

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: *Avv. Daniele CARISSIMI*

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

→ 11

- 1.1. Piani di emergenza e Direttore Tecnico. La nuova Circolare Ministeriale
- 1.2. Il Registro Elettronico di tracciabilità dei rifiuti: è davvero una novità?
- 1.3. *Throwaway plastics*: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento
- 1.4. Luci e ombre dei Consorzi di filiera nell'era dell'economia circolare

2

FOCUS

→ 51

- 2.1. Materiale sedimentario fluviale: gestione ordinaria e potere di ordinanza sindacale
- 2.2. *End of Waste*. Chi sei? Dove vai?
- 2.3. La violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione
- 2.4. La pulizia della rete fognaria e delle fosse settiche, non sono la stessa cosa
- 2.5. Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio
- 2.6. La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto

3

GESTIONE

→ 103

- 3.1. L'inquinamento dell'aria è danno ambientale?
- 3.2. Dispensa dalle verifiche d'idoneità del Responsabile Tecnico: quando sussistono i requisiti?
- 3.3. Il trasporto via mare di rifiuti: quale la disciplina applicabile ai rifiuti da manutenzione?
- 3.4. Illecito ambientale e responsabilità del curatore del fallimento
- 3.5. Sul trattamento dei rifiuti organici. Attuali criticità
- 3.6. I codici a specchio e l'eshaustività delle analisi. Certezza, ma con ragionevolezza

4

RUBRICHE

→ 135

- 4.1. Tribunale
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
Il testo unico del Responsabile Tecnico delle imprese che gestiscono i rifiuti
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
La Legge n. 3 del 9 gennaio 2019: prescrizione, corruzione tra privati e sanzioni interdittive

16

1.

AGGIORNAMENTO

→ 11

- 1.1. Piani di emergenza e Direttore Tecnico. Le novità della circolare ministeriale del 21 gennaio 2019 e della L. 132/2018 12
- 1.2. Il Registro Elettronico di tracciabilità dei rifiuti: è davvero una novità? 34
- 1.3. *Throwaway plastics*: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento 39
- 1.4. Luci e ombre dei Consorzi di filiera nell'era dell'economia circolare 47

2.

FOCUS

→ 51

- 2.1. Materiale sedimentario fluviale: gestione ordinaria e potere di ordinanza sindacale in costanza di eventi meteorologici eccezionali52
- 2.2. *End of Waste*. Chi sei? Dove vai? 60
- 2.3. La violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione. Il caso dei rifiuti radioattivi 76
- 2.4. La pulizia della rete fognaria e delle fosse settiche, non sono la stessa cosa. Lo dice la Cassazione 82
- 2.5. Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio 87
- 2.6. La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione 95

3.

GESTIONE

→ 103

- 3.1. L'inquinamento dell'aria è danno ambientale? 104
- 3.2. Dispensa dalle verifiche d'idoneità del Responsabile Tecnico: quando sussistono i requisiti? 108
- 3.3. Il trasporto via mare di rifiuti: quale la disciplina applicabile ai rifiuti da manutenzione? 112
- 3.4. Illecito ambientale e responsabilità del curatore del fallimento. Un ulteriore passo verso l'esclusione della responsabilità oggettiva 117
- 3.5. Sul trattamento dei rifiuti organici. Attuali criticità 121
- 3.6. I codici a specchio e l'eshaustività delle analisi. Certezza, ma con ragionevolezza 128

4.

RUBRICHE

→ 135

- 4.1. Tribunale 137
 - 4.1.1. Penale 138
 - 4.1.2. Amministrativo 142
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 146
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 147
- 4.2. Il punto sull'Albo
 - 4.2.1. Il testo unico del Responsabile Tecnico delle imprese che gestiscono i rifiuti 150
- 4.3. Quesiti 157
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
 - 4.4.1. La Legge n. 3 del 9 gennaio 2019: prescrizione, corruzione tra privati e sanzioni interdittive 180

LA COMPLIANCE NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI TRA REGOLE, BEST PRACTICE E RESPONSABILITÀ

MILANO · 22 Marzo 2019 · Hotel Dei Cavalieri - Piazza Giuseppe Missori 1 (ore 9:00-13:00)



Il settore dei rifiuti è uno dei più esposti alle evoluzioni e modifiche legislative, con la conseguenza, per chi vi opera, di non riuscire a conformare la propria attività ad una normativa che troppo spesso presenta difficoltà interpretative e continui cambiamenti.

Ciò ancora di più atteso il prossimo recepimento delle direttive Comunitarie che hanno introdotto la “responsabilità estesa del produttore del prodotto”. Oltre ad illustrare esaurientemente le principali novità in materia, si intende fornire approfondimenti dei principali profili della *responsabilità ambientale*, al fine di offrire ai partecipanti spunti per affrontare con sicurezza le principali problematiche legate in particolare alla gestione dei rifiuti.

La sfida è, e sarà, quella di coniugare il mantenimento della conformità alle norme di legge e dei regolamenti, con gli obiettivi di *performance ambientale* e di *riduzione dei costi* – anche attraverso mirate campagne di *risk mapping* aziendale – al fine di non incorrere nelle gravose sanzioni applicabili previste dal D.lgs. 231/2001, a quelle contenute nel codice dell’ambiente e non ultimo i c.d. “*ecoreati*” introdotti nel codice penale.

Particolare attenzione verrà dedicata alle *deleghe ambientali* quali strumenti di ripartizione interna delle responsabilità, la cui efficacia discriminante è tuttavia legata al rispetto di determinati requisiti tanto di sostanza quanto di forma e la cui puntuale conoscenza risulta inevitabile necessità, stante anche le penetranti richieste connesse all’adozione di un modello inefficace ovvero alla mancata attuazione dei connessi *obblighi di vigilanza*.

L’evento formativo è pensato per progettare prevenire, gestire e risolvere le problematiche ambientali che un’impresa si trova ad affrontare rivolgendosi a tutti gli operatori del settore indipendentemente dalla carica ricoperta all’interno dell’azienda, ma anche ai professionisti legali e tecnici, nonché per tutti i dipendenti pubblici che si trovano ad essere il filtro tra le aziende e l’attuazione della normativa di settore.

PROGRAMMA

Ore 8:45 - REGISTRAZIONE DEI PARTECIPANTI

Ore 9:15 - LE NUOVE FRONTIERE DELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE NEL DIRITTO INTERNO E NEL DIRITTO COMUNITARIO - Relatore: Avv. Marco Ravazzolo (Dirigente Settore Ambiente Confindustria)

- La nuova direttiva rifiuti e gli scenari normativi del prossimo futuro
- La responsabilità estesa del produttore del prodotto
- Ecodesign, Green Public Procurement e Criteri Ambientali minimi
- Le sfide delle aziende nella prospettiva dell’economia circolare

Ore 10:00 - LE RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE DEL RIFIUTO - Relatore: Avv. Daniele Carissimi (Avvocato esperto in Diritto Ambientale e Consigliere Giuridico del sottosegretario all’Ambiente)

- Il principio di corresponsabilità
- La responsabilità del produttore
- La responsabilità del trasportatore
- La responsabilità del destinatario
- La responsabilità dell’intermediario
- La responsabilità ambientale dell’ente ai sensi del D. Lgs. 231/2001
- La colpa nell’organizzazione

Ore 10:45 - LE DELEGHE INTERNE

Relatore: Avv. Chiara Fiore (Avvocato, partner Studio Legale Ambientale Carissimi, specializzato in Diritto Ambientale)

- La responsabilità del legale rappresentante
- La responsabilità del datore di lavoro e dei membri del Consiglio di Amministrazione
- La responsabilità dell’amministratore di fatto
- La delega gestoria

- La delega di funzioni
- La subdelega
- Le Deleghe e le Procure
- La Delega esterna di funzioni ambientali

Ore 11:30 - AUDIT E RISK MAPPING AMBIENTALE - Relatore: Dott. Giovanni Trotto (Responsabile delle Politiche Ambientali e di Prevenzione dei Rischi della Leonardo Global Solutions s.p.a.)

