 152/2006;

con l'indicazione altresì delle modalità di compilazione, vidimazione e tenuta in formato digitale degli stessi.

Sul punto preme, dunque, precisare che i modelli attualmente in uso, così come predisposti dal Decreto ministeriale n. 145 del 1998, quanto al formulario dei rifiuti e del Decreto ministeriale n. 148 del 1998, quanto al registro di carico e scarico, continuano ad applicarsi sino all'emanazione dei decreti attuativi di tale disposizione.



In conclusione, la tracciabilità dei rifiuti alla luce del recepimento delle direttive sulla economia circolare che hanno profondamento inciso sulla riscrittura dell'art. 188 bis del D. Lgs. n. 152/2006 dovrà improntarsi sul Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti demandando a decreti ministeriali alcune funzionalità tra cui modelli e tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari così come disciplinati rispettivamente dagli artt. 190 e 193 del D. Lgs. n. 152/2006.

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

2 Istituito ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 c.d. decreto semplificazioni, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.5.



Nuovo 193: il trasportatore risponde per l'errata compilazione del campo produttore?

Il valore della firma del trasportatore sul Formulario di Identificazione del Rifiuto è sempre stato uno dei temi caldi in materia di trasporto dei rifiuti.

Il Ministero dell'Ambiente, nella circolare esplicativa sulla compilazione di registri e formulari del 1998¹ aveva definito la firma del trasportatore come "la sottoscrizione da parte della persona fisica che effettua il trasporto e ne assume la relativa responsabilità", precisando che detta sottoscrizione può comportare unicamente una responsabilità generale in materia di trasporto di cose.

Successivamente, il Comitato Nazionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali² rilevava che l'attività di trasporto di rifiuti fosse effettuata da trasportatori professionali particolarmente qualificati anche al fine di evitare, limitare e correggere eventuali abusi ed errori dei quali possa aversi evidenza durante l'iter del trasporto.

Di conseguenza gli eventuali e riconoscibili indizi di irregolarità e le obiettive ragioni di sospetto, non dovrebbero essere valutate sulla base delle capacità del semplice conducente, ma sulla base della preparazione del Responsabile Tecnico dell'impresa di trasporto cui il conducente deve riferire ogni difformità rispetto al programma ricevuto.

Il comma 2 dell'art. 193 prevedeva che il FIR fosse "compilato, datato e firmato dal produttore o dal detentore dei rifiuti e **controfirmato dal trasportatore**", prevedendo così che la responsabilità del trasportatore fosse estesa anche alle dichiarazioni del produttore che venivano infatti "controfirmate".

Con l'introduzione del SISTRI fu invece chiarito che "Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nella Scheda SISTRI - Area movimentazione o nel formulario di identificazione di cui al comma 1 dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, **fatta eccezione per le difformità riscontrabili con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico**".

Da ultimo, la recente riforma dell'art. 193 del TUA,

dovuta al D.lgs 116/2020 di recepimento della Direttiva 851/2018/UE, ha nuovamente modificato e chiarito il regime di responsabilità del trasportatore relativamente alle dichiarazioni del produttore, limitandola alle difformità riscontrabili in base alla comune diligenza.

Al comma 4 del novellato articolo 193 si parla di sottoscrizione e non più di controfirma del trasportatore ed al comma 17 è precisato che: "*Nella compilazione del formulario di identificazione, ogni operatore è responsabile delle informazioni inserite e sottoscritte nella parte di propria competenza. Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nel formulario di identificazione dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili in base alla comune diligenza*".



In altri termini, nella compilazione del FIR, il trasportatore sarà responsabile integralmente di quanto dichiarato nella sezione di propria competenza e risponderà in concorso con il produttore/detentore per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza solo nel caso in cui le difformità siano riscontrabili in base alla comune diligenza.

1 Circolare dei Ministeri dell'ambiente e dell'industria 4 Agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98.

2 Comitato Nazionale Albo Prot.3934 del 18 GIUGNO 2003.

**Quali modifiche al Provvedimento unico ambientale dagli interventi del c.d. decreto semplificazioni?**

Come noto con il c.d. decreto semplificazioni¹ - decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 – si sono disposte misure urgenti per la semplificazione che hanno interessato diversi ambiti.

Tra questi al Titolo IV semplificazioni in materia di attività di impresa, ambiente e green economy il capo II si occupa nello specifico di semplificazioni in materia ambientale.

Ed invero, con l'art. 50 - rubricato "*Razionalizzazione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale*" - del Decreto si è intervenuti in più parti relativamente alla disciplina in materia di VIA contenuta nel D. Lgs. n. 152/2006, in particolare sulla riduzione dei termini procedurali e sulla semplificazione delle procedure.

Ebbene, proprio in tale direzione muovono gli interventi sul Provvedimento unico ambientale sancito agli artt. 27², e 27 bis³ quello regionale, del D. Lgs. n. 152/2006.

Nello specifico, quanto a:

- Provvedimento unico ambientale ex articolo 27: si segnala la modifica del comma 6 che, ad oggi, così recita "*Entro cinque giorni dalla verifica della completezza documentale, ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente indice la conferenza di servizi decisoria di cui all'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241⁴ che opera secondo quanto disposto dal comma 8. Contestualmente l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'articolo 23, comma 1, lettera e), di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge n. 241 del 1990. Dalla data della pubblicazione della suddetta documentazione, e per la durata di sessanta giorni, il pubblico interessato può pre-*

sentare osservazioni concernenti la valutazione di impatto ambientale, la valutazione di incidenza ove necessaria e l'autorizzazione integrata ambientale nonché gli altri titoli autorizzativi inclusi nel provvedimento unico ambientale". Con ciò viene, dunque, prevista la conferenza dei servizi in modalità simultanea. Diversamente, nella precedente stesura non vi era alcun riferimento alla convocazione della suddetta conferenza disponendo il medesimo comma la sola pubblicazione dell'avviso al pubblico di cui all'art. 23 comma 1 lettera e)⁵.

Vengono, inoltre, ridotti i termini procedurali dei successivi commi 7, 8 relativamente alla richiesta di integrazione della documentazione e per la convocazione della conferenza simultanea.

- Provvedimento autorizzatorio unico regionale ex articolo 27-bis: è stata principalmente disposta la riduzione dei tempi procedurali in materia di Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) relativamente ai commi 2, 4 e 6 in ordine alla verifica del pagamento del contributo dovuto (da quindici a dieci giorni), alla presentazione di osservazioni dell'interessato concernenti la VIA (da sessanta a trenta giorni) e al termini di conclusione della conferenza dei servizi (da centoventi a novanta giorni).

Da ultimo, si segnala che l'articolo 50 ha differito l'entrata in vigore delle modifiche alla disciplina in materia di VIA alle istanze che saranno presentate "*a partire dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*".



In conclusione, è possibile affermare che, il legislatore, attraverso il suddetto recente intervento volto alla riduzione dei termini procedurali nell'ambito di un provvedimento, quale quello unico, di assoluta importanza in materia di VIA si muova nella volontà precisa di aggirare ritardi e ostruzioni nel rilascio degli atti richiesti.

1 DECRETO-LEGGE 16 luglio 2020, n. 76. Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

2 Art. 27 (Provvedimento unico in materia ambientale) del D.Lgs. n. 152/2006.

3 Art. 27 bis (Provvedimento autorizzatorio unico regionale) del D.Lgs. n. 152/2006.

4 Art. 14 ter della L. n. 241/1990.

5 Art. 23 (presentazione dell'istanza, avvio del procedimento di VIA e pubblicazione degli atti del D.Lgs. n. 152/2006).

4.3.10. ALBO

4.3.10.5.



L'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali nella categoria indicata nel bando è un requisito di partecipazione alla gara ovvero un requisito di esecuzione del contratto?

La vicenda processuale che ha dato al giudice amministrativo l'occasione di esprimersi, ancora una volta, sul noto tema della validità del requisito di iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali in materia di appalti pubblici prende le mosse dalla vicenda che vede coinvolta una impresa proponente ricorso contro l'annullamento dell'aggiudicazione disposta in suo favore della gara per l'affidamento dei servizi integrati di raccolta, recupero e/o smaltimento rifiuti solidi urbani assimilati in un Comune calabrese.

Nello specifico, la ricorrente impugnava, previa istanza cautelare, l'annullamento dell'aggiudicazione disposta in suo favore della gara per l'affidamento dei servizi integrati di raccolta, recupero e/o smaltimento rifiuti solidi urbani assimilati nel Comune, adottata per ritenuta carenza dei requisiti di partecipazione in ordine ai codici EER 20.01.21 e 20.01.35 della categoria 1 classe F nonché di un parere precontenzioso Anac, dolendosi della loro illegittimità per violazione di legge, del bando ed eccesso di potere.

In particolare, il suddetto bando, come da atti processuali, prevedeva:

- ai fini della partecipazione alla gara, necessaria iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali ex art. 212 D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii;
- in ordine a tale iscrizione all'albo che essa fosse *“in corso di validità, per le seguenti categorie: categoria 1 classe F o superiore, riportanti almeno i seguenti codice CER afferenti ai servizi oggetto di gara: [tra cui quelli 20.01.21 e 20.01.35] [...] Laddove la categoria 1 (sottocategoria Raccolta e trasporto Rifiuti Urbani e Rifiuti Assimilati - RURA) contempli solo in parte i suddetti codici, il concorrente, ai fini della dimostrazione del requisito di cui sopra potrà ricorrere all'iscrizione in altre categorie in cui siano inclusi almeno i codici mancanti nella categoria 1”*.

Ebbene, sulla base di tali premesse il Tribunale Amministrativo calabrese,

- ritenendo di dare continuità alla propria giurisprudenza amministrativa di cui alla sentenza n. 1533/2019 secondo cui *“l'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali sia un requisito di*

partecipazione alla gara e non di esecuzione del contratto (Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 2019, n. 3727)” mentre *“l'indicazione, nell'iscrizione all'Albo, dei codici CER si pone, invece, su un piano diverso. Infatti, a mente dell'art. 212, comma 23 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nell'Albo sono indicate, oltre ai dati del soggetto autorizzato, l'attività per la quale viene rilasciata l'autorizzazione, i rifiuti oggetto dell'attività di gestione, la scadenza dell'autorizzazione; ed è successivamente annotata ogni variazione delle predette informazioni che intervenga nel corso della validità dell'autorizzazione stessa. Dunque, con l'iscrizione all'Albo si ottiene l'autorizzazione all'esercizio di una determinata attività [...] Nell'albo vengono poi annotati, attraverso l'indicazione dei codici CER, i rifiuti in concreto gestiti, i mezzi adoperati, il personale impiegato (art. 14, comma 2, lett. c) d.m. 3 giugno 2014, n. 120). Ogni variazione per incremento dei mezzi adoperati deve essere comunicata al soggetto gestore dell'Albo e da questo annotata (cfr. art. 18, comma 2 d.m. n. 120 del 2014 ma la variazione non [...] comporta[...] una modifica del requisito di qualificazione già posseduto, ma una specificazione dell'attività effettivamente svolta”*;

- posto che l'impresa possedeva l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali richiesta nel bando e in particolare alla categoria 1 classe F;
- che la stessa aveva ottenuto i codici richiesti fornendosi dei mezzi necessari in data precedente sia la domanda di partecipazione sia l'aggiudicazione; ha ritenuto fondato il ricorso e annullato i provvedimenti impugnati.