- Normativa di riferimento (la nuova UNI EN ISO 19011, ISO14015, ASTM 1527, ISO 14001/2015)
- Scopo e Tipologie di Audit
 - Audit di conformità normativa ambientale
 - Audit di Rischio Ambientale
 - Audit sui Rifiuti - Waste Audit
 - Audit di Due Diligence Ambientale
 - Audit Ambientale dei Fornitori
 - Audit del Sistema Gestione Ambientale
 - Audit di Sostenibilità Ambientale - Environmental Sustainability Audit

PER TUTTI I PARTECIPANTI
Offerta Digesta web
50%

Ore 12:00 - L’APPARATO SANZIONATORIO Relatore: Dott. Sergio Sottani** (Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Ancona)

- I controlli e le competenze
- Sanzioni penali e sanzioni amministrative
- I reati presupposto della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche
- L’estinzione delle sanzioni ai sensi della parte VI bis - D.lgs. 152/2006

Ore 12:45 - QUESTION TIME

Ore 13:00 - FINE DEI LAVORI



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Proprietario ed editore:

Ambiente Legale Srl
Sede legale: Via Bertoloni 44, 00197 Roma
Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni
Terni: +39 0744.400738 Milano: +39 02.87366838
Bologna: +39 051.0353030 Roma: +39 06.94443170

Direttore responsabile

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

Coordinamento editoriale:

Dott.ssa Giovanna Galassi
redazione@ambientelegale.it

Layout e grafica:

Ester Chiocchia
grafica@ambientelegale.it

Ufficio commerciale (marketing e pubblicità):

Dott.ssa Claudia Pozzi
commerciale@ambientelegale.it

Servizio clienti e ufficio abbonamenti:

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2611-5220 (versione digitale)



Comitato Scientifico

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

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

Proprietà letteraria riservata

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

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

Note per gli autori

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

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

ABBONAMENTI

Durata annuale, solare: gennaio-dicembre; rolling 6 numeri bimestrali per ogni anno.

L'abbonamento avrà inizio dal primo numero successivo al pagamento e darà diritto a ricevere tutti i sei numeri dell'anno solare in cui viene sottoscritto.

DISTRIBUZIONE

In vendita per abbonamento.
Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Condizioni di abbonamento 2019

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2019)

Prezzi di abbonamento della rivista:

Formato cartaceo

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

Formato multimediale (in formato pdf)

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

Formato cartaceo più multimediale

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

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

Conto corrente

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

news

AMBIENTALI

news ambientali

TARIFFA

TARI e fabbisogni standard: linee guida del Ministero delle finanze

Il Dipartimento delle Finanze ha pubblicato l'aggiornamento delle "Linee guida interpretative per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013" per supportare gli enti locali che si misurano con l'applicazione dei fabbisogni standard alla TARI.

L'articolo 1, comma 653, della legge di stabilità 2014 aveva previsto l'obbligo di avvalersi, nella determinazione dei costi del servizio di gestione dei rifiuti, anche delle risultanze dei fabbisogni standard, ma la legge di stabilità 2016 ha rinviato al 2018 il termine. È allora che il Dipartimento delle Finanze ha emanato le "Linee guida interpretative per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013" dell'8 febbraio 2018. Il 2018 è ritenuto dallo stesso Ministero un anno di transizione. Ed ora l'aggiornamento delle linee guida, che confermano l'impostazione delle Linee guida interpretative per il 2018.

RESPONSABILITÀ

La curatela fallimentare e l'imposizione di obblighi di messa in sicurezza del sito

La curatela fallimentare può essere destinataria di misure atte a mettere in sicurezza un'area per evitare il prodursi di danni alla salute pubblica conseguenti alla presenza di amianto nei rifiuti abbandonati nel sito ed evitare l'accesso abusivo nell'area?

La questione controversa è affrontata ancora dal Tribunale amministrativo, questa volta della Toscana (Sez. II, del 4 febbraio 2019, n. 166) che, dopo aver ribadito che la curatela non è chiamata a succedere in obblighi o responsabilità del fallito, argomenta che può ben essere destinataria di misure volte a garantire la sicurezza del sito. Ne conclude che è correttamente imputato alla Curatela fallimentare l'obbligo di attuazione delle misure volte a garantire la sicurezza di un sito che presenti una situazione ambientale compromessa.

RAEE

Linee guida Emas per produttori di AEE

È stata pubblicato in G.U. dell'Unione europea del 19 gennaio scorso la Decisione (UE) 2019/63, relativa al documento di riferimento settoriale sulle migliori pratiche di gestione ambientale, sugli indicatori settoriali di prestazione ambientale e sugli esempi di eccellenza per il settore della produzione di apparecchiature elettriche ed elettroniche a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) Testo rilevante ai fini del SEE.

Si predispongono così gli orientamenti specifici per il settore della produzione di apparecchiature elettriche ed elettroniche ed illustra alcune possibilità di miglioramento e le migliori pratiche, onde sostenere le organizzazioni che desiderano migliorare la loro prestazione ambientale proponendo idee e suggerimenti, nonché orientamenti pratici e tecnici.

FERTIRRIGAZIONE

Fanghi e Decreto Morandi: la prima sentenza

All'indomani del Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 16 novembre 2018, n. 130 (c.d. Decreto Morandi), che all'art. 41 disciplina i fanghi di depurazione, in attesa di una revisione della normativa sull'utilizzo dei fanghi da depurazione in agricoltura, la Cassazione si pronuncia con una prima sentenza (Cass. Pen., Sez. III, del 29 gennaio 2019, n. 4238).

Si ricorda l'art. 41 del citato decreto, affermando che la disposizione, dando atto di situazioni di criticità nella gestione dei fanghi, nel richiamare espressamente i limiti di cui all'Allegato IB del d.lgs. 92/1999, precisa che gli stessi "continuano a valere", stabilendo, così, una inequivocabile continuità con il passato, fissa anche limiti specifici per gli idrocarburi.

Tenendo conto, quindi, della novità legislativa, andranno apprezzati esclusivamente i parametri in essa indicati, considerando comunque che gli stessi riguardano l'utilizzazione

ORDINANZE

L'Anas è obbligata alla rimozione dei rifiuti abbandonati sulle strade?

Il Tar Campania (NA) Sez. V n. 117 del 9 gennaio 2019 affronta la questione se l'A.n.a.s., concessionaria della gestione e della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade di proprietà dello Stato e delle relative pertinenze, possa essere per ciò destinataria ex art. 192, comma 3, d.lgs n. 152/06, di ordini di rimozione dei rifiuti abbandonati da ignoti su tali aree o piuttosto sarebbe necessario l'accertamento dell'elemento soggettivo della responsabilità e quindi un preventivo accertamento in contraddittorio con l'interessato.

Il Tribunale amministrativo risolve la questione chiarendo che il fatto che l'A.n.a.s. risulti concessionaria della gestione e della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade di proprietà dello Stato e delle relative pertinenze, non è sufficiente per imporle ex art. 192, comma 3, cit., l'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati da ignoti su tali aree. Si rende invece necessario appurare l'inverarsi dell'elemento soggettivo della responsabilità, che, appunto, richiede un preventivo accertamento in contraddittorio con l'interessato.

ALTRO

Il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, il 31 gennaio ha approvato un regolamento, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che introduce nuove norme volte alla organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo.

Si legge nel comunicato che la ragione risiede nel trasferimento delle competenze in materia di turismo dal Ministero per i beni e le attività culturali al Dipartimento del turismo del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali, che ha nel frattempo assunto la nuova denominazione, e al conseguente passaggio delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.

Così vi sarà nella nuova struttura:

- “Direzione generale delle politiche del turismo”;
- “Direzione generale per la valorizzazione dei territori e delle foreste”, già “Direzione generale delle foreste”.

RESPONSABILITÀ

Stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi: circolare

Il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato la circolare prot. 1121 del 21 gennaio 2019, avente ad oggetto Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi, riferite in particolare a:

Stoccaggi di rifiuti ai sensi dell'articolo 183, lett. aa) del d.lgs. n. 152 del 2006, effettuati presso impianti che effettuano esclusivamente operazioni R13 e D15; Stoccaggi di rifiuti ai sensi dell'articolo 183, lett. aa) del d.lgs. n. 152 del 2006, in ingresso presso impianti che li sottopongono ad ulteriori operazioni di gestione riconducibili ai punti da R1 a R12 dell'allegato C alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, ovvero ai punti da D1 a D14 dell'allegato B alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006; Stoccaggi o raggruppamenti di rifiuti comunque denominati, intermedi tra due o più fasi di trattamento, svolte nell'ambito del medesimo impianto di gestione dei rifiuti; Stoccaggi di rifiuti prodotti all'esito del trattamento, in attesa o già sottoposti all'eventuale caratterizzazione, per il successivo avvio verso le opportune destinazioni finali.

TARIFFA

TARI è tributo

Il Tar Campania, Napoli, Sez. 1^a - 10 gennaio 2019, n. 125, ribadisce che la Tassa rifiuti (TARI) ha sostituito, a decorrere dal 1 gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti ai comuni dai cittadini, enti ed imprese quale pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (noti in precedenza con gli acronimi di TARSU e, successivamente, di TIA e TARES), conservandone, peraltro, la medesima natura tributaria.

L'imposta è dovuta, ai sensi della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (art. 1, c. 639 e segg) per la disponibilità dell'area produttrice di rifiuti e, dunque, unicamente per il fatto di occupare o detenere locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, mentre le deroghe indicate e le riduzioni delle tariffe non operano in via automatica in base alla mera sussistenza della previste situazioni di fatto, dovendo il contribuente dedurre e provare i relativi presupposti.