Con tale pronuncia, precisamente sentenza 25 maggio 2020 n. 953, pertanto il Tribunale amministrativo conferma nuovamente il principio secondo il quale l'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali sia un requisito di partecipazione alla gara e non di esecuzione del contratto così come più volte confermato dalla giurisprudenza nazionale.



In conclusione pertanto si ribadisce nuovamente che in accordo con la giurisprudenza maggioritaria, in materia di Appalti, ai fini della partecipazione ad un bando di gara l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali si qualifica quale requisito di partecipazione alla stessa. Diverso invece è il caso dei relativi codici EER autorizzati nella categoria di iscrizione i quali invece si qualificano quale mera specificazione di una attività già autorizzata.

**Quali novità sanzionatorie sono state apportate dal D.Lgs. 116/2020?**

Lo scorso 3 settembre 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.Lgs. 116/2020 di attuazione della direttiva 2018/851 (di modifica della direttiva 2008/98/CE) e della direttiva 2018/852 dell'Unione Europea (recante modifiche alla direttiva 1994/62/CE in materia di imballaggi).

In particolare l'art. 4 del D.Lgs. 116 del 2020 è intervenuto sull'art. 258 del D.Lgs. 152/2006 in materia di *Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari*.

L'articolo in commento, completamente rivisto dalla riforma normativa del 2020, ha subito modifiche su tutti i suoi commi di seguito brevemente riassunto.

Al **comma 1** è stato modificato l'importo della cornice edittale per la sanzione amministrativa connessa al caso di incompleta o inesatta compilazione della comunicazione di cui all'art. 189 comma 3 del TUA (MUD) ad oggi compresa tra duemila a diecimila euro.

Nel **comma 2**, in merito all'omessa tenuta o incompletezza del *registro di carico e scarico (o meglio del registro cronologico di carico e scarico)*, l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie è stato ridotto nel massimo nel caso di rifiuti pericolosi con previsione di una sanzione massima pari ad euro trentamila a fronte della precedente sanzione fissata in novantatremila euro.

Accanto alla sanzione pecuniaria, il Decreto è intervenuto altresì sulla sanzione accessoria della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita da soggetto responsabile dell'infrazione e dalla carica di amministratore che è stata prevista come *"facoltativa"* per i *"casi più gravi"*, casistica che tuttavia non è stata puntualmente descritta dalla norma.

Il **comma 3** è rimasto sostanzialmente invariato mentre il **comma 4**, nella sua nuova formulazione prevede una clausola di riserva penale rispetto alla sanzione amministrativa per chi effettua il trasporto di rifiuti in assenza del formulario (o anche del DDT neo introdotto nell'art. 193 del TUA per la movimentazione derogatoria e la piccola manutenzione) e un ritocco sanzionatorio *"a rialzo"*.

Il **comma 5** ha riformulato l'attenuante già presente in precedenza nel medesimo comma e diretta a mitigare la sanzione amministrativa pecuniaria nel caso in cui le informazioni incomplete o inesatte conte-

nute nel MUD, nel *registro cronologico di carico e scarico* o nel FIR siano comunque desumibili da altri documenti presenti in azienda.

Medesima sanzione ridotta, dall'entrata in vigore del Decreto 116/2020, si applica *"alla omessa o incompleta tenuta dei registri cronologici di carico e scarico da parte del produttore quando siano presenti i formulari di trasporto, a condizione che la data di produzione e presa in carico dei rifiuti possa essere dimostrata, o coincida con la data di scarico dei rifiuti stessi"*.

Invariato il **comma 5-quater**, la cui disposizione è ad oggi inserita nel comma 8 dell'articolo in commento.

Inoltre, sono stati inseriti all'interno dell'art. 258 del TUA i commi da 6 a 13 (tra i quali l'ottavo di cui si è già detto) di seguito descritte.

Al **comma 6** è stata introdotta la sanzione per l'omessa comunicazione annuale già prevista dal comma 2 dell'art. 220 del TUA da parte del Consorzio nazionale degli imballaggi in ottemperanza dell'art. 1 della L. 70 del 1994, dando così vigore al precetto già contenuto nel D.Lgs. 152/2006.

Al **comma 7** dispone il quadro sanzionatorio relativo ai soggetti responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati che omettono la compilazione della dichiarazione di cui all'art. 189 comma 3 del TUA in materia di *Catasto rifiuti* ovvero la rendono incompleta oppure oltre la scadenza

Le ulteriori disposizioni di cui ai commi 9 e 13 riguardano rispettivamente il cumulo sanzionatorio per violazioni di più disposizioni da parte del medesimo soggetto e la violazione seriale del medesimo precetto normativo.

In ultimo, sempre con riguardo alle sanzioni connesse alla corretta tenuta della tracciabilità i commi 10, 11 e 12 prevedono le sanzioni per la mancata o irregolare iscrizione al Registro di cui all'articolo 188-bis, nelle tempistiche e con le modalità definite dal relativo decreto, nonché le sanzioni per l'omessa o incompleta trasmissione dei dati in esso contenuti.



L'impianto sanzionatorio di cui alla Parte IV, Titolo VI, Capo I del Testo Unico Ambientale non è stato modificato.

Le sole novità rinvenute a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 116/2020 hanno riguardato l'art. 258 in merito alla tracciabilità dei rifiuti in quanto la stessa ha subito rilevanti modifiche cui tutti i soggetti impegnati nella gestione dei rifiuti sono chiamati a conformarsi.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.5.



Se una nave giunge a fine vita come può avere luogo il riciclaggio secondo le norme europee?

Esistono in cantieri infernali ove lo smantellano delle navi avviene senza norme di tutela per l'ambiente e di protezione per l'uomo che vi lavora. Così nel sud-est asiatico, all'insegna del metodo dello "spiaggiamento" (o "beaching").

La Convenzione di Hong Kong ha stabilito di contro una serie di protocolli, di criteri e di procedure finalizzati a disciplinare la costruzione, la demolizione ed il riciclaggio ecocompatibile in sicurezza delle navi.

L'Unione europea ha predisposto il Regolamento Europeo sul Riciclaggio Ecocompatibile delle Navi Europee: Regolamento Ue n. 1257/2013 del 20 novembre 2013, relativo al riciclaggio delle navi e che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE.

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

L'elenco europeo figura nella decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 della Commissione, che ha subito diversi aggiornamenti nel tempo poiché la Commissione adotta atti di esecuzione per aggiornare regolarmente l'elenco europeo. Da ultimo, la Decisione di esecuzione della Commissione n.95/2020, del 22 gennaio 2020.

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

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

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

I decreti ministeriali, tuttavia, non potevano adottare disposizioni sanzionatorie necessarie. Si è, quindi, provveduto a dare attuazione all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento europeo, che dispone che gli Stati membri stabiliscono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili in caso di violazione delle norme del regolamento medesimo con lo strumento del decreto legislativo. Il **d.lgs del 30 luglio 2020, n. 99** reca così la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1257/2013. Le sanzioni sono applicabili dal 12 agosto 2020.



In conclusione il riciclaggio lecito delle navi avviene ai sensi della normativa susposta europea e nazionale.

DISCARICHE:
le novità delle Direttive sulla Circular Economy

11 NOVEMBRE 2020

Live Zoom - 14:30 - 16:00

DIRETTA WEBINAR

COSTO DEL CORSO:

149 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it



La disposizione di cui al punto 2) lett. m) del Circolare Ministeriale 4 agosto 1998, n. 812 può essere applicata anche ai rifiuti urbani?

Come noto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 193, del D.Lgs. 152/2006 il trasporto di rifiuti deve essere accompagnato da un Formulario di Identificazione Rifiuti dal quale devono risultare nome ed indirizzo del produttore e del detentore; origine, tipologia e quantità del rifiuto; impianto di destinazione; data e percorso dell'istradamento.

Ai sensi comma 7 del medesimo articolo è previsto tuttavia che *“Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani e assimilati ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, effettuato dal produttore iniziale degli stessi; al soggetto che gestisce il servizio pubblico; [...]”*. Come noto infatti il trasporto di rifiuti urbani presso i centri di raccolta svolti dal produttore del rifiuto ovvero dal soggetto che gestisce il servizio di raccolta sono esenti dalla compilazione del Formulario di Identificazione Rifiuti ma non, altresì, dalla compilazione dei relativi Registri di carico e scarico rifiuti di cui all'art. 190 del medesimo D.Lgs. 152/2006.

Tale disposizione, tra l'altro, è confermata da nota Circolare Ministeriale 4 agosto 1998, n. 812 denominata *“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. 145 e dal decreto ministeriale 1 aprile 1998, n. 148”*.

Ed invero, ai sensi del punto 1 (*Modalità di tenuta e di compilazione del formulario*) lett. n) di tale Circolare è espressamente previsto che *“in via di principio il trasporto di rifiuti urbani che non deve essere accompagnato dal formulario di identificazione ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del decreto legislativo n. 22/1997, è quello effettuato dal gestore del servizio pubblico nel territorio del Comune o dei Comuni per i quali il servizio medesimo è gestito. L'esonero dall'obbligo del formulario di identificazione si ritiene, tuttavia, applicabile anche nel caso in cui il trasporto dei rifiuti urbani venga effettuato al di fuori del territorio del Comune o dei Comuni per i quali è effettuato il predetto servizio qualora ricorrano entrambe le seguenti condizioni: ☺) i rifiuti siano conferiti ad impianti di recupero o di smaltimento indicati nell'atto di affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (ed a tal fine si ritiene che il concessionario del servizio di raccolta di rifiuti urbani e/o frazioni differenziate di rifiuti urbani debba dotare ogni veicolo adibito al trasporto di una copia dell'atto di*

affidamento della gestione dal quale risulti, appunto, l'impianto cui sono destinati i rifiuti); 2) il conferimento di tali rifiuti ai predetti impianti sia effettuato direttamente dallo stesso mezzo che ha effettuato la raccolta. Resta fermo che il trasporto di rifiuti urbani effettuato da un centro di stoccaggio a un centro di smaltimento o recupero deve sempre essere accompagnato dal formulario di identificazione”.

Dunque, in via generale, il Formulario non è previsto per il trasporto di rifiuti urbani svolto dal produttore degli stessi o dal gestore del servizio pubblico, entro il comune di riferimento ovvero fuori dello stesso qualora 1) i rifiuti siano conferiti ad impianto di recupero o smaltimento indicati nell'atto di affidamento del servizio e 2) il conferimento avvenga con lo stesso mezzo che ha effettuato la raccolta.

Ebbene poiché tale tipologia di raccolta potrebbe essere caratterizzata da un cospicuo numero di trasporti giornalieri ci si chiede se, l'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico possa essere adempiuto in via agevolata così come previsto dal punto 2) (*Modalità di tenuta e di compilazione dei registri di carico e scarico*) lett. m) della medesima Circolare ai sensi del quale, infatti, *“in caso di raccolta di rifiuti speciali della stessa tipologia ed individuati con lo stesso codice (CER) da parte di un unico raccogliitore/trasportatore presso più produttori/detentori, il raccogliitore/trasportatore provvede ad effettuare un'unica annotazione sul proprio registro di carico e scarico. La registrazione unica, però, dovrà riguardare le utenze servite nell'arco della stessa giornata e dovrà contenere gli estremi dei formulari emessi nell'arco della medesima giornata.”*.

Ai sensi di tale disposizione, pertanto, il trasporto di rifiuti speciali della stessa tipologia con medesimo codice EER da parte di un unico raccogliitore/trasportatore presso più produttori/raccoglitori permette di effettuare una unica annotazione sul proprio registro di carico scarico (a condizione che i servizi siano svolti nella stessa giornata e completa della annotazione dei relativi formulari). Ebbene, data la chiara specificazione della norma alla categoria dei rifiuti speciali si deve concludere che tale disposizione non può essere applicata per analogia anche ai rifiuti urbani in quanto non espressamente previsti dalla stessa. Dunque, a molteplici trasporti di rifiuti urbani svolti dal medesimo raccogliitore/trasportatore presso più produttori/raccoglitori (anche nell'arco della stessa giornata) dovranno corrispondere medesime annotazioni sul relativo registro di carico e scarico.



In conclusione pertanto la disposizione di cui al punto 2) lett. m) della Circolare 8 aprile 1998, n. 812 non può essere applicata, per analogia, al trasporto dei rifiuti urbani.



Se l'autorizzazione allo scarico è scaduta, si configura il reato di scarico non autorizzato?

Un gestore di distributore di carburanti ci interroga se la fattispecie di scarico non autorizzato – in quanto la relativa autorizzazione risulta scaduta perché non rinnovata nei tempi – sia equiparabile all'assenza totale di autorizzazione.

A tal proposito occorre rifarsi all'articolo 137, comma 1, del Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/2006), che appunto sanziona le condotte di scarico non autorizzato.

Detta norma ci dice che, chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da millecinquecento euro a diecimila euro.

Una norma generale, che punisce alternativamente i nuovi scarichi non autorizzati e i precedenti scarichi autorizzati, per i quali sia intervenuta revoca o sospensione. Una norma che di fatto non cita esplicitamente l'ipotesi del mantenimento dello scarico in precedenza autorizzato e poi scaduto.

Di qui il dilemma.

A far luce sulla vicenda la costante giurisprudenza, che con una serie di pronunce – anche recenti – ha affermato che *“secondo il principio più volte affermato e mai contraddetto in giurisprudenza, e che il Collegio condivide, in tema di inquinamento delle acque, integra il reato di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 137 il provvisorio mantenimento in funzione di uno scarico di reflui dopo la scadenza della autorizzazione, se il titolare non ne abbia tempestivamente chiesto il rinnovo almeno un anno prima del decorso del termine di validità, quando non sussistono i presupposti per l'operatività del regime dell'autorizzazione integrata ambientale, previsto dal D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, art. 9 e che consente di fare istanza di rinnovo fino a sei mesi prima della cessazione di efficacia del titolo abilitativo”*¹.

Con ciò a dire che se non si richiede tempestivamente il rinnovo (almeno un anno prima, sei mesi se si è in AIA) e si prosegue con lo scarico, si rischia la pena

per il reato di scarico non autorizzato.

Con la precisazione che il funzionamento degli impianti per lo scarico non può di per sé essere dirimente per escludere il fatto di reato o comunque la punibilità della condotta: ed infatti il D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 137 prevede come fatto tipico proprio lo scarico di acque reflue industriali “senza autorizzazione”.



In definitiva, il mantenimento in funzione di uno scarico dopo la scadenza dell'autorizzazione – e senza averne chiesto il rinnovo nei termini – configura il reato di scarico non autorizzato di cui all'art. 137 comma 1 del TUA.

CORSI ON LINE

Directive sulla Circular Economy: le novità per RAEE, Discariche, Veicoli fuori uso e Imballaggi

LIVE ZOOM ore 14:30 - 16:00

Nel mese di settembre sono state recepite in Italia le quattro Direttive europee sulla Circular Economy, grazie alle quali il quadro normativo nazionale in materia di rifiuti, imballaggi, discariche, RAEE, batterie e accumulatori e veicoli a fine vita è stato fortemente revisionato.

Ne sono un esempio le disposizioni contenute nel D.Lgs. 121/2020 in materia di discariche che, tra le altre cose, ha previsto nuovi obiettivi di riciclo e la possibilità, per le Autorità competenti, di autorizzare - a determinate condizioni - gli operatori a derogare ai valori limite dei rifiuti ammessi in discarica.

Importanti cambiamenti interessano poi la gestione dei veicoli fuori uso, chiamando in causa tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati.

Occorre poi prestare particolare attenzione alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 119/2020 relativamente alla gestione dei RAEE. A tale riforma si deve infatti il merito di avere definito la procedura per i sistemi collettivi di nuova costituzione e previsto importanti novità per i RAEE derivanti da fotovoltaico.

È chiaro, dunque, che le novità non mancano.

COSTO DEL CORSO:

349 euro (IVA ESCLUSA)

¹ Cass. pen., Sez. III, 30 luglio 2020, n. 23182.



Cosa sono i “parametri pertinenti” citati dal comma 3 dell’articolo 4 del DPR per la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti?



In definitiva, i “parametri pertinenti” citati dal comma 3 dell’articolo 4 del DPR per la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, sono quelli inorganici.

4.3.15.5.

L’articolo 4 comma 3 del DPR 120/2017 prevede – tra l’altro – che nei casi in cui le terre e rocce da scavo contengano materiali di riporto, la componente di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale non può superare la quantità massima del 20% in peso.

E ancora che, le matrici materiali di riporto devono essere sottoposte al test di cessione per i parametri pertinenti, ad esclusione del parametro amianto, al fine di accertare il rispetto delle concentrazioni soglia di contaminazione delle acque sotterranee, o, comunque, dei valori di fondo naturale stabiliti per il sito e approvati dagli enti di controllo.

I test di cessione devono dunque essere effettuati secondo le metodiche di cui al DM 5 febbraio 1998, sul recupero dei rifiuti in forma semplificata. E per i parametri pertinenti (a eccezione del parametro amianto), deve essere fatto il confronto con le concentrazioni soglia di contaminazione delle acque sotterranee della normativa sulle bonifiche.

Ciò significa che, per l’individuazione dei parametri pertinenti, si deve tener conto di due fattori:

1. della natura del terreno (anche in riferimento ad eventuali valori di fondo);
2. della natura dei materiali di riporto,

solo così si potranno definire i parametri che hanno un maggior rischio di superamento dei limiti.

Altra norma da tenere presente nell’effettuazione del test di cessione è la UNI EN 12457-2. In particolare, quest’ultima nel delineare il proprio “*Scopo e campo di applicazione*”, fa riferimento ai (soli) composti inorganici, tralasciando del tutto le “*particolari caratteristiche dei composti organici non polari e le conseguenze dei processi microbiologici sui rifiuti organici degradabili*”.

Dal confronto di dette disposizioni – entrambe applicabile – emerge dunque un quadro in cui i “parametri pertinenti” sono quelli inorganici. Se viceversa, si vuole valutare la presenza di (eventuali) componenti organici in eccesso, occorrerà procedere con le analisi del campione solido per verificare il rispetto delle CSC.

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

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.5.



Qual è la distinzione tra discarica e stoccaggio di rifiuti e, più in generale, qual è l'ambito di applicazione della normativa in materia di discariche?

La disciplina in materia di discariche è contenuta nel Decreto Legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36, anche noto come Decreto Discariche.

La Discarica viene definita ai sensi dell'art. 2 "Definizioni" del Decreto Discariche come area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di **deposito sul suolo o nel suolo**, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti, adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché **qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno**.

In tale quadro, per circoscrivere l'ambito d'applicazione della normativa sulle discariche è anzitutto necessario distinguere la fattispecie dello **stoccaggio di rifiuti**.

Per stoccaggio di rifiuti, ai sensi dell'art. 183 comma 1 lettera aa) del D.Lgs. 152/2006, si intendono:

"le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto 15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva dei rifiuti di cui al punto R13 dell'allegato C alla medesima parte quarta".

Lo stoccaggio rappresenta un'operazione di gestione dei rifiuti consistente nel deposito del rifiuto in un sito, in attesa della sua destinazione finale. Per l'effetto esso deve essere autorizzato.

I **limiti temporali di giacenza dei rifiuti stoccati** sono disciplinati proprio dal Decreto Discariche laddove prevede che siano escluse dall'ambito di applicazione della normativa in materia di discariche:

- o lo **stoccaggio** di rifiuti in attesa di **recupero** o **trattamento** per un periodo inferiore a tre anni come norma generale;
- o lo **stoccaggio** di rifiuti in attesa di **smaltimento** per un periodo inferiore a un anno.

Ebbene, superati tali limiti, non saremo più di fronte ad uno stoccaggio bensì ad una discarica, con tutto ciò che ne consegue in termini di disciplina applicabile.

Ulteriormente, il Decreto Discariche all' art. 3, comma 2 esclude espressamente dalla propria area di applicazione:

- a) le **operazioni di spandimento sul suolo di fan-**

ghi, compresi i fanghi di depurazione delle acque reflue domestiche ed i fanghi risultanti dalle operazioni di dragaggio, e di materie analoghe a fini fertilizzanti o ammendanti;

- b) l'**impiego di rifiuti inerti** idonei in lavori di accrescimento o ricostruzione e riempimento o a fini di costruzione nelle **discariche**;
- c) il **deposito di fanghi di dragaggio non pericolosi presso corsi d'acqua minori** da cui sono stati dragati e al deposito di fanghi non pericolosi nelle acque superficiali, compreso il letto e il sottosuolo corrispondente;

Infine, l'art. 3, comma 2 Decreto Discariche esclude dall'ambito di applicazione della disciplina in commento la gestione dei **rifiuti provenienti dalle industrie estrattive sulla terraferma**, vale a dire i rifiuti derivanti dalle attività di prospezione, estrazione, compresa la fase di sviluppo pre-produzione, trattamento e stoccaggio di minerali, e dallo sfruttamento delle cave, laddove rientri nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117.



Alla luce di quanto esposto l'ambito di applicazione della disciplina in materia di discariche esclude lo **stoccaggio di rifiuti**, le **operazioni di spandimento sul suolo di fanghi**, l'**impiego di rifiuti inerti** a fini di costruzione nelle discariche, il **deposito di fanghi di dragaggio non pericolosi presso corsi d'acqua minori**, i **rifiuti provenienti dalle industrie estrattive sulla terraferma**.



I fanghi di depurazione prodotti durante il trattamento congiunto, in un impianto di depurazione, di acque reflue di origine industriale e domestica o urbana e inceneriti in un impianto di incenerimento di materiali residui ai fini del recupero di energia devono essere qualificati come rifiuto?

La dicotomia fanghi – rifiuti, benché l'art. 127 TUA preveda espressamente l'assoggettamento degli uni alla disciplina degli altri ove applicabile, ha lungamente impegnato la giurisprudenza, chiamata a pronunciarsi su questioni annose, a titolo esemplificativo si cita l'individuazione del momento in cui i fanghi acquistano la qualifica di rifiuti.

Non sorprende, quindi, che i chiarimenti in merito al quesito in esame siano stati forniti da organi giurisdizionali e, precisamente, dalla Corte di Giustizia, in una recente pronuncia.