CLASSIFICAZIONE

Potere regolamentare dei Comuni di assimilare i rifiuti speciali agli urbani: la cassazione lo riconosce

La Cassazione (cass. civ. ordinanza del 18 gennaio 2019, n. 1344) riconosce il potere regolamentare dei Comuni di assimilare i rifiuti speciali agli urbani, ai fini della tassazione sui rifiuti, fin tanto che non venga emanato il decreto statale sull'assimilazione. Ai sensi dell'art. 195, comma 2 lett. e), infatti, è di competenza statale la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Tuttavia l'articolo non può divenire operativo in assenza del decreto e pertanto continua a sussistere il potere regolamentare dei Comuni di assimilare a quelli urbani i rifiuti speciali.

DEFINIZIONI

Il principio di precauzione e il limite della "stretta necessità"

In una recentissima pronuncia il Tar Umbria, Sez. I, del 14 dicembre 2018, n. 680, ricorda importanti indicazioni sul principio di precauzione, di cui all'art. 191 par. 2, Trattato U.E., che non può svincolarsi dal requisito della "stretta necessità".

Il principio impone alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, la sicurezza e l'ambiente, facendo prevalere la protezione di tali valori sugli interessi economici, indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano. Tuttavia, si definisce il limite con chiarezza: tale principio non può essere esteso fino a legittimare un'interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a migliorare l'ambiente in tutti i casi in cui difetti il requisito della stretta necessità.

ALBO

Responsabile tecnico: quiz aggiornati

L'Albo Nazionale Gestori Ambientali ha pubblicato i Quiz delle Verifiche di idoneità del Responsabile Tecnico, aggiornati al 21 dicembre 2018. I quiz vengono approvati dal Comitato nazionale, pubblicati nel sito dell'Albo nazionale gestori di volta in volta aggiornati.

I Quiz sono suddivisi nei moduli di cui all'allegato C della Delibera del Comitato Nazionale n.6 del 30/05/2017:

- Modulo Obbligatorio per tutte le categorie
- Modulo Specialistico. Raccolta e trasporto rifiuti per le categorie 1 - 4 - 5
- Modulo Specialistico. Categoria 8 - intermediazione e commercio rifiuti
- Modulo Specialistico. Categoria 9 - bonifica di siti
- Modulo Specialistico. Categoria 10 - attività di bonifica di beni contenenti amianto.

RIFIUTI URBANI

Legge di bilancio 2019: ancora criterio medio-ordinario per la Tari

Il comma 1093 della legge del 30 dicembre 2018, n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 - proroga al 2019 la modalità di misurazione della TARI da parte dei comuni sulla base di un criterio medio-ordinario (in ragione cioè delle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte) piuttosto che in base alla quantità di rifiuti prodotti (c.d. metodo normalizzato). Ai sensi del comma 651 della legge di stabilità 2014, infatti, "Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158". Tuttavia, il successivo comma 652 prospetta un criterio alternativo per quegli enti che non hanno adottato sistemi puntuali di misurazione delle quantità conferite al servizio pubblico da parte degli utenti.

La deroga al metodo normalizzato era procrastinata per il 2017, ai sensi della legge di stabilità 2016), art. 1, c. 27 e per il 2018 con la legge di Bilancio 2018.

SCARICHI

Cromo esavalente nelle acque potabili

Il 31 dicembre 2019 è la nuova data di entrata in vigore del limite pari a 10 µg/L per il Cromo esavalente per le acque potabili. Quindi attualmente vige solo il limite di 50 µg/l per il parametro cromo (cromo totale) ai sensi dell'allegato I del d. Lgs 31/2001.

La data di entrata in vigore del decreto del 14 novembre 2016 è, infatti, posticipata al 31 dicembre 2019. Così dispone il Decreto del 31 dicembre 2018.

Il DM 14 novembre 2016 aveva stabilito il valore di parametro per il cromo esavalente pari a 10 µg/l, intervenendo sull'Allegato I del D.Lgs. n.31/2001 (attuativo della Direttiva 98/83/CE), ma in seguito il DM 6 luglio 2017 disponeva una proroga dell'operatività del valore di parametro per il cromo esavalente al 31 dicembre 2018. Ed ora è giunta una nuova proroga con il decreto del 31 dicembre 2018.

RESPONSABILITÀ

Il Sindaco e il dovere di attivarsi nelle emergenze ambientali

Quale è la posizione del sindaco rispetto all'attività di gestione dei rifiuti o meglio la separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa giunge fino al punto che egli possa permettersi di non effettuare il successivo controllo sulla concreta attuazione delle scelte programmatiche effettuate?

In concreto il Sindaco potrebbe essere ritenuto responsabile per aver gestito un centro di raccolta in modo difforme da quanto prescritto dal d. m. 8 aprile 2008 o piuttosto si deve considerare la separazione delle funzioni tra sindaco, quale organo politico e dirigenza, quale organo tecnico amministrativo?

La Corte di Cassazione (Sez. III del 15 novembre 2018, n. 51576) afferma che il Sindaco ha il dovere di attivarsi quando gli siano note situazioni, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico-operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente.

SANZIONI

Apparecchi che bruciano carburanti gassosi: adeguamento a regolamento (UE) 2016/426

Il Consiglio dei Ministri il 17 febbraio scorso ha approvato, in esame definitivo, un decreto legislativo che, in attuazione della delega di cui all'articolo 7, commi 1 e 3, della legge 25 ottobre 2017, n. 163, introduce norme per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la direttiva 2009/142/CE. Nel comunicato diffuso si legge lo scopo della normativa in oggetto:

- armonizzare le discipline nazionali, anche alla luce delle nuove disposizioni che riguardano la libera circolazione dei prodotti non alimentari;
- garantire la certezza del diritto riguardo a determinati requisiti essenziali degli apparecchi;
- semplificare il quadro normativo per la loro immissione sul mercato, nonché di assicurare in tutta l'Unione europea un livello uniformemente alto di prestazione degli organismi di certificazione notificati.

ALTRO

Monitoraggio degli impatti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi

È stato pubblicato il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 26 novembre 2018, recante Siti e criteri per l'esecuzione del monitoraggio degli impatti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi. (GU Serie Generale n.291 del 15-12-2018).

Si stabiliscono così i siti di monitoraggio, i criteri per l'esecuzione del monitoraggio, inclusa l'individuazione degli indicatori e le frequenze e le modalità di rilevazione e comunicazione dei dati.

Restano fuori dal decreto i siti appartenenti a reti e sistemi di monitoraggio regionali.

COMPETENZE

La deliberazione dello stato di emergenza

La legge 24 febbraio 1992 n. 225 - Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile – all’art. 5 dispone che *“il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, su sua delega, di un Ministro con portafoglio o del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri segretario del Consiglio, formulata anche su richiesta del Presidente della regione interessata e comunque acquisitane l’intesa, delibera lo stato d’emergenza, fissandone la durata e determinandone l’estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e disponendo in ordine all’esercizio del potere di ordinanza...”*.

La Cassazione in un recentissimo arresto (Sez. III del 24 gennaio 2019, n. 3582) ribadisce che lo stato di emergenza costituisce il necessario presupposto di fatto per l’adozione di norme derogatorie alle ordinarie disposizioni legislative che giustificano un trattamento differenziato e non è elemento normativo della fattispecie che ne delimita l’ambito di applicazione.

TRACCIABILITÀ

Trasporto di rifiuti pericolosi eseguito senza formulario

La Cassazione Penale, Sez. III n. 58312 del 27 dicembre 2018 torna a ribadire il tema del trasporto di rifiuti pericolosi eseguito senza formulario ovvero con formulario recante dati incompleti o inesatti in relazione alla disposizione prevista dall’art. 4, comma secondo, d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121, che ha differito la parziale depenalizzazione conseguente al d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti denominato SISTRI (oggi abrogato). Secondo la Corte nella fase transitoria è stato mantenuto l’obbligo di predisporre il formulario di identificazione dei rifiuti, con conseguente rilevanza penale della condotta omissiva, nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi, a norma dell’art. 258, comma 4, dello stesso provvedimento nella versione vigente prima della modifica operata con d.lgs. 205 del 2010.

APPALTI

Fattura elettronica negli appalti pubblici

Il Consiglio dei Ministri lo scorso 21 dicembre ha approvato, in esame definitivo, un decreto legislativo che attua la direttiva 2014/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici.

L’obbligo di ricezione ed elaborazione della fatturazione elettronica sarà predisposto sia nei confronti delle *“amministrazioni pubbliche”* che nei confronti delle *“amministrazioni autonome”*, relativamente ai contratti conformi allo standard europeo degli appalti pubblici.

Le nuove norme, non prevedendo alcuna soglia, si applicano a tutte le fatture dirette alla pubblica amministrazione.

SOTTOPRODOTTO

Legge europea: verde urbano e RAEE

Il ddl Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2018 – è ancora in corso di esame in Parlamento.

Lo stesso contiene, tra le altre, disposizioni relative allo smaltimento degli sfalci e delle potature: si modifica l’attuale art. 185, comma 1 lett. f) del d.lgs n. 152/06 che ha ampliato, in contrasto con il diritto europeo, il novero dei residui vegetali esclusi dalla disciplina dei rifiuti, comprendendovi anche gli sfalci e potature provenienti dalle attività di cui all’articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a). Questi ultimi ritorneranno nel novero dei rifiuti urbani.

Vi sono anche disposizioni relative ai RAEE (Corretta attuazione della direttiva 2012/19/UE - Caso EU-Pilot 8718/16/ENVI).

1.

SOMMARIO

- 1.1. **Piani di emergenza e Direttore Tecnico. Le novità della circolare ministeriale del 21 gennaio 2019 e della L. 132/2018**
di *Daniele Carissimi* 12
- 1.2. **Il Registro Elettronico di tracciabilità dei rifiuti: è davvero una novità?**
di *Chiara Fiore* 34
- 1.3. ***Throwaway plastics*: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento**
di *Luca Perri* 39
- 1.4. **Luci e ombre dei Consorzi di filiera nell'era dell'economia circolare**
di *Giulia Ursino* 47

“Piani di emergenza e Direttore Tecnico. Le novità della circolare ministeriale del 21 gennaio 2019 e della L. 132/2018”

di DANIELE CARISSIMI
Avvocato-Founder and Name Partner
Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Entro il 4 marzo 2019, tutti gli impianti che effettuano uno *stoccaggio* di rifiuti, dovranno prevedere al proprio interno specifici *Piani di Emergenza*. A dirlo è la L. 132/2018, di conversione del DL 4 ottobre 2018.

Oltre alla redazione – e conseguente adozione – di detti *Piani*, i gestori degli impianti di *stoccaggio*, dovranno poi adempiere a tutta una serie di obblighi ulteriori, che vanno da semplici *oneri di comunicazione*, a specifiche *misure organizzative*, fino a prevedere il necessario inserimento di un “*Direttore Tecnico*”, quale figura dotata di specifiche competenze.

Il tutto per porre un freno al dilagante fenomeno dei *roghi di rifiuti*, che si ritiene di poter arginare con la previsione di un sistema di *stoccaggio dei rifiuti in sicurezza*.

La relativa disciplina, tuttavia, prevede ancora ad oggi marcate zone d’ombra, che ne diminuiscono la grande valenza riformatrice.

Fondamentali saranno allora le azioni che si vorranno compiere nel futuro, al fine di legittimare pienamente quelle disposizioni che meritano di essere salvate, e migliorare invece quelle che si ritiene debbano essere modificate.

IN SINTESI

- Entro il 4 marzo 2019, tutti gli impianti che effettuano uno *stoccaggio* di rifiuti, dovranno prevedere al proprio interno specifici *Piani di Emergenza*;
- i gestori degli impianti di *stoccaggio*, dovranno comunicare al Prefetto tutte le informazioni necessarie alla redazione del *Piano di Emergenza esterna*;
- dubbi sorgono tuttavia in relazione alle *tempistiche di adozione* ed al *contenuto* di detti *Piani*;
- la circolare del Ministero dell’Ambiente del 21 gennaio 2019, potrebbe essere utilizzata come *atto di indirizzo redazionale*, ossia come *modello* da seguire nella stesura dei contenuti dei *Piani*;
- la *circolare* 21 gennaio 2019, prevede inoltre obblighi ulteriori, sulla cui legittimità si innestano tuttavia alcune perplessità;
- dubbi alimentati dalla tipologia dell’atto in cui sono state inserite le relative disposizioni: una *circolare* appunto (e non ad es. un regolamento).

di *Daniele Carissimi*

GESTIONE

Piani di emergenza e
Direttore Tecnico

1. L'art. 26-bis del DL 4 ottobre 2018

Da alcuni mesi, in tutta Italia, si sono moltiplicati gli episodi di *roggi di rifiuti* all'interno degli *impianti di trattamento*, che hanno riportato l'attenzione pubblica – e politica – sulla problematica della *gestione dei rifiuti*, ultimamente effettuata in condizioni estreme a causa di uno stallo economico e normativo preoccupante.

E così, proprio per circoscrivere tali futuri pericoli e nell'ottica del “*prevenire è meglio che curare*”, che all'art. 26-bis del DL 4 ottobre 2018¹, sono stati introdotti specifici obblighi in capo ai soggetti gestori degli impianti di stoccaggio.

Lo *stoccaggio* dei rifiuti – ossia il deposito degli stessi, sovente effettuato in cumuli, propedeutico a successive operazioni di *smaltimento/recupero*² – infatti, se non effettuato in *condizioni di sicurezza*, può innescare processi di *autocombustione*, *incidenti*, o comunque *azioni dolose* volte all'incenerimento dei rifiuti in condizioni non controllate.

Nello specifico, dato l'elevato costo, da un lato delle operazioni di spegnimento dell'incendio e dall'altro dei necessari interventi di tutela della popolazione e di monitoraggio ambientale, si è deciso di porre un freno a tali episodi (di *incendio di rifiuti*), mediante la *previsione di due Piani di emergenza*.

- Un *Piano di emergenza interno*, a carico dei soggetti “*gestori degli impianti di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti*”³, allo scopo di:
 - i. controllare e circoscrivere i possibili incidenti;
 - ii. mettere in atto le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente;
 - iii. prevedere processi di informazione tempestiva dei lavoratori, dei servizi di emergenza e delle autorità locali competenti;
 - i.v. provvedere in maniera efficiente al ripristino dello stato dei luoghi.
- Ed un *Piano di emergenza esterna*, da redigersi a cura del Prefetto, d'intesa con le Regioni e

con gli Enti Locali interessati, sulla base delle informazioni che sono tenuti a fornire i medesimi *Gestori*, al fine di controllare e circoscrivere gli incidenti e le loro conseguenze dannose, anche mediante la *cooperazione rafforzata con l'organizzazione di protezione civile* negli interventi di soccorso.

Perplessità sorgono tuttavia in relazione alle tempistiche di adozione di detti Piani.

Il *Piano di emergenza interno*, infatti, dovrebbe adottarsi entro “*90 giorni dalla pubblicazione della legge di conversione del decreto legge*”⁴, ossia **entro il 4 marzo 2019**.

Tale termine, vicinissimo peraltro alla sua scadenza al momento in cui si scrive, si presenta però come troppo breve rispetto alla sua introduzione, col rischio di inadempienze da parte dei soggetti gestori – o peggio – di valutazioni del rischio meno accurate e precise (a scapito quindi della finalità sottesa all'adozione della norma in commento).

Invece, per il *Piano di emergenza esterno* è stato unicamente previsto un obbligo di redazione del Prefetto “*entro 12 mesi dal ricevimento delle informazioni necessarie da parte dei soggetti Gestori*”.

Ma questo cosa significa?

In assenza infatti di un termine entro il quale i gestori debbono trasmettere le suddette *informazioni* al Prefetto (quali poi la norma non lo specifica), non si ben comprende il momento dal quale far decorrere i 12 mesi, normativamente imposti.

Ed ancora, cosa devono contenere di fatto questi Piani di Emergenza? Ossia come debbono essere articolati al loro interno?

La risposta viene rimessa, dal comma 9 dell'art. 26-bis, ad un futuro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁵, che dovrà avere ad oggetto per l'appunto le “*Linee Guida per la predisposizione del Piano di emergenza esterna*”.

Ma cosa accade per i *Piani di emergenza interna*? E come ci si deve regolare nel periodo precedente all'a-

1 Art. 26-bis del DL 4 ottobre 2018, nel testo risultante dalle modifiche di cui alla Legge di conversione 1 dicembre 2018 n. 132.

2 Cfr. art. 183 (*definizioni*), comma 1, lett. aa) D.Lgs 152/2006.

3 La previsione di tale obbligo per i “*gestori di impianti di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti*” sembrerebbe estendere la redazione del *Piano di Emergenza*, non solo in capo a coloro che effettuano operazioni in R13 e D15 (e che quindi inviano i rifiuti ivi depositati ad altri impianti di destinazione finale), ma anche su coloro che a seguito dello stoccaggio effettuano una delle operazioni da R1 a R12 o da D1 a D14; o ancora su coloro che effettuano *stoccaggi/raggruppamenti* intermedi tra due o più fasi di trattamento (svolte nel medesimo impianto), o infine su coloro che effettuano stoccaggi di rifiuti prodotti all'esito del trattamento.

4 Ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge di conversione n. 132/2018 “*La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale*”. Detta pubblicazione è avvenuta nella Gazz. Uff. 3 dicembre 2018, n. 281.

5 Decreto da adottarsi d'intesa col Ministro degli interni per gli aspetti concernenti la prevenzione degli incendi, previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata.

dozione delle *Linee Guida* da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri (c.d. *fase intertemporale*)? A tal proposito, si segnala l'emanazione di una *circolare* ad opera del Ministero dell'Ambiente - in collaborazione con ISPRA, Vigili del fuoco, Enti locali e Enti di controllo preposti - che potrebbe essere utilizzata come *atto di indirizzo redazionale*, ossia come *modello* da seguire nella stesura dei contenuti dei *Piani* di cui sopra.