Ciò posto, al fine di rispondere in maniera esaustiva, è necessario esaminare se le sostanze oggetto del quesito possono essere qualificate come rifiuto, ossia se rientrano nella sfera di applicazione della direttiva 2008/98/CE.

Al riguardo è necessario scindere le acque reflue e i fanghi esitanti dal loro trattamento. In merito alle prime, l'art. 2 della direttiva sui rifiuti esclude dal suo ambito di applicazione le acque reflue, ad eccezione dei rifiuti liquidi, purché siano contemplate da altra normativa del diritto europeo, la quale contenga disposizioni puntuali dirette ad organizzarne la gestione come rifiuti ai sensi dell'art. 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE.

È necessario, quindi, che la diversa normativa garantisca un livello di tutela almeno equivalente a quello che risulta dalla direttiva sui rifiuti e ciò non è assicurato dalla direttiva 91/271, relativa al trattamento delle acque reflue urbane. Parimenti si ritiene che non possano applicarsi le disposizioni della direttiva 86/278 che regola precisamente l'impiego dei fanghi in agricoltura.

Pertanto, si conclude che le acque reflue non sono escluse dalla sfera di applicazione della direttiva madre sui rifiuti. Alla disciplina della direttiva 2008/98, inoltre, sono soggetti sicuramente i fanghi, non previsti nel summenzionato art. 2.

Nel caso sottoposto ai giudici della Corte di Giustizia, i fanghi di depurazione, prodotti dal tratta-

to congiunto delle acque reflue di origine industriale e, in minima parte, di origine domestica o urbana, a seguito della disidratazione meccanica, venivano impiegati in un impianto di incenerimento di materiali residui ai fini del recupero di energia mediante produzione di vapore.

Al riguardo è necessario specificare che le acque reflue di origine domestica o urbana devono essere considerate come sostanze di cui di cui il loro detentore si è disfatto. Pertanto, posto che dette acque non sono separabili, anche le acque reflue di origine industriali devono essere considerate come sostanze di cui il detentore intende disfarsi e, di conseguenza, rifiuti.

I fanghi generati dalla depurazione, quindi, sono un rifiuto esitante dal trattamento delle summenzionate acque reflue. È possibile ritenere, quindi, che ancor prima dell'incenerimento detti fanghi abbiamo perso la qualifica di rifiuto, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2008/98, in quanto sottoposti ad un'operazione di recupero o riciclaggio.

Nel caso in cui, invece, l'incenerimento integrasse un'operazione di recupero relativa ai fanghi, quest'ultimi dovrebbero ancora considerarsi rifiuti. A tal fine è necessario che siano rispettate le condizioni di cui all'art. 6 della direttiva 2008/98, ossia che:

- la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici;
- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- 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
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.



In conclusione, è possibile concludere che fanghi di depurazione prodotti durante il trattamento congiunto, in un impianto di depurazione, di acque reflue di origine industriale e domestica o urbana e successivamente inceneriti in un impianto di incenerimento di materiali residui ai fini del recupero di energia non devono essere qualificati rifiuti, qualora siano rispettate le condizioni dell'art. 6 della direttiva 2008/98, ossia le condizioni per l'EoW.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.5.



Il Comune ha competenza in materia di controlli sulla qualità e la potabilità dell'acqua distribuita dalla rete idrica?

La disciplina in materia di acque per il consumo umano è contenuta nel Decreto Legislativo del 2 febbraio 2001, n. 31 recante *“Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano”*.

La normativa in commento si applica:

- 1) alle acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori;
- 2) alle acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle, individuate ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale.

Con particolare riferimento al profilo della verifica di potabilità dell'acqua e dei controlli da effettuare nel tempo sulla rete, il Decreto Legislativo detta la seguente disciplina.

Il giudizio di idoneità dell'acqua destinata al consumo umano spetta all'azienda U.S.L. territorialmente competente.

In tale quadro la norma prevede che vengano fatti tanto dei **controlli c.d. interni** quanto dei **controlli c.d. esterni**.

Sono controlli interni i controlli che il **gestore** è tenuto ad effettuare per la verifica della qualità dell'acqua, destinata al consumo umano. I punti di prelievo e la frequenza dei controlli interni possono essere concordati con l'azienda unità sanitaria locale.

Viceversa, i controlli esterni sono quelli svolti **dall'azienda unità locale territorialmente competente**, per verificare che le acque destinate al consumo umano soddisfino i requisiti richiesti dal decreto, sulla base di programmi elaborati secondo i criteri generali dettati dalle regioni in ordine all'ispezione degli impianti, alla fissazione dei punti di prelievo dei campioni da analizzare, anche in riferimento agli impianti di distribuzione domestici, e alle frequenze dei campionamenti, intesi a garantire la significativa rappresentatività della qualità delle acque distribuite

durante l'anno.

In tale quadro la normativa non prevede invece alcuna competenza diretta da parte del Comune che **non può quindi essere chiamato ad attestare la potabilità dell'acqua né a verificarne la qualità**.

A conferma di quanto affermato è possibile richiamare la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sez. II, del 17 aprile 2020, n. 415 che ha rilevato come: *“il sistema di controllo sulle acque per il consumo umano figura articolato su due livelli, l'uno esterno e l'altro interno. In particolare: a) i controlli interni sono quelli che il gestore del servizio idrico (ossia il soggetto fornitore di acqua a terzi, attraverso impianti idrici autonomi o cisterne) è chiamato ad eseguire, onde garantire la qualità dell'acqua somministrata, eventualmente concordando con l'ASL territorialmente competente i punti di prelievo e la frequenza delle verifiche, nonché eseguendo analisi presso laboratori propri o in convenzione (art. 7); b) i controlli esterni sono, invece, quelli che l'ASL territorialmente competente, anche avvalendosi dell'ausilio laboratoristico delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, è chiamata ad eseguire, onde garantire che l'acqua somministrata dai gestori soddisfi i requisiti di legge [...]. Ebbene, alla stregua della disciplina richiamata, né il primo né il secondo dei suindicati livelli di controllo sulla qualità dell'acqua per il consumo umano erogata alla struttura de qua compete all'amministrazione resistente [NdA il Comune][...]”*



In ragione di quanto esposto è quindi possibile concludere che il Comune non ha competenze in ordine alla verifica ed al controllo sulla potabilità dell'acqua distribuita dalla rete idrica, essendo tali competenze rimesse al Gestore e all'ASL.



Tari: come avviene l'inserimento dei dati relativi al Pef 2020?

supporti differenti o modificati rispetto a quelli mesi a disposizione da ARERA.

Si accede al sistema on line e si effettua la trasmissione dei dati previo accreditamento presso l'Anagrafica Operatori.

ARERA ha reso noto in un Comunicato 6 luglio 2020, rubricato "Raccolta dati: Tariffa Rifiuti 2020-06 luglio 2020" che è disponibile on line la piattaforma per la trasmissione degli atti, dei dati e della documentazione elencati all'art. 6 della deliberazione 443/2019/R/rif in materia di MTR e segnatamente:

- Piano Economico Finanziario relativo all'anno 2020, come eventualmente integrata dalle disposizioni di cui alla deliberazione 238/2020/R/RIF in relazione all'emergenza COVID 19;
- Relazione di accompagnamento;
- Dichiarazione di veridicità del gestore;
- Delibera di approvazione del PEF e dei corrispettivi tariffari relativi a ciascun Ambito tariffario per l'anno 2020.

I soggetti tenuti alla trasmissione dei dati sono gli Enti territorialmente competenti ovvero, l'Ente di governo dell'Ambito, laddove costituito ed operativo, o, in caso contrario, il Comune o la Regione, o la Provincia autonoma. ARERA ricorda inoltre che l'invio dei dati e delle informazioni

- che consente ai soggetti interessati di adempiere agli obblighi di comunicazione previsti dalla sopracitata deliberazione
- è possibile esclusivamente tramite la raccolta on line e deve essere effettuato entro 30 giorni dall'adozione delle pertinenti determinazioni ovvero dal termine stabilito dalla normativa statale di riferimento.

Si prevede, inoltre, che qualora gli Enti territorialmente competenti avessero già trasmesso all'Autorità il piano economico-finanziario per l'anno 2020, potranno eventualmente integrarne il contenuto tramite il sistema telematico di raccolta.

Nello specifico, il sistema telematico di raccolta si attua tramite maschere web e "caricamento massivo", utilizzabile nel caso in cui sia necessario trasmettere i dati relativi ad un numero consistente di bacini tariffari.

I dati relativi al PEF dell'Ambito tariffario (Appendice 1 del MTR) dovranno essere forniti esclusivamente attraverso la compilazione dell'apposita modulistica scaricabile all'interno del portale (PEF.xls).

Attenzione perché non sono accettati dati forniti su



In conclusione la trasmissione dei dati relativi al Pef da parte degli Enti competenti avviene tramite la piattaforma on line di ARERA.

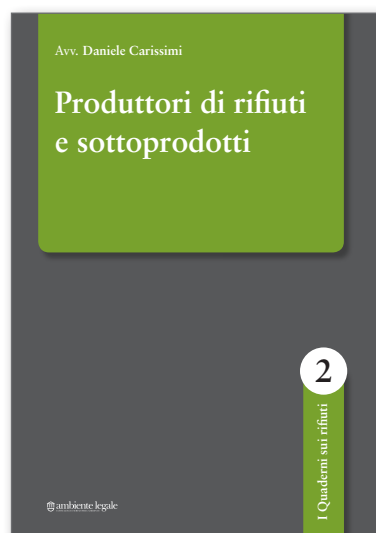
COLLANA:

"I Quaderni sui rifiuti"

"Produttori di rifiuti e sottoprodotti"

Autore:

Avv. D. Carissimi





Il Datore di Lavoro può utilizzare degli strumenti di controllo a distanza dei lavoratori? Il GPS posto sul mezzo impiegato per la raccolta di rifiuti urbani rientra fra questi?

In merito al quesito posto è necessario richiamare l'art. 4 (*impianti audiovisivi ed altri strumenti di controllo*) dello Statuto dei Lavoratori che prevede la possibilità di utilizzare degli strumenti di controllo a distanza dei lavoratori, purché siano presenti determinati presupposti e precisamente:

- che l'impiego di tali strumenti avvenga esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale;
- che tali strumenti siano installati previo accordo collettivo stipulato con le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza di un accordo, di una autorizzazione della sede territoriale dell'*Ispettorato Nazionale del Lavoro* (INL) o, in alternativa, nel caso di imprese con unità produttive dislocate in più sedi territoriali, della sede centrale dell'INL.

Alle suddette condizioni, tuttavia, il comma 2 dell'art. 4 prevede un'eccezione che esonera il Datore di lavoro dai suddetti adempimenti laddove gli strumenti di controllo a distanza fossero utilizzati dal lavoratore per rendere la propria prestazione lavorativa.

Con ciò a dire che, se lo strumento mediante il quale è esercitabile il controllo a distanza è uno strumento necessario e, quindi, funzionale allo svolgimento dell'attività lavorativa, il Datore di lavoro non è tenuto al raggiungimento di un accordo sindacale o del rilascio di una autorizzazione da parte dell'*Ispettorato Nazionale del Lavoro* per l'utilizzo dello stesso.

Tuttavia, la riconducibilità dei diversi strumenti di controllo a distanza, all'ambito di applicazione della suddetta eccezione, non è priva di dubbi.