Ci si riferisce, in particolare, alla *circolare 21 gennaio 2019* recante per l'appunto le "*Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi*", nei termini di seguito esposti.

2. La circolare 21 gennaio 2019

Come sopra argomentato, dei *Piani di emergenza* previsti dall'art. 26-bis del DL 4 ottobre 2011, se ne conoscono le *finalità*, ma non il *contenuto*. Ed è proprio in tale contesto, che si collocano le "*Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi*", di cui alla *circolare* del 21 gennaio 2019, quale *modello* da seguire nella redazione dei *Piani di Emergenza*.

Nello specifico e per quanto di interesse, la *Circolare* in commento, prevede tutta una serie di *adempimenti/accorgimenti* che devono necessariamente essere seguiti per la *gestione* di un *impianto di stoccaggio* in sicurezza e segnatamente:

- I. l'obbligo di continuare a rispettare, nella *valutazione del rischio di incendio nei luoghi di lavoro* e nella predisposizione delle *misure di prevenzione e protezione antincendio*, i criteri di cui:
 - a. all'art. 2087⁶ del codice civile;
 - b. al D.Lgs n. 81 del 2008⁷;
 - c. al DM 10 marzo 1998⁸;
 - d. ed infine al DM 29 gennaio 2007⁹;
- II l'obbligo di prevedere regole non solo per la *fase successiva* al verificarsi dell'emergenza

(*post-incendio*), ma anche per la *fase antecedente (pre-incendio)*, al fine di ridurre la possibilità che l'emergenza (*l'incendio*) di fatto si verifichi.

In particolare deve essere prevista:

- a. **L'ottimizzazione delle misure organizzative interne**¹⁰, da raggiungersi attraverso:
 - un'adeguata *sistemazione della viabilità interna*;
 - con la *differenziazione delle aree* di accettazione in ingresso, di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti;
 - con lo stoccaggio dei rifiuti per *categorie omogenee* sulla base della loro natura *solida o liquida, pericolosa o non pericolosa*;
 - con il rispetto delle *capacità massime di stoccaggio* autorizzate;
 - ed infine con lo *stoccaggio* e la *movimentazione* dei rifiuti *in sicurezza*¹¹.
- b. **L'adeguata informazione e formazione del personale**, da raggiungersi assicurando la presenza di personale in *numero adeguato*, di modo da poter porre in essere tutte le misure necessarie alla prevenzione degli incendi, alla lotta antincendio, all'evacuazione dei luoghi di lavoro, al salvataggio, al primo soccorso e, comunque, alla gestione dell'emergenza.
- c. **L'adeguata supervisione delle sorgenti di innesco e delle fonti di calore**¹², da raggiungersi attraverso:
 - un'adeguata *ventilazione degli ambienti*;
 - la limitazione delle c.d. *altezze dei cumuli* (che non potranno superare i 3 metri, salvo concessione specifica dell'Autorità competente);
 - e con la presenza, in aggiunta agli *estintori portatili*, di *estintori carrellati* e di *impianti antincendio* o di *altri impianti di spegnimento manuali e/o automatici*.
- c. **L'adeguata manutenzione delle aree, dei**

6 Art. 2087 (*tutela delle condizioni di lavoro*) c.c.

7 D.Lgs 9 aprile 2008, n. 81 (*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*).

8 DM 10 marzo 1998 (*Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro*).

9 DM 29 gennaio 2007 (*Emanazione di linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili in materia di gestione dei rifiuti, per le attività elencate nell'allegato I del D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59*).

10 Per le prescrizioni di dettaglio si rinvia al Par. 5.2. (*organizzazione e requisiti generali degli impianti in cui vengono effettuati stoccaggi di rifiuti*) e al Par. 6 (*modalità di gestione*) della Circolare 21 gennaio 2019.

11 Mentre i rifiuti liquidi devono essere stoccati in serbatoi ovvero contenitori a norma, i rifiuti di natura solida possono essere stoccati anche in cumuli di altezza variabile o in fosse.

12 Per le prescrizioni di dettaglio si rinvia al Par. 5.3. (*impianti tecnologici e sistemi di protezione e sicurezza ambientale*) della Circolare 21 gennaio 2019.

di *Daniele Carissimi*

GESTIONE

mezzi e degli impianti, da garantirsi attraverso regolari ispezioni, secondo la cadenza prevista dalla legge o dall'autorizzazione.

Sono questi i fattori che dovranno essere tenuti in considerazione nella redazione dei *Piani di Emergenza*.

Ma non solo.

In un'ottica cautelativa, appare quanto mai opportuno riportare le predette prescrizioni anche nelle procedure interne all'Azienda¹³ – eventualmente adattandole – al fine di renderle il più possibile aderenti alle migliori pratiche disponibili e non essere censurabili, in sede di eventuali controlli, di recriminazioni connesse a pratiche obsolete, non più in linea con i tempi.

*

Ciò posto, si evidenzia che la *circolare* in commento va oltre quanto esposto, prevedendo obblighi ulteriori, sulla cui coerenza si innestano tuttavia alcune perplessità.

Si fa riferimento, in particolare:

i. alle **prescrizioni generali da riportare negli atti autorizzativi allo stoccaggio** (es. *AIA, Autorizzazione Ordinaria, Autorizzazione semplificata*), di cui al **Par. 5 della circolare**.

La cui individuazione viene rimessa ad un atto discrezionale dell'Autorità competente, e per i quali non è stato previsto alcun termine di adeguamento delle *Autorizzazioni* in essere, sicché – ad oggi – rimane incertezza in ordine alla doverosità di tale inserimento.

ii. alla **figura operativa del “Direttore tecnico”, di cui al Par. 6 della circolare**.

Quest'ultimo in particolare si presenta come un soggetto cui è affidata “*la responsabilità della gestione operativa dell'impianto*”, che deve essere *opportunamente formato* ed in possesso dei necessari requisiti quali la *laurea* o il *diploma in discipline tecnico-scientifiche*.

Il *Direttore tecnico*, nello specifico, deve essere dotato di *compiti di controllo* - a partire dalla fase di accettazione dei carichi nell'impianto, fino

alla fase di trasporto all'eventuale successivo impianto di destinazione – e per far ciò deve essere sempre presente in impianto (durante l'orario di operatività dello stesso)¹⁴, assicurando altresì il raccordo con altre figure interne all'Azienda, quali ad es. il *responsabile del servizio di prevenzione e protezione* (RSPP).

A ben vedere, l'inserimento dell'inciso tra parentesi (“*laddove tali figure non siano coincidenti*” ed il riferimento “*all'attuazione di tutte le disposizioni di sicurezza previste dalla norma specifica di settore*”), fa presumere una sostanziale sovrapposibilità dei compiti del *Direttore Tecnico* con quelli del RSPP.

Sovrapponibilità dei compiti che tuttavia è ravvisabile anche nei confronti di una altra figura tipica del diritto ambientale, ossia quella del *Responsabile Tecnico*.

Ed invero anche il *Responsabile Tecnico* – ai sensi dell'art. 12 del DM 120/2014¹⁵ e della delibera dell'ANGA n. 1/2019 - è quel soggetto che, all'interno dell'impresa, svolge principalmente le funzioni di *organizzazione* e *controllo*, in ordine ad una corretta gestione dei rifiuti.

Analogamente, il *Responsabile Tecnico*, deve risultare in possesso di *idonei titoli di studio*; con l'aggiunta di una sufficiente *esperienza* maturata nei settori di attività per i quali si richiede detta qualifica e del superamento di una *verifica iniziale di preparazione*, da ripetersi con cadenza quinquennale.

A ben vedere, lo spartiacque tra le due figure sembrerebbe costituito dal tipo di attività nel concreto esercitata.

Ed infatti, posta la sovrapposibilità delle relative funzioni, il *Responsabile Tecnico* è una figura legata principalmente alle attività soggette ad iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali – quali quelle di *trasporto* dei rifiuti, di *gestione dei centri di raccolta*, di *intermediazione e commercio* di rifiuti, di *bonifica dei siti* e dei *beni contenenti amianto*- laddove invece il *Direttore Tecnico* è figura interna, propria degli *impianti di stoccaggio*.

Piani di emergenza e
Direttore Tecnico

13 Si ritiene in particolare opportuno valutare la conformità dei *piani* e delle *procedure* in essere con il Par. 6 (*modalità di gestione*) della Circolare 21 gennaio 2019, che detta specifiche e dettagliate prescrizioni anche per quel che attiene ai tempi minimi di stoccaggio, da adottarsi “*preferibilmente*” a cura dell'Azienda, ma che di fatto, in un'ottica cautelativa, sarebbe più prudente rispettare (e far rispettare).

14 Con la precisazione che, in caso di motivati impedimenti alla presenza continua, come anche nel caso di impianti dotati di organizzazioni complesse, il *direttore tecnico* potrà avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, anche di singoli responsabili, purché gli stessi siano in possesso delle conoscenze e dei requisiti allo svolgimento dell'incarico e ne sia garantito comunque il controllo.

15 DM 3 giugno 2014, n. 120 (*Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali*).

GESTIONE

di Daniele Carissimi

Piani di emergenza e
Direttore Tecnico

In altre parole, tra le attività soggette ad iscrizione all'Albo non vi sono quelle relative agli impianti di gestione dei rifiuti, che quindi hanno trovato la propria regolamentazione altrove, prevedendo una figura dotata di poteri analoghi.

Ne è plastica conferma il fatto che la figura del *Responsabile Tecnico* nasce all'interno di norme volte a regolamentare le attribuzioni e le modalità di organizzazione dell'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali e dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese soggette alla relativa iscrizione; mentre invece il *Direttore Tecnico* è stato previsto in una *circolare* atta a definire la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti.

Sembrerebbe in tal modo volersi colmare una lacuna legislativa, che non prevedeva per le imprese dedite alle attività di *gestione dei rifiuti*, una figura dotata di analoghi poteri di *organizzazione* e *controllo*, tanto più necessari dato il possibile rilevante impatto ambientale delle attività di *stoccaggio/recupero/smaltimento* dei rifiuti.

Lacuna nata a seguito della modifica – ad opera del D.Lgs 205/2010¹⁶ - delle attribuzioni dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali di cui all'art. 212 del Testo Unico Ambientale e dell'intervenuta abrogazione della categoria relativa alla “*gestione di impianti fissi di titolarità di terzi nei quali si effettuano le operazioni di smaltimento e di recupero di cui agli all. B e C del D.Lgs. n. 22/97*” (ex categoria 6). In questo modo infatti veniva a cadere per gli impianti di gestione l'obbligo di iscrizione all'Albo e il conseguente dovere di prevedere la figura del *Responsabile Tecnico*¹⁷.

Ciò posto, data la sostanziale analogia delle due figure, laddove il senso e la finalità sia quella sopra descritta, appare di fondamentale importanza che si proceda:

a. da un lato a dare, quanto prima, dignità autonoma alla figura del *Direttore Tecnico*, prevedendola in una fonte del diritto di rango superiore;

b. dall'altro ad uniformare i *requisiti* richiesti per le due figure (*Responsabile Tecnico* e *Direttore Tecnico*) o quantomeno a dettagliare maggiormente quelli previsti per il *Direttore Tecnico*.

Infatti, mentre per il *Responsabile Tecnico* vengono richiesti *titoli di studio*, di *esperienza maturata* ed il superamento di uno specifico esame (che risulta di difficile preparazione e superamento, data la vastità ed il tecnicismo degli argomenti che si richiedono al candidato); per il *Direttore Tecnico* basta essere in possesso di una non ben definita “*formazione*” e di un *titolo di laurea* (quale?) o addirittura di un solo *diploma in discipline tecnico scientifiche*. Con la nuova *circolare* 21 gennaio 2019 è stato invero eliminato il riferimento – presente nella precedente circolare n. 4064 del 15 marzo 2018¹⁸ - del necessario superamento delle medesime verifiche di idoneità previste per il *Responsabile Tecnico* (cfr. art. 13 comma 1, DM 120/2014)¹⁹.

In definitiva, il “*Direttore tecnico*” richiamato dalla Circolare, sembrerebbe porsi quale figura *ibrida* che si sovrappone ad un tempo delle funzioni proprie del *Responsabile del servizio di prevenzione e protezione* – per gli aspetti relativi alla sicurezza – e di quelle del *Responsabile tecnico* - per gli aspetti più propriamente ambientali – all'interno della gestione degli *impianti di stoccaggio*.

iii. Ed infine si fa riferimento alla previsione dell'obbligo di cui al Punto 7 della circolare, che impone all'Azienda la predisposizione di una *scheda esemplificativa*, “*al fine di agevolare le attività di controllo*”. Nello specifico, la *scheda* deve contenere tutte quelle verifiche di tipo visivo e speditivo che consentono già ad un primo esame di valutare la regolarità di un impianto ed in particolare quantomeno:

a. la verifica dei quantitativi in deposito rispetto a quelli autorizzati ed a quelli riportati sul registro di carico e scarico;

b. il rispetto delle aree di stoccaggio e la coeren-

16 D.Lgs 3 dicembre 2010, n. 205 (*Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*).

17 Per completezza si sottolinea tuttavia che, in uno di quei paradossi tutti italiani, nonostante l'intervenuta modifica dell'art. 212 del TUA, il DM 406/1998 – che al suo art. 8, continuava ad indicare le attività di gestione dei rifiuti come soggette all'iscrizione all'Albo – è rimasto in vigore fino all'intervenuta abrogazione ad opera del DM 120/2014!!!

18 Circolare del Ministero dell'Ambiente n. 4064 del 15 marzo 2018, recante le “*Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi*”.

19 Disposizione quest'ultima che, ad onor del vero, aveva destato perplessità in ordine alla identità/diversità della figura del *Responsabile* e del *Direttore Tecnico*.

di *Daniele Carissimi*

GESTIONE

- za dei rifiuti ivi previsti;
- c. la eventuale presenza di tracce di sversamento;
- d. la presenza dei presidi antincendio.

Si segnala, tuttavia, che sebbene la *circolare* preveda l'inserimento di un *fac-simile* di detta *scheda*²⁰, in realtà non sussiste alcun allegato che la contiene. Si rimane, pertanto, in attesa anche di tale *addendum* ministeriale.

Incertezze, quelle sopra esposte, acute poi dalla tipologia dell'atto in cui sono state inserite le relative disposizioni: ossia una *circolare*.

L'atto in commento si caratterizza in particolare per avere la forma tipica di una *circolare*²¹ con il contenuto generale ed astratto, innovativo dell'ordinamento giuridico, come un atto regolamentare²².

Ebbene, dette *circolari* (*regolamento*) vengono generalmente guardate con sfavore dal nostro ordinamento, per paura che, per il loro tramite, si possano aggirare le procedure e le forme imposte per l'adozione dei regolamenti²³.

Dubbi di legittimità destinati poi a crescere, nel caso in cui la *circolare* intervenga in senso modificativo in settori riservati, affidati alla disciplina di norme di rango primario (come nel caso in esame, relativo alla gestione dei rifiuti)²⁴.

Come sostenuto anche dalla giurisprudenza²⁵: “*la prassi [di adottare circolari-regolamento], che come accennato sfrutta l'agile strumento della circolare, può ritenersi legittima solo nella misura in cui si limiti a predisporre adempimenti, avviare consultazioni a dettare istruzioni, tutte espressamente e chiaramente condizionate, non solo in relazione alla loro utilità ma anche e soprattutto in ordine agli effetti giuridici vincolanti, all'effettiva emanazione del testo normativo i cui contenuti si anticipano*”²⁶.

Con ciò a dire che la *circolare regolamento* risulta legittima nella misura in cui anticipa i contenuti di un futuro provvedimento legislativo.

Provvedimento che, in relazione alla *gestione degli impianti di stoccaggio*, non risulta però ancora emanato – né tantomeno previsto in forma embrionale - e di cui si auspica quanto prima una pronta conferma legislativa.

CONCLUSIONI

Per porre un freno al dilagante fenomeno dei *roghi di rifiuti*, sono state previste una serie di disposizioni che mirano a ridurre il pericolo, mediante l'attuazione di un sistema di stoccaggio (dei rifiuti) in *condizioni di sicurezza*.

La relativa regolamentazione, oltre a presentare indubbi punti di luce, si connota tuttavia anche per la presenza di marcate zone d'ombra.

Ci si riferisce, in particolare, alla previsione di *termini di adeguamento* eccessivamente brevi ed in alcuni casi addirittura indefinibili; alla mancata definizione puntuale dei *contenuti* dei *Piani di Emergenza*; o ancora alla previsione di fumosi obblighi di *adeguamento delle autorizzazioni* in essere e alla necessaria istituzione di figure come il *Direttore Tecnico*. Obblighi, questi ultimi due, peraltro contenuti un atto, della cui legittimità è lecito dubitare.

In tale quadro, fondamentali saranno i passi che si vorranno compiere nel futuro, al fine di legittimare pienamente quelle disposizioni che meritano di essere salvate - e conseguentemente cristallizzate in un provvedimento legislativo - e migliorare invece quelle che si ritengono essere perfettabili.

20 Cfr. inciso “*vedi scheda allegata*” di cui al Punto 7.

21 La *circolare* generalmente si presenta come atto privo di valore normativo o provvedimentale o, comunque, vincolante per i soggetti estranei all'amministrazione (Cons. Stato, Sez. IV, 15 gennaio 2019 n. 367).

22 Tanto che da alcuni è stato coniato il termine di “*circolari regolamento*”.

23 Cfr. art. 17 L. n. 400/1988.

24 G.Garofoli, *Diritto amministrativo*, Nel Diritto editore, ed. gennaio 2014.

25 In una questione afferente al settore scolastico, ma valida anche per il caso in esame, quanto alla sua *ratio* applicativa (T.A.R. Lazio Roma Sez. III bis, 14 aprile 2011, n. 3271).