Se infatti possono essere facilmente ricondotti nella categoria degli strumenti di controllo a distanza funzionali allo svolgimento dell'attività lavorativa, pc portatili, i-pad, *smartphone*, o social network, lo stesso non si può dire con riguardo agli strumenti di geolocalizzazione posti sugli automezzi aziendali.

Sul punto, invero, si è espresso lo stesso *Ispettorato Nazionale del Lavoro* che con Circolare n. 2 del 7 novembre 2016, ha precisato che, dovendosi considerare come *“strumenti di lavoro tutti quegli apparecchi, dispositivi, apparati e congegni che costituiscono il mezzo indispensabile al lavoratore per adempiere la prestazione lavorativa dedotta in*

contratto, e che per tale finalità sia stati posti in uso e messi a sua disposizione” si deve ritenere che “i sistemi di geolocalizzazione rappresentino un elemento “aggiunto” agli strumenti di lavoro, non utilizzati in via primaria ed essenziale per l'esecuzione dell'attività lavorativa ma, per rispondere ad esigenze ulteriori di carattere assicurativo, organizzativo, produttivo o per garantire la sicurezza del lavoro”. Stando a quanto chiarito dall'INL, quindi, eccetto il caso in cui:

- i sistemi di geolocalizzazione siano installati per consentire la concreta ed effettiva attuazione della prestazione lavorativa (e cioè la stessa non possa essere resa senza ricorrere all'uso di tali strumenti),
ovvero
- l'installazione sia richiesta da specifiche normative di carattere legislativo o regolamentare,
lo strumento della geo-localizzazione rientra nel campo di applicazione di cui al comma 1 dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori che, per l'installazione di tali apparecchiature, richiede:
 - il previo accordo stipulato con la rappresentanza sindacale
ovvero, in assenza di tale accordo,
 - l'autorizzazione da parte dell'*Ispettorato Nazionale del Lavoro*.



In base a quanto previsto dall'art. 4 (*impianti audiovisivi ed altri strumenti di controllo*) della Legge n. 300 del 1970 (Statuto dei Lavoratori), il Datore di Lavoro può utilizzare strumenti di controllo a distanza dei lavoratori, purché siano presenti contemporaneamente determinati presupposti quali:

- che l'impiego di tali strumenti avvenga esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale;
- che tali strumenti siano installati previo accordo collettivo stipulato con le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza di un accordo, di una autorizzazione della sede territoriale dell'*Ispettorato Nazionale del Lavoro* o ancora, in alternativa, nel caso di imprese con unità produttive dislocate in più sedi territoriali, della sede centrale dell'INL.

Il GPS o sistema di geolocalizzazione installato sugli automezzi aziendali rientra fra gli strumenti di controllo a distanza dei lavoratori e, pertanto, l'impiego dello stesso deve rispettare le suddette condizioni.

4.4.

SOMMARIO

- 4.4.5. Il D.Lgs. 116 del 2020: la responsabilità estesa del produttore
di *Lucia Giulivi* 714

“ Il D.Lgs. 116 del 2020: la responsabilità estesa del produttore ”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Lo scorso 3 settembre è stato pubblicato il decreto legislativo 116 del 2020 di attuazione della direttiva UE/2018/851 in materia di rifiuti (interventata sulla direttiva CE/2008/98) e di attuazione della direttiva UE/2018/852 sugli imballaggi (di modifica della direttiva CE/1994/62).

Le modifiche apportate al Testo Unico Ambientale dal decreto 116 hanno comportato, tra l'altro, l'introduzione dei *requisiti generali minimi della responsabilità estesa del produttore del prodotto* (EPR).

Tali requisiti sono stati introdotti per il tramite del neonato art. 178-ter del TUA, trasposizione nazionale di quanto disposto nell'art. 8-bis della Direttiva UE/2018/851.

Tra i requisiti dell'EPR, la norma ha introdotto l'obbligo di censimento dei produttori dei prodotti e indicazioni in merito al regime finanziario e organizzativo di cui i produttori dei prodotti devono dotarsi.

Il presente contributo, oltre a descrivere la norma in commento, vuole compiere un primo confronto tra il regime organizzativo di cui al Decreto 116 e quanto già presente in azienda in termini di Modelli di gestione.

IN SINTESI

- La *responsabilità estesa del produttore* o *Extended producer responsibility* (in acronimo EPR) trova la sua fonte normativa nella Direttiva 2008/98/UE e precisamente all'art. 8;
- la Direttiva 2018/851/UE è intervenuta sul preesistente articolo 8 inserendo alcune precisazioni;
- le misure che può adottare ogni Stato membro per applicare la EPR sono soggette ai requisiti minimi;
- in Italia il *regime di responsabilità estesa del produttore* è costituito dall'insieme delle misure volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la *responsabilità finanziaria e organizzativa*;
- questa *responsabilità organizzativa* per il *produttore del prodotto* si inserisce perfettamente tra gli strumenti organizzativi già richiesti dai sistemi di gestione;
- detti sistemi di organizzazione a base volontaria, offrono degli *standards* ai quali conformarsi e degli obiettivi minimi da raggiungere per essere in *compliance*.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

1. La nuova responsabilità estesa del produttore del prodotto

Il regime di responsabilità estesa del produttore è costituito dall'insieme delle misure volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la *responsabilità finanziaria* o la *responsabilità finanziaria e organizzativa* della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto.

Questa definizione introdotta dall'art. 1^a numero 9 comma 6 lett. d)² del D.Lgs. 116/2020 di attuazione della Direttiva 851 del 2018³ alla lettera g-bis comma 1 dell'art. 183 (*Definizioni*) del TUA, richiama due concetti fondamentali quali:

- la *responsabilità finanziaria*
- la *responsabilità finanziaria e organizzativa*.

Sul punto, quanto alle disposizioni relative alla *responsabilità finanziaria* dei produttori di prodotti

introdotte nel novero dei *requisiti generali minimi* in materia di *responsabilità estesa del produttore*, occorre precisare che le stesse si applicano, **ferma restando la competenza delle autorità pubbliche per quanto riguarda la raccolta e il trattamento dei rifiuti urbani**⁴.

In tal caso, i costi dei relativi servizi debbono interconnettersi, di modo da non gravare eccessivamente sul *produttore del prodotto*⁵.

Si procederà pertanto ad effettuare un commento sui nuovi testi normativi introdotti dal D.Lgs. 116/2020 ferma restando la necessità di attendere i decreti ministeriali cui la disciplina dell'EPR fa rimando, in particolare con riguardo ai requisiti dell'EPR cui fa riferimento l'art. 178-bis comma 1 del TUA e alle modalità di vigilanza e controllo seguite dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel rispetto di quanto previsto dall'art. 178-ter commi 6 e 7 del TUA (vedi *infra*).

2. Art 178 bis: EPR

TESTO PREVIGENTE	TESTO INTRODOTTO NEL D.LGS 152/2006 DAL D.LGS. 116/2020
ART. 178-bis (<i>Responsabilità estesa del produttore</i>)	ART. 178-bis (<i>Responsabilità estesa del produttore</i>)
1. Al fine di rafforzare la prevenzione e facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprese le fasi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, evitando di compromettere la libera circolazione delle merci sul mercato, possono essere adottati, previa consultazione delle parti interessate, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare aventi natura regolamentare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità e i criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto, inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti, e nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo il loro utilizzo. Ai medesimi fini possono essere adottati con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, le modalità e i criteri:	1. Al fine di rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, con uno o più decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, sono istituiti, anche su istanza di parte, regimi di responsabilità estesa del produttore. Con il medesimo decreto sono definiti, per singolo regime di responsabilità estesa del produttore, i requisiti, nel rispetto dell'articolo 178-ter, e sono altresì determinate le misure che includono l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti e la successiva gestione dei rifiuti, la responsabilità finanziaria per tali attività nonché misure volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Sono fatte salve le discipline di responsabilità estesa del produttore di cui agli articoli 217 e seguenti del presente decreto.

1 Art. 1. *Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Parte IV Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati - Titolo I Gestione dei rifiuti - Capo I Disposizioni generali*

2 Art. 1 numero 9 comma 6 lett. d) D.Lgs. 116/2020: "d) al comma 1, dopo la lettera g) è inserita la seguente: «g-bis) "regime di responsabilità estesa del produttore": le misure volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la *responsabilità finanziaria* o la *responsabilità finanziaria e organizzativa* della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto;»"

3 Cfr. in Digesta aprile maggio 2020 "Enzimi della responsabilità estesa del produttore" di L. Giulivi.

4 Cfr. 23 *considerando* della Direttiva n. 2018/851/UE.

5 Cfr. 24 *considerando* della Direttiva n. 2018/851/UE.

SANZIONI

di Lucia Giulivi

<p>a) di gestione dei rifiuti e della relativa responsabilità finanziaria dei produttori del prodotto. I decreti della presente lettera sono adottati di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze;</p> <p>b) di pubblicizzazione delle informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile;</p> <p>c) della progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali;</p> <p>d) di progettazione dei prodotti volta a diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti, assicurando che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano in conformità ai criteri di cui agli articoli 177 e 179;</p> <p>e) volti a favorire e incoraggiare lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli, e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti ad un recupero adeguato e sicuro e a uno smaltimento compatibile con l'ambiente.</p>	
<p>2. La responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici.</p>	<p>2. La responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici.</p>
<p>3. I decreti di cui al comma 1 possono prevedere altresì che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti. Nel caso il produttore del prodotto partecipi parzialmente, il distributore del prodotto concorre per la differenza fino all'intera copertura di tali costi.</p>	<p>3. I regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti con i decreti di cui al comma 1 prevedono misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti volta a ridurre gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti e tesa ad assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano secondo i criteri di priorità di cui all'articolo 179 e nel rispetto del comma 4 dell'articolo 177. Tali misure incoraggiano, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti. Le misure tengono conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo.</p>
<p>4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>	<p>4. I decreti di cui al comma 1:</p> <p>a) tengono conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica nonché degli impatti complessivi sanitari, ambientali e sociali, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno;</p> <p>b) disciplinano le eventuali modalità di riutilizzo dei prodotti nonché di gestione dei rifiuti che ne derivano ed includono l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico le informazioni relative alla modalità di riutilizzo e riciclo;</p> <p>c) prevedono specifici obblighi per gli aderenti al sistema.</p>
	<p>5. Nelle materie di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, i regimi di responsabilità estesa del produttore sono istituiti e disciplinati, ai sensi del comma 1, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata.</p>

di Lucia Giulivi

SANZIONI

L'articolo 178-*bis* del TUA come modificato a seguito del recepimento della Direttiva del 2018, ha visto l'estromissione dei requisiti generali minimi dell'EPR che sono invece stati inseriti, con maggior dettaglio, nel neonato articolo 178-*ter* del TUA di cui si dirà meglio nel prosieguo.

La disposizione normativa in parola prevede l'adozione, da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, di appositi decreti volti a dettare i *regimi di responsabilità estesa del produttore*.