26 T.A.R. Lazio Roma Sez. III bis, 14 aprile 2011, n. 3271.



Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare
 DIREZIONE GENERALE PER I RIFIUTI E L'INQUINAMENTO

IL DIRETTORE GENERALE

Regioni e Province autonome
 Indirizzi in elenco

ISPRA
protocollo.ispra@ispra.legalmail.it

Ministero della Difesa
udc@postacert.difesa.it

Ministero dell'Interno
gabinetto.ministro@pec.interno.it

Dipartimento della Pubblica Sicurezza
segrdipartimento.ps@pecps.interno.it
dipps.558uffcoordffpp@pecs.interno.it

Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso
 pubblico e della Difesa civile
segreteria.capodipartimento@cert.vigilfuoco.it

Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente
tacdo@carabinieri.it

E p.c. Alla Commissione parlamentare di
 inchiesta sulle attività illecite connesse al
 ciclo dei rifiuti
 On. Stefano Vignaroli
vignaroli_s@camera.it

Al Capo di Gabinetto
segreteria.capogab@pec.minambiente.it

OGGETTO: Circolare ministeriale recante “Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi”

Risulta noto che tutto il territorio nazionale è stato recentemente interessato da diffusi e frequenti episodi di incendi in impianti di trattamento di rifiuti, di maggiore o minore gravità. Tale fenomeno, nel destare forte preoccupazione in tutta la popolazione direttamente ed indirettamente interessata dai predetti episodi, ha reso necessario un confronto tra questo Dicastero unitamente al Dipartimento dei vigili del fuoco, alle amministrazioni regionali ed alle agenzie ambientali maggiormente interessate, per individuare in sinergia le più opportune iniziative atte a prevenire, o quanto meno a ridurre, i rischi connessi allo sviluppo di incendi presso impianti che gestiscono rifiuti.

In particolare le presenti linee guida indicano criteri operativi e gestionali riferiti in particolare a:

- Stoccaggi di rifiuti ai sensi dell'articolo 183, lett. aa) del d.lgs. n. 152 del 2006, effettuati presso impianti che effettuano esclusivamente operazioni R13 (Messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12 dell'allegato C alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006) e D15 (Deposito preliminare prima di uno delle operazioni di cui ai punti da D1 a D14 dell'allegato B alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006), e che quindi inviano i rifiuti ivi depositati ad altri impianti di destinazione finale (recupero o smaltimento);
- Stoccaggi di rifiuti ai sensi dell'articolo 183, lett. aa) del d.lgs. n. 152 del 2006, in ingresso presso impianti che li sottopongono ad ulteriori operazioni di gestione riconducibili ai punti da R1 a R12 dell'allegato C alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, ovvero ai punti da D1 a D14 dell'allegato B alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006;
- Stoccaggi o raggruppamenti di rifiuti comunque denominati, intermedi tra due o più fasi di trattamento, svolte nell'ambito del medesimo impianto di gestione dei rifiuti;
- Stoccaggi di rifiuti prodotti all'esito del trattamento, in attesa o già sottoposti all'eventuale caratterizzazione, per il successivo avvio verso le opportune destinazioni finali;

Come per altro rilevato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, nei lavori di approfondimento delle tematiche inerenti il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti, l'elevato impegno di risorse richiesto da un incendio presso impianti di gestione e trattamento di rifiuti, in termini di operazioni di spegnimento da parte dei vigili del fuoco, di interventi di tutela della popolazione, di monitoraggi ambientali e di investigazioni, *“è tale da suggerire o imporre un investimento adeguato nella prevenzione, che sicuramente corrisponde a un interesse non solo di tutela ambientale ma anche di migliore gestione delle risorse pubbliche”* (pag. 96 della Relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti).

In questo senso è stato definito il documento prot. 4064 del 15/03/18, già trasmesso a codeste Amministrazioni.

Tuttavia, alla luce di alcune pertinenti osservazioni presentate, questo Dicastero ha dato seguito al procedimento di revisione del suddetto documento, coinvolgendo opportunamente anche le amministrazioni regionali e le agenzie ambientali già interessate nella fase preliminare, al fine di addivenire ad un'ottimizzazione ed aggiornamento dei relativi contenuti.

La presente nota circolare, di carattere non cogente, annulla e sostituisce pertanto il documento prot. 4064 del 15/03/18.

1. Premessa

A seguito dei numerosi incendi che nell'ultimo periodo hanno interessato diversi impianti di gestione dei rifiuti, con conseguenti ripercussioni sulla gestione dell'intero sistema paese, è stato convenuto, in accordo con le Autorità territoriali e con gli Enti di controllo preposti, di individuare alcuni ambiti di approfondimento per la definizione di criteri operativi utili per una gestione ottimale degli stoccaggi negli impianti che gestiscono rifiuti. Occorre preliminarmente evidenziare che la valutazione del rischio nei luoghi di lavoro, compreso il rischio di incendio, è un obbligo che discende innanzi tutto dall'articolo 2087 del Codice Civile, che impone al datore di lavoro il dovere di adottare, anche dove manchi una specifica regola di prevenzione, le misure generiche di prudenza e diligenza, nonché tutte le cautele necessarie, secondo le norme tecniche e l'esperienza, a tutelare l'integrità fisica dei propri lavoratori.

Il legislatore nazionale ha poi delineato nel tempo l'apparato prescrittivo rivolto a specificare sotto il piano tecnico il criterio posto dall'art. 2087 sopra citato, per poi realizzare con il d.lgs. n. 81 del 2008

il riassetto ed il coordinamento in un unico testo, armonizzato anche in attuazione delle numerose direttive comunitarie, delle disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Con specifico riferimento al rischio di incendio, il D.M. 10.03.1998 stabilisce, in attuazione al disposto dell'articolo 13, comma 1, del d.lgs. n. 626 del 1994, ora abrogato e sostituito dal d.lgs. n. 81 del 2008, i criteri per la valutazione dei rischi di incendio nei luoghi di lavoro e le misure di prevenzione e di protezione antincendio da adottare, al fine di ridurre l'insorgenza di un incendio e di limitarne le conseguenze qualora esso si verifichi.

Posto il quadro normativo sopra indicato, e con specifico riferimento alle attività di gestione dei rifiuti, sono richiamati nel presente documento alcuni importanti concetti già ampiamente definiti nell'ambito delle linee-guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili in materia di gestione dei rifiuti in vigore, relative allo stoccaggio ed alla movimentazione dei rifiuti di cui al D.M. 29 gennaio 2007.

Pertanto, di seguito si elencano percorsi utili per la gestione delle situazioni critiche, da implementare a cura delle Autorità preposte, rimanendo comunque le norme vigenti in materia il primo riferimento anche ai fini del controllo.

2. Contesto autorizzativo degli stoccaggi dei rifiuti

Lo stoccaggio di rifiuti ai sensi dell'art. 183, lett. aa) del d.lgs. n. 152 del 2006, inteso sia come operazione di smaltimento (D15) sia come operazione di recupero (R13), può essere eseguito da un impianto autorizzato attraverso l'autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III – bis, Parte Seconda, del d.lgs. n. 152 del 2006, attraverso la procedura ordinaria ai sensi dell'art. 208 del medesimo decreto, ovvero, per la sola operazione di recupero, attraverso la procedura semplificata di cui all'art. 216 del d.lgs. n. 152 del 2006. La pluralità delle procedure amministrative previste dal legislatore nazionale, cui conseguono provvedimenti amministrativi espressi o taciti da parte delle differenti autorità competenti, può comportare una disomogenea applicazione delle modalità operative e delle buone pratiche comportamentali per una gestione ottimale e in sicurezza degli impianti ove vengono effettuati stoccaggi di rifiuti.

Ne consegue l'importanza della individuazione puntuale del contesto autorizzativo ed operativo di tali attività, ad utilizzo dei gestori, delle autorità competenti al rilascio degli atti autorizzativi, e delle autorità preposte ai controlli.

Per quanto sopra, e nelle more dell'emanazione delle linee guida sui contenuti minimi delle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208 e 216, prevista dall'art. 195, comma 1, lettera b-bis) del d.lgs. n. 152 del 2006, in cui potranno essere forniti gli ulteriori elementi necessari affinché lo stoccaggio dei rifiuti, inteso quale operazione principale svolta nell'ambito di un impianto di gestione rifiuti ovvero quale operazione intermedia della lavorazione dello stesso, possa risultare autorizzato su tutto il territorio nazionale con le stesse modalità, il presente documento individua alcuni elementi per la buona pratica di gestione degli stoccaggi.

Resta inteso che, qualora lo stoccaggio di rifiuti annoveri un'attività di cui all'allegato I al D.P.R. 151/2011, si dovrà dare corso agli obblighi previsti dal predetto decreto.