Tali decreti, in base alla nuova formulazione dell'art. 178-*bis* (comma 4) dovranno:

- prevedere disposizioni tenendo in considerazione la *fattibilità tecnica* e la *praticabilità economica* soprattutto con riguardo alle misure di incentivazione e relativamente all'inclusione dei costi di gestione del rifiuto all'interno del prezzo del prodotto immesso nel mercato (salve le deroghe espressamente autorizzate ai sensi e alle condizioni dell'art. 178 *ter* comma 4 del TUA).
- tenere in debito conto gli impatti complessivi sanitari, ambientali e sociali, dell'attività produttiva disciplinata con Decreto, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno;
- disciplinare le eventuali modalità di riutilizzo dei prodotti nonché di gestione dei rifiuti che ne derivano;
- prevedere espressamente l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico le informazioni relative alla modalità di riutilizzo e riciclo così come dettagliato dall'art. 178-*ter* al comma 1 lett. e) ed al successivo comma 3 lett. a) n. 4 (di cui si dirà meglio nel prossimo paragrafo).

In merito ai concetti di *fattibilità tecnica* e *praticabilità economica* questi erano già presenti nell'art. 179 del TUA nel quale si chiarisce, nel rispetto della *gerarchia dei rifiuti*, la necessità di incoraggiare le opzioni maggiormente garantiste del **miglior risultato complessivo**, tenendo proprio in conto gli impatti sanitari, sociali ed economici compresi i fattori sopra richiamati.

È quindi possibile definire quale *migliore opzione ambientale* l'ipotesi che non tenga conto solo dell'impatto sull'ambiente relativamente ad una data attività, ma che sia altresì l'opzione *tecnicamente fattibile* ed *economicamente sostenibile*.

Detta contemperazione di interessi rappresenta lo strumento cardine dell'attività amministrativa che deve bilanciare gli interessi al fine di prendere la scelta più consona rispetto alle strade percorribili con ri-

guardo ad una data situazione.

Sul punto, pertanto, le amministrazioni dovranno:

- promuovere lo sviluppo di tecnologie *green* e l'immissione nel mercato di prodotti pensati e realizzati in modo da produrre il minor quantitativo di rifiuti con il più basso livello di nocività.
- promuovere *criteri ambientali minimi* (CAM) anche nelle procedure competitive ad evidenza pubblica e nei bandi di gara, attraverso l'inserimento nella documentazione di gara, di specifiche tecniche e clausole contrattuali che facciano sì che gli offerenti tengano in debita considerazione l'impatto ambientale nella predisposizione della propria offerta.

Per converso, la stazione appaltante dovrà tenere in debita considerazione i costi dei CAM imposti agli offerenti nell'individuazione della base di gara⁶.

Ciò anche in ragione di quanto disposto all'allegato L *ter* alla Parte IV del TUA introdotto dal D.Lgs. 116/2020, il quale individua, tra gli *esempi di strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 177*, al n. 7, gli *appalti pubblici sostenibili per incoraggiare una migliore gestione dei rifiuti e l'uso di prodotti e materiali riciclati*.

Appare chiaro dalla lettura della norma in commento che il D.Lgs. 152/2006 si è arricchito di concetti presenti nel panorama europeo ma che tuttavia devono ancora trovare il loro raccordo nell'impianto definitorio e normativo nazionale.

Basti pensare alla distinzione di stampo europeo tra *rifiuti urbani* e altri *rifiuti*, totalmente nuova per l'impianto definitorio nazionale che invece ha sempre prediletto, e continua ad indicare, il distinguo tra *rifiuti urbani* e *rifiuti speciali*.

Ancora, sempre con riguardo alle discrepanze definitorie introdotte nel TUA, si rileva l'assenza della definizione di *distributori*, nonostante detti soggetti, affidatari della vendita dei prodotti, in base al regime di EPR, potrebbero vedersi destinatari di adempimenti e costi in concorrenza con il produttore del prodotto, per la gestione del rifiuto esitante dall'oggetto venduto.

Sotto diverso aspetto, occorre compiere un'ulteriore precisazione con riguardo al comma 2 dell'art. 178-*bis* del TUA rimasto del tutto invariato rispetto alla previgente disposizione normativa e che intende compiere una *liaison* tra le responsabilità del produttore del prodotto e la *responsabilità nella gestione dei rifiuti*.

Il Produttore del prodotto, ribadisce la norma in commento al suo comma 2, sarà responsabile della gestione del rifiuto tenendo in considerazione quanto previsto dall'art. 188 comma 1 del TUA in materia di *responsabilità della gestione dei rifiuti*.

6 Cons. di Stato 8088 del 27 novembre 2019.

SANZIONI

di Lucia Giulivi

Detta disposizione, quindi, sottolinea l'importanza che il produttore del prodotto si mantenga in un ruolo di prevenzione e ontologicamente precedente rispetto alle responsabilità di cui sono investiti "Il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti" i quali devono provvedere "al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato".

Il comma 2 dell'art. 178-bis del TUA è rimasto invariato rispetto alla previgente normativa, ma ad oggi

risulta maggiormente pieno di contenuto in forza dell'introdotta dettaglio sui requisiti generali minimi offerto dall'art. 178 ter.

Detta norma infatti inquadra la responsabilità del produttore del prodotto nella fase di prevenzione nella produzione dei rifiuti da compiere attraverso la progettazione del prodotto nel rispetto della miglior scelta ambientale, l'impiego delle materie prime e l'incentivazione al riutilizzo dei componenti dei prodotti stessi. Nell'attesa di vedere i decreti ministeriali di attuazione richiamati dalla norma in commento possiamo intanto valutare i requisiti generali minimi dettagliati nella *new entry* del Testo Unico Ambientale: l'art. 178 ter.

3. Art. 178 ter: requisiti generali minimi

TESTO INTRODOTTO NEL D.LGS 152/2006 DAL D.LGS. 116/2020

ART. 178-ter

(Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore)

1. I regimi di responsabilità estesa del produttore rispettano i seguenti requisiti:
 - a) **definizione dei ruoli e delle responsabilità** di tutti i pertinenti attori coinvolti nelle diverse filiere di riferimento, compresi i produttori che immettono prodotti sul mercato nazionale, le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, i gestori pubblici o privati di rifiuti, le autorità locali e, ove applicabile, gli operatori per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo e le imprese dell'economia sociale;
 - b) definizione in linea con la **gerarchia dei rifiuti** degli obiettivi di gestione dei rifiuti, volti a conseguire almeno gli **obiettivi quantitativi rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore e per il raggiungimento degli obiettivi di cui al presente decreto ed alle direttive 94/62/CE, 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, e definiscono, ove opportuno, altri obiettivi quantitativi e/o qualitativi considerati rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore;
 - c) adozione di un **sistema di comunicazione delle informazioni** relative ai prodotti immessi sul mercato e dei dati sulla raccolta e sul trattamento di rifiuti risultanti da tali prodotti, specificando i flussi dei materiali di rifiuto e di altri dati pertinenti ai fini della lettera b), da parte dei produttori, tramite il Registro di cui al comma 8;
 - d) **adempimento degli oneri amministrativi a carico dei produttori e importatori di prodotti**, nel rispetto del principio di equità e proporzionalità in relazione alla quota di mercato e indipendentemente dalla loro provenienza;
 - e) assicurazione che i produttori del prodotto garantiscano la **corretta informazione agli utilizzatori del loro prodotto e ai detentori di rifiuti** interessati dai regimi di responsabilità estesa del produttore circa le misure di prevenzione dei rifiuti, circa le misure di prevenzione dei rifiuti, i centri per il riutilizzo e la preparazione per il riutilizzo, i sistemi di ritiro e di raccolta dei rifiuti e la prevenzione della dispersione dei rifiuti nonché le misure per incentivare i detentori di rifiuti a conferire i rifiuti ai sistemi esistenti di raccolta differenziata, in particolare, se del caso, mediante incentivi economici.
2. I regimi di responsabilità estesa assicurano:
 - a) una **copertura geografica** della rete di raccolta dei rifiuti corrispondente alla copertura geografica della distribuzione dei prodotti, senza limitare la raccolta alle aree in cui la raccolta stessa e gestione dei rifiuti sono più proficue e fornendo un'adeguata disponibilità dei sistemi di raccolta dei rifiuti anche nelle zone più svantaggiate;
 - b) **idei mezzi finanziari o mezzi finanziari e organizzativi per soddisfare gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore;**
 - c) **meccanismi adeguati di autosorveglianza** supportati da regolari **verifiche indipendenti**, e inviate al soggetto di cui al comma 4 [ndr. **il riferimento al comma 4 fa rimando ad una delle bozze di decreto officiose e antecedenti a quella ufficiale in commento, è chiaro infatti il necessario riferimento al comma 6 del presente articolo e quindi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con funzione di vigilanza**], per valutare:
 - 1) la loro **gestione finanziaria**, compreso il rispetto degli obblighi di cui al comma 3, lettere a) e b);
 - 2) a **qualità dei dati raccolti e comunicati** in conformità del comma 1, lettera c) e delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1013/2006;
 - d) **pubblicità delle informazioni sul conseguimento degli obiettivi di gestione dei rifiuti di cui al comma 1, lettera b), e, nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, informazioni altresì su:**
 - 1) proprietà e membri;
 - 2) contributi finanziari versati da produttori di prodotti per unità venduta o per tonnellata di prodotto immessa sul mercato;
 - 3) procedura di selezione dei gestori di rifiuti.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

3. I produttori, in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, versano un **contributo finanziario** affinché lo stesso:

- a) copra i seguenti costi per i prodotti che il produttore immette sul mercato nazionale:
 - 1) costi della **raccolta differenziata di rifiuti** e del loro successivo trasporto;
 - 2) costi della **cernita e del trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti** tenendo conto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita dei rifiuti derivanti dai propri prodotti, dalla vendita delle materie prime secondarie ottenute dai propri prodotti e da cauzioni di deposito non reclamate;
 - 3) costi necessari a raggiungere altri traguardi e obiettivi di cui al comma 1, lettera b);
 - 4) costi di una **congrua informazione agli utilizzatori dei prodotti e ai detentori di rifiuti** a norma del comma 1, lettera e);
 - 5) costi della **raccolta e della comunicazione** dei dati a norma del comma 1, lettera c).
- b) nel caso di adempimento collettivo degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore, sia modulato, ove possibile, per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, in particolare tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose, adottando in tal modo un **approccio basato sul ciclo di vita** e in linea con gli obblighi fissati dalla pertinente normativa dell'Unione e, se del caso, sulla base di criteri armonizzati al fine di garantire il buon funzionamento del mercato interno;
- c) non superi i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi. Tali costi sono stabiliti, **sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) [ndr il parere preventivo dell'ARERA già consente di individuare uno strumento di controllo sulla determinazione dei costi da parte del produttore del prodotto]**, in modo trasparente tra i soggetti interessati.

4. La lettera a) di cui al comma 3 non si applica ai regimi di responsabilità estesa del produttore di cui alle direttive 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/UE. Il principio della copertura finanziaria dei costi, così come declinato alla lettera a) può essere derogato, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ove ricorra la necessità di garantire la corretta gestione dei rifiuti e la sostenibilità economica del regime di responsabilità estesa, a condizione che:

- a) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti con direttive europee, per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, i produttori di prodotti sostengano almeno l'80 % dei costi necessari;
- b) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti dopo il 4 luglio 2018 per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, i produttori di prodotti sostengano almeno l'80 % dei costi necessari;
- c) nel caso di regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018 per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, i produttori sostengano almeno il 50% dei costi necessari;
- d) e a condizione che i rimanenti costi siano sostenuti da produttori originali di rifiuti o distributori.

La deroga non può essere utilizzata per ridurre la quota dei costi sostenuti dai produttori di prodotti nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018.

5. La deroga non può essere utilizzata per ridurre la quota dei costi sostenuti dai produttori di prodotti nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti prima del 4 luglio 2018.

6. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita la funzione di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore e, in particolare:

- a) raccoglie in formato elettronico i dati di cui al comma 9 nel Registro nazionale di cui al comma 8 e ne verifica la correttezza e la provenienza;
- b) analizza i bilanci di esercizio ed effettua analisi comparative tra i diversi sistemi collettivi evidenziando eventuali anomalie;
- c) analizza la determinazione del contributo ambientale di cui al comma 3;
- d) controlla che vengano raggiunti gli obiettivi previsti negli accordi di programma stipulati dai sistemi di gestione volti a favorire la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti e ne monitora l'attuazione;
- e) verifica la corretta attuazione delle previsioni del presente articolo per ciascun sistema istituito e per tutti i soggetti responsabili;

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono definite le modalità di vigilanza e controllo di cui al comma 6.

Al fine dello svolgimento della funzione di vigilanza e controllo di cui al comma , presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è istituito il Registro nazionale dei produttori al quale i soggetti sottoposti ad un regime di responsabilità estesa del produttore sono tenuti ad iscriversi secondo le modalità definite con il decreto di cui al comma 7; in caso di produttori con sede legale in altro Stato Membro dell'Unione che immettono prodotti sul territorio nazionale, ai fini di adempiere agli obblighi derivanti dall'istituzione di un regime di responsabilità estesa, questi designano una persona giuridica o fisica stabilita sul territorio nazionale quale rappresentante autorizzato per l'adempimento degli obblighi e l'iscrizione al Registro.

9. I soggetti di cui al comma 8 trasmettono al Registro, secondo le modalità stabilite con il decreto di cui al comma 7: i dati relativi all'immesso sul mercato nazionale dei propri prodotti e le modalità con cui intendono adempiere ai propri obblighi; i sistemi attraverso i quali i produttori adempiono ai propri obblighi, in forma individuale e associata, con statuto e annessa documentazione relativa al proprio progetto; entro il 31 ottobre di ogni anno il bilancio

SANZIONI

di Lucia Giulivi

in caso di sistemi collettivi, il rendiconto dell'attività di gestione in caso di sistemi individuali; entro il 31 ottobre di ogni anno una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente contenente gli obiettivi raggiunti ovvero le ragioni che, eventualmente, impediscono il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo previsti e le relative soluzioni, le modalità di raccolta e di trattamento implementate, le voci di costo relative alle diverse operazioni di gestione, inclusa la prevenzione, i ricavi dalla commercializzazione dei materiali e dal riutilizzo e le entrate da contributo ambientale; entro il 31 ottobre di ogni anno un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno successivo; entro il 31 ottobre di ogni anno l'entità del contributo ambientale per l'anno successivo dettagliando le voci di costo che lo compongono.

Proseguendo con il commento alle modifiche apportate al Testo Unico Ambientale in materia di *responsabilità estesa del produttore*, il D.Lgs. 116/2020 di recepimento della Direttiva 851/2018/UE ha introdotto nel TUA, l'art. 178-ter al fine di individuare quei requisiti minimi tratteggiati nella medesima norma comunitaria.

In particolare nel recepire il paragrafo 8-bis della Direttiva 851, il neo-nato art. 178-ter intende normare, in maniera inequivoca, i requisiti in materia di *responsabilità estesa del produttore* indicando gli elementi necessari per la sua piena applicazione.

L'art. 178-ter del TUA intende quindi definire i ruoli presenti nella filiera del rifiuto, individuare gli strumenti di comunicazione con riguardo al monitoraggio dei quantitativi di rifiuto riutilizzati nonché stabilire le modalità di gestione del rifiuto esitante dal prodotto offerte dal produttore all'utilizzatore del bene acquistato.

Volendo procedere ad una disamina puntuale del neo introdotto art. 178-ter del TUA si procederà ad una sintetica descrizione degli adempimenti e degli incumbenti presenti all'interno dei singoli commi.

COMMA 1: REQUISITI

Nel dettaglio, il comma 1 dell'art. 178-ter del TUA stabilisce i requisiti indicati nell'art. 8-bis della Direttiva 2008/98/CE⁷ quali:

- la **definizione chiara e puntuale di ruoli e responsabilità** di tutti i soggetti coinvolti, e segnatamente dei *produttori del prodotto*, delle *organizzazioni* che attuano per conto dei produttori di prodotti gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, i *gestori pubblici o privati* di rifiuti, le *autorità locali* e, ove applicabile, gli *operatori per il riutilizzo* e la *preparazione per il riutilizzo* e le *imprese dell'economia sociale*;
- la **definizione**, in linea con la *gerarchia dei rifiuti*, degli **obiettivi di gestione dei rifiuti**, volti a conseguire almeno gli obiettivi quantitativi rilevanti per il *regime di responsabilità estesa del produttore*;
- la **predisposizione di un sistema di comunicazione delle informazioni**, atto a raccogliere i dati sui prodotti immessi sul mercato dai *produttori di*

prodotti e i dati sulla raccolta e sul trattamento di *rifiuti* risultanti da tali *prodotti*;

- la **previsione di oneri equi e proporzionati** sui *produttori dei prodotti*;
- l'**adeguata informazione** dei **detentori dei rifiuti interessati dai regimi di EPR** in ordine alle *misure di prevenzione dei rifiuti*, ai *centri per il riutilizzo* e la *preparazione per il riutilizzo*, ai *sistemi di ritiro e di raccolta* dei rifiuti ed alla prevenzione della dispersione dei rifiuti.

COMMA 2: OBIETTIVI

L'attuazione degli obblighi gravanti sui *produttori dei prodotti* – o sulle *organizzazioni* di cui questi si avvalgono – deve garantire:

- una **copertura geografica** adeguata;
- una adeguata **disponibilità finanziaria e organizzativo-finanziaria**;
- un efficace **sistema di autocontrollo** (ad es. sulla gestione finanziaria o sulla qualità dei dati raccolti e comunicati e sulla gestione finanziaria);
- pubblicità sul raggiungimento degli obiettivi di gestione dei rifiuti con specificazioni nel caso di adempimento collettivo degli obblighi (società appositamente create per assolvere per conto dei produttori gli oneri di gestione dei rifiuti prodotti)

COMMA 3: COSTI

I *contributi finanziari* versati dai *produttori di prodotti* in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, debbono coprire:

- i costi per i *prodotti* che il produttore immette sul mercato;
- i costi della *raccolta differenziata* di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti;
- i costi di una *congrua informazione* ai detentori di rifiuti;
- i costi della *raccolta* e della *comunicazione dei dati*

I costi gravanti sui *produttori dei prodotti*, a condizioni rigorose, possono essere condivisi con i *produttori iniziali dei rifiuti* o i *distributori* ove ciò sia

⁷ sulla base del dettato di cui al sopra citato art. 8 della *Direttiva Rifiuti*, ai sensi del quale “ai regimi di *responsabilità estesa del produttore* si applicano i *requisiti minimi generali*”.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

giustificato dalla necessità di garantire una corretta gestione dei rifiuti e la redditività economica del regime di responsabilità estesa del produttore.

La copertura può non essere richiesta, su espressa previsione del Ministero dell'ambiente, nel caso in cui ricorrano determinate condizioni e comunque negli ambiti di cui alle direttive afferenti: *pile ed accumulatori, apparecchiature elettriche ed elettroniche e veicoli fuori uso*.

Con riguardo alla copertura dei costi da parte del produttore dei prodotti occorre compiere alcune riflessioni in merito ad una novità normativa di diverso impatto e relativa all'art. 185-bis del TUA in materia di *deposito temporaneo prima della raccolta*. In particolare l'art. 185-bis al suo comma 1 prevede che: "1. Il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero o smaltimento è effettuato come deposito temporaneo, prima della raccolta, nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti 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;

b) esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita; [...]"

Detta nuova disposizione normativa, introdotta per il tramite dell'art. 1 comma 14 del D.Lgs. 116/2020, subisce il fascino ambivalente del retaggio normativo e dialettico contenuto nel previgente Testo Unico Ambientale rispetto alle definizioni di stampo europeo.

Ed invero alterna la definizione di *deposito preliminare*, che costituisce una delle operazioni in cui si sostanzia la *raccolta*⁸, quest'ultima attività a sua volta ricompresa all'interno della *gestione dei rifiuti*, a quella di *deposito temporaneo prima della raccolta* che invece è un'attività antecedente ed esclusa dalla *gestione dei rifiuti* per espressa previsione contenuta nell'art. 183 comma 1 lett. bb)⁹.

Tralasciando le distonie definitorie, occorre invece soffermarsi sull'aspetto sostanziale della disposizione di cui alla lettera b) dell'art. 185-bis del TUA la

quale sembra imporre al venditore di materiali per la costruzione, impiegati nei cantieri, di dover sopportare i costi (almeno in parte) connessi alla gestione dei rifiuti esitanti dall'utilizzo dei medesimi prodotti venduti, sia per quelli obbligatoriamente assoggettati al regime di EPR che per quei materiali i cui produttori hanno deciso di applicare il regime di EPR.

In base alla *ratio* connessa alla responsabilità estesa del produttore è lecito pensare che i *distributori* (non definiti in nessuna norma del Testo Unico Ambientale!!!) dei materiali da costruzione dovranno solo occuparsi del *deposito temporaneo* e non anche dei costi di gestione che, invece, dovranno essere compresi nel prezzo di vendita imposto dai produttori dei singoli prodotti, con tutto ciò che ne consegue a livello di tracciabilità del rifiuto.

COMMI 4 e 5: DEROGA AI COSTI

Dette disposizioni dettaglino il regime derogatorio rispetto all'applicazione dell'attribuzione dei costi in capo ai produttori dei prodotti prevedendo quindi puntuali elementi che consentono l'applicazione della deroga tra i quali la preventiva autorizzazione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

COMMI 6 E 7: VIGILANZA SUI PRODUTTORI DEI PRODOTTI

Tali commi di rinvio a decreti ministeriali idonei a disciplinare le modalità di vigilanza posta in capo al MATTM il quale è chiamato a vigilare sul registro dei produttori dei prodotti rispetto ai seguenti aspetti:

- esattezza e completezza dei dati trasmessi da parte dei produttori (comma 9 dell'art. 178-ter del TUA);
- rispondenza dei bilanci di esercizio con analisi comparative tra i diversi sistemi collettivi evidenziando eventuali anomalie;
- determinazione del contributo ambientale;
- raggiungimento degli obiettivi previsti negli accordi di programma stipulati dai sistemi di gestione volti a favorire la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti e ne monitora l'attuazione.

COMMA 8: REGISTRO DEI PRODUTTORI

Con riguardo al comma 6 dell'articolo in parola, l'OECD (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*)¹⁰ ha espresso alcune perplessità in merito al rapporto tra l'EPR e le vendite online.

In particolare i dubbi sorgono in materia di RAEE

8 Cfr. Art. 183 comma 1 lett. o) "«raccolta»: il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera «mm», ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento".

9 Cfr. Art. 183 comma 1 lett. bb) "«deposito temporaneo prima della raccolta»: il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis".

10 ENV/WKP (2019) *Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales* https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility-epr-and-the-impact-of-online-sales_cde28569-en#page19

SANZIONI

di Lucia Giulivi

laddove molti produttori di componenti elettronici operano mediante *e-commerce* di produttori situati in altri paesi che operano per il tramite di *free-rider* (cioè un corriere).

Detto sistema non consente di rispettare quanto richiesto in materia di *responsabilità estesa del produttore* nella parte in cui prevede l'individuazione di un Rappresentante autorizzato per gli adempimenti ambientali e l'iscrizione nel Registro dei produttori. Accanto alle osservazioni ora formulate, l'OECD espone anche le perplessità interpretative connesse all'art. 16 della Direttiva 19/2012/UE il quale, al comma 2, fa riferimento ad ogni produttore definito ai sensi dell'art. 17, articolo che riguarda i produttori degli Stati Membri. I quesiti dunque insistono sulla portata applicativa della norma ovvero se questa intenda escludere i produttori extracomunitari dagli oneri di Rappresentanza e registrazione richiesti dal pacchetto delle Direttive in materia di *economia circolare*.

L'obbligo di nomina di un Rappresentante esclusivamente per le società che insistono all'interno dell'Unione Europea sembra sconfessato dalla lettura dell'art. 4 comma 1 punto g) con il secondo comma dell'articolo 30 del D.Lgs. 49/14.

L'art. 4 (*Definizioni*) comma 1 punto g) del D.Lgs. 49/2014 definisce produttore e quindi soggetto agli obblighi di cui all'articolo 8, la persona che con ogni tecnica di vendita **compresa la comunicazione a distanza**:

- è stabilita nel territorio nazionale e fabbrica AEE recanti il suo nome o marchio di fabbrica oppure commissiona la progettazione o la fabbricazione di AEE e le commercializza sul mercato nazionale apponendovi il proprio nome o marchio di fabbrica;
- è stabilita nel territorio nazionale e rivende sul mercato nazionale, con il suo nome o marchio di fabbrica, apparecchiature prodotte da altri fornitori; il rivenditore non viene considerato «produttore», se l'apparecchiatura reca il marchio del produttore a norma del numero 1);
- è stabilita nel territorio nazionale ed immette sul mercato nazionale, nell'ambito di un'attività professionale, AEE di un Paese terzo o di un altro Stato membro dell'Unione europea;
- è stabilita in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un paese terzo e vende sul mercato nazionale AEE mediante tecniche di comunicazione a distanza direttamente a nuclei domestici o a utilizzatori diversi dai nuclei domestici”.

Il successivo articolo 30 (*Rappresentante autorizzato*) prevede che:

“1. Il produttore avente sede legale in un altro Stato membro dell'Unione europea può, in deroga quanto disposto all'articolo 4, comma 1, lettera g), numeri

da 1) a 3), designare con mandato scritto un rappresentante autorizzato, inteso come persona giuridica stabilita sul territorio italiano o persona fisica, in qualità di legale rappresentante di una società stabilita nel territorio italiano, responsabile per l'adempimento degli obblighi ricadenti sul produttore, ai sensi della presente decreto legislativo.

2. Il produttore di cui all'articolo 4, comma 1, lettera g), numero 4), stabilito nel territorio nazionale, il quale vende AEE in un altro Stato membro dell'Unione europea nel quale non è stabilito, deve designare, con mandato scritto, un rappresentante autorizzato presso quello Stato, responsabile dell'adempimento degli obblighi ricadenti sul produttore ai sensi della disciplina dello Stato in cui è effettuata la vendita”.

Pertanto può desumersi obbligatorio lo stabilimento in uno Stato membro per chiunque voglia considerarsi produttore e commercializzare nel perimetro dell'Unione.

Accanto all'obbligo di stabilimento sarà necessario altresì iscriversi al registro dei produttori di AEE istituito a norma dell'art. 29 del Decreto 49/2014.

L'iscrizione nel registro dei produttori di AEE dovrà fornire, tra le varie richieste dall'allegato X del D.Lgs. 49/14, *informazioni su come il produttore adempie alle proprie responsabilità: individualmente o mediante un regime collettivo, comprese informazioni sulla garanzia finanziaria*.

COMMA 9: RENDICONTO E FOLLOW UP

I produttori, a norma del comma 8 dell'art. 178-ter del TUA, devono inviare entro il **31 ottobre** di ogni anno i seguenti documenti:

- i dati relativi all'immesso sul mercato nazionale dei propri prodotti;
- le modalità con cui intendono adempiere ai propri obblighi;
- statuto e annessa documentazione relativa al proprio progetto;
- inoltre, in base al sistema prescelto per adempiere ai propri oneri:
 1. se si adempie in forma individuale rendiconto dell'attività di gestione
 2. se si adempie in forma associata il bilancio

Devono essere inoltre inviate sempre al **31 ottobre di ogni anno**:

- una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente contenente gli obiettivi raggiunti ovvero le ragioni che impediscono il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo previsti indicando altresì le soluzioni che saranno adottate per raggiungerli;
- le voci di costo per le operazioni di gestione;
- i ricavi ottenuti anche dal riutilizzo;
- le entrate dal contributo ambientale;

di Lucia Giulivi

SANZIONI

La trasmissione delle informazioni così come richiesta si ataglia sempre di più ad una logica pubblicistica¹¹ e di trasparenza che tuttavia comporta, soprattutto per i piccoli imprenditori, costi e risorse non sempre disponibili.

La valutazione delle voci di costo ed il controllo che potrà essere compiuto da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in virtù del potere conferitogli per il tramite del comma 6 lett. d) dell'art. 178-ter del TUA, sembrano paragonabili agli obiettivi previsti dall'ANAC riguardo agli oneri assolti dal Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza per i soggetti pubblici e partecipati pubblici.

Sotto diverso aspetto, dato che la norma prevede la facoltà di compiere autonome ispezioni, non può tacersi la similitudine che può rinvenirsi tra le ispezioni richieste dall'articolo in commento e quelle condotte dall'OdV relativamente al D.Lgs. 231/2001 ovvero da parte degli auditor dei Sistemi di Gestione Integrata UNI EN ISO.

È quindi possibile, oltre che consigliabile, tracciare una linea di collegamento tra i sistemi di gestione richiamati dall'art. 178-ter del TUA e quelli previsti dalle diverse normative che prevedono la predisposizione di sistemi di gestione incrementando questi ultimi con i parametri e le informazioni richiesti e disposti dall'articolo in commento seppur in assenza del Decreto Ministeriale in esso preannunciato.

Ed invero, quanto alle modalità operative di gestione della *responsabilità finanziaria ed organizzativa* queste ovviamente devono seguire una puntuale organizzazione e dettaglio dei costi di progettazione e produzione oltre a quelli destinati al pagamento dei contributi per la gestione del rifiuto.

Questa responsabilità organizzativa per il *produttore del prodotto* si inserisce perfettamente tra gli strumenti organizzativi già richiesti dai sistemi di gestione.

Detti sistemi di organizzazione a base volontaria, offrono degli *standards* ai quali conformarsi e degli obiettivi minimi da raggiungere per essere in *compliance*.

Sul punto le Certificazioni EMAS e UNI EN ISO (in particolare la 14001 in materia ambientale) come anche *Modelli di Organizzazione Gestione e Controllo* redatti in ottemperanza a quanto richiesto dal D.Lgs.

231 dell'8 giugno 2001 in materia di responsabilità per fatto reato dell'ente, dovranno tenere conto delle novità introdotte dalla normativa ambientale come in ultimo modificata prevedendo appositi strumenti organizzativi¹².

Detti strumenti organizzativi e finanziari sotto diverso aspetto sono stati richiesti altresì dal recente D.Lgs. 14/2019 in materia di *crisi d'impresa* intervenuto sull'articolo 2086 c.c. per il tramite dell'art. 375.

Anche detta norma prevede la necessità che ogni ente si doti di assetti *organizzativi, amministrativi e contabili* adeguati diretti a prevenire eventuali *crisi d'impresa*, ad ostacolare reati societari con conseguenze dirette per l'ente e a garantire una gestione amministrativa e finanziaria in linea con gli obiettivi ambientali imposti dalla norma in termini di progettazione e implementazione di soluzioni ecocompatibili.

Pertanto, benchè le finalità delle due norme (EPR e *crisi d'impresa*) siano totalmente distinte, non può escludersi che un medesimo strumento organizzativo non possa tener conto e soddisfare entrambi gli aspetti normativi anche e soprattutto con riguardo alla programmazione dei costi connessi alla gestione del *fine-vita* del prodotto.

Si assiste così sempre di più alla tendenza di strutturare le aziende che dovranno dimostrare quindi l'adozione di strumenti organizzativi e finanziari idonei a rispondere alle diverse esigenze normative.

CONCLUSIONI

Il regime di EPR nonostante i chiarimenti offerti dalle neo introdotte discipline, non ha ancora raggiunto il suo completamento, necessitando di decreti ministeriali non ancora emessi.

In ogni caso occorre domandarsi se l'imminente 31 ottobre 2020 sarà la prima scadenza per la comunicazione delle informazioni di cui al comma 9 dell'art. 178-ter del TUA soprattutto con riguardo ai progetti di gestione del prossimo anno e all'impiego di risorse economiche impiegate nella progettazione *green*.

Nel silenzio generale e con le conseguenze economiche di una pandemia risuona solo l'urlo dei produttori, ancora una volta in balia della burrasca.

Il D.Lgs. 116 del 2020:
la responsabilità estesa
del produttore

11 Si pensi alla Relazione Annuale del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza* il quale deve indicare l'adozione di strumenti idonei a prevenire eventi corruttivi ovvero ciò che ha impedito di evitare determinati reati corruttivi eventualmente verificatisi o semplicemente la mancata implementazione delle misure preventive richieste dall'ANAC (*Autorità Nazionale Anticorruzione*)

12 Ne è plastica conferma l'allegato L alla parte IV del TUA che al paragrafo *misure che possono incidere sulla fase di progettazione e produzione e di distribuzione*, al punto 10 indica la "promozione di sistemi di gestione ambientali affidabili come l'EMAS e la norma ISO 14001.

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: commerciale@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: IT42P031111440100000002406 - BIC: BLOPIT22
- carta di credito: carta sì visa master card

Numero carta _____ CV2 _____ Scadenza _____ Intestata a _____

Nome / Cognome _____

Ragione Sociale _____

Via _____

Cap _____ Città _____ Prov. _____

Telefono _____ Fax _____

Sito internet _____ e-mail _____

P.IVA _____ C.F. _____

Data _____ Firma _____

Condizioni di contratto. L'utente dichiara di conoscere ed accettare le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito www.ambientelegaledigesta.it che qui si hanno per intero integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs 206/2005; l'inoltro del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.

Informativa ai sensi dell'art. 13 del regolamento UE 679/2016, come riportato nelle condizioni generali di contratto. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.

I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra e alle condizioni generali di contratto:

- Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
- Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti

SCOPRI LA NUOVA APP DI “*Ambiente Legale Digesta*”

Un mondo di informazioni
a portata di *click*



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