Nell'intero complesso devono, altresì, essere rispettate le disposizioni in materia di prevenzione incendi previste dal d.lgs. 81/08 e dalle regole tecniche di prevenzione incendi pertinenti.

3. Prestazione delle garanzie finanziarie

Con riferimento alle garanzie finanziarie di cui all'art. 208, comma 11, lett. g), del d.lgs. n. 152 del 2006, è necessario osservare quanto segue.

È noto come la Corte costituzionale, da ultimo con sent. n. 67 del 2014, abbia ricondotto il tema delle garanzie finanziarie alla competenza esclusiva statale in tema di «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*» (art. 117, comma secondo, lett. s), cui è possibile affiancare anche quella in materia di «*ordinamento civile*» (art. 117, comma secondo, lett. l). Non è dunque possibile, per le Regioni, esercitare le proprie funzioni normative sul tema.

Nonostante ciò – nelle more della definizione del decreto ministeriale *ex art. 195, comma 2, lett. g)*, del d.lgs. n. 152 del 2006 – è opportuno che le autorità competenti con riferimento alla funzione autorizzatoria esercitino la propria discrezionalità amministrativa tenendo conto dei rischi significativi per la salute e per l'ambiente connessi all'ipotesi di incendi in impianti di gestione rifiuti. In particolare, risulta dunque opportuno che le autorità competenti *ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006* includano tra le «*misure precauzionali e di sicurezza*» che l'autorizzazione deve contenere in base al comma 11, lett. c), dell'articolo da ultimo citato, quelle concernenti il rischio di incendio correlato alle tipologie e quantitativi di rifiuti autorizzati. Ove effettivamente si proceda in tal senso consegue che – poiché ai sensi dell'art. 208, comma 11, il contenuto dell'autorizzazione deve garantire l'attuazione dei principi «di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti» di cui all'art. 178 del d.lgs. n. 152 del 2006 – le garanzie finanziarie devono essere adeguate rispetto agli effettivi rischi di gestione individuate dall'autorità competente, e dunque nella definizione delle stesse quest'ultima, in base all'art. 208, comma 11, lett. g), del d.lgs. n. 152 del 2006, dovrà considerare anche le prescrizioni precauzionali riguardanti il rischio di incendi. Per quel che concerne specificamente gli impianti di discarica, inoltre, rileva l'art. 14 del d.lgs. n. 36 del 2003, ai sensi del quale «*la garanzia per l'attivazione e la gestione operativa della discarica (...) assicura l'adempimento delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione*»: tale disposizione avvalorata ulteriormente, con specifico riferimento al tipo di impianti cui la stessa si applica, che la definizione delle garanzie finanziarie richieste operata dall'autorità competente in base all'art. 208, comma 11, lett. g), del d.lgs. n. 152 del 2006, deve considerare anche le prescrizioni precauzionali riguardanti il rischio di incendi individuate nell'autorizzazione.

Alla luce di quanto sopra osservato risulta dunque caldamente consigliato che le autorità competenti indichino le misure precauzionali e di sicurezza volte a prevenire il rischio di incendi nell'ambito dell'autorizzazione adottata *ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006*, e che la connessa garanzia finanziaria prestata dal richiedente sia commisurata, oltre che alla capacità autorizzata e alle tipologie dei rifiuti stoccati (pericolosi e non pericolosi), anche allo specifico rischio di incendio correlato alle tipologie di rifiuti autorizzati.

4. La prevenzione del rischio negli impianti di gestione dei rifiuti

L'attività svolta negli impianti di gestione dei rifiuti deve rispondere alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché alle norme generali e specifiche di prevenzione degli incendi, che impongono al datore di lavoro di valutare tutti i rischi connessi all'esercizio dell'impianto, adottando le conseguenti misure di prevenzione e protezione.

In tale contesto, all'insorgere di un incendio nell'ambito di un impianto, come al verificarsi di una qualunque emergenza, devono seguire tutte le opportune azioni previste nel piano di gestione dell'emergenza, anche in conseguenza dei possibili rischi di natura chimico-biologica.

Tuttavia, prioritariamente alla corretta gestione della fase operativa dell'emergenza, occorre limitare il rischio di incendio riducendo sia la probabilità che l'incendio si verifichi sia le conseguenze che si avrebbero nel caso in cui non fosse possibile evitarne l'insorgere; per questo assume grande importanza l'attività della prevenzione del rischio, attraverso:

- l'ottimizzazione delle misure organizzative e tecniche nell'ambito di ciascun impianto in cui vengono effettuati stoccaggi di rifiuti;
- l'adeguata informazione e formazione del personale che opera negli impianti;
- il controllo e il monitoraggio delle sorgenti di innesco e delle fonti di calore;
- l'adeguata manutenzione delle aree, dei mezzi d'opera e degli impianti tecnologici, nonché degli eventuali impianti di protezione antincendi.

Ovviamente la natura del rischio, e le conseguenti azioni di prevenzione da adottare, dipendono dalla tipologia di rifiuto e di attività che si svolgono all'interno di un determinato impianto. Analizzare le diverse casistiche esula dalle finalità del presente documento, che invece ha come scopo quello di definire in via generale le buone pratiche per una gestione ottimale degli impianti adibiti alla gestione dei rifiuti, e di fornire a tutte le autorità in grado di eseguire attività di controllo, adeguati strumenti anche per verifiche di tipo più speditivo.

Con riferimento all'ottimizzazione dell'organizzazione interna di un impianto, assume un ruolo determinante nella prevenzione dei rischi la predisposizione di una adeguata sistemazione della viabilità interna e degli spazi, di modo da differenziare le aree di accettazione in ingresso, le aree di stoccaggio e di lavoro; in tal modo, oltre a limitare l'incidenza dei rischi infortunistici, è possibile contribuire a mitigare altre tipologie di rischio o, quantomeno, a contenere i danni in caso di incendio, soprattutto se è prevista una vera e propria compartimentazione di tali aree.

In questo senso, differenziare in modo chiaro, con apposita segnaletica e cartellonistica, le aree destinate allo stoccaggio dei rifiuti per categorie omogenee, rappresenta un'azione di prevenzione fondamentale. La differenziazione delle aree destinate allo stoccaggio è necessaria anche per prevenire incidenti dovuti ad eventuali contatti tra sostanze tra loro incompatibili, e pertanto deve tenere conto anche della natura e della pericolosità dei rifiuti.

Inoltre, sempre in tema di un'organizzazione ottimale di un impianto, giova ricordare l'importanza di mantenere in ordine le suddette aree, rispettando le capacità massime di stoccaggio autorizzate, ed avendo cura di assicurare che la viabilità e gli accessi alle stesse siano sempre mantenuti sgomberi.

Con riferimento all'ottimizzazione delle tecniche comunemente adottate nella movimentazione e nello stoccaggio dei rifiuti, si evidenzia che occorre in primo luogo assicurare che i rifiuti vengano stoccati in sicurezza, prima di essere avviati ad una successiva fase di trattamento nell'ambito dello stesso impianto o in altri impianti terzi. In proposito, anche differenziare i rifiuti in base alla loro natura solida o liquida, si inserisce nel quadro generale dell'azione di prevenzione del rischio.

Mentre i rifiuti liquidi devono essere stoccati in serbatoi ovvero contenitori a norma, in possesso di adeguati requisiti di resistenza, in relazione alle proprietà chimico-fisiche ed alle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti stessi, opportunamente etichettati e dotati dei sistemi di sicurezza, con particolare riferimento al posizionamento in bacini a tenuta per contenimento di eventuali sversamenti in fase di movimentazione dei contenitori o di rottura dei medesimi, i rifiuti di natura solida possono essere stoccati anche in cumuli di altezza variabile o in fosse.

Per quanto attiene agli stoccaggi di rifiuti in fossa, sebbene gli incendi in questi casi siano generalmente ritenuti poco frequenti, è comunque importante da parte dei gestori individuare procedure di intervento adeguate alla gravità dei singoli eventi, nonché le tecnologie più opportune alla prevenzione degli incendi che possono originarsi dalla eventuale combustione dei rifiuti.

Con riferimento all'adeguata informazione e formazione del personale che opera negli impianti di gestione dei rifiuti, si evidenzia che il personale di ogni livello nell'impianto di gestione dei rifiuti deve essere adeguatamente informato e formato, in ottemperanza agli artt. 36 e 37 del d.lgs. 81 del 2008. In particolare, in relazione al contrasto del rischio di incendio, deve essere posta particolare attenzione all'individuazione di un numero adeguato di lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di

pericolo grave e immediato, di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza, che dovranno ricevere un'adeguata formazione e un aggiornamento periodico, secondo le indicazioni dell'art. 36 comma 9 del d.lgs. 81 del 2008.

Con riferimento al controllo ed al monitoraggio delle sorgenti di innesco (dirette, indirette ovvero attrito e autocombustione) e delle fonti di calore, è necessario che nella valutazione del rischio, il gestore dell'impianto individui le possibili cause e le condizioni che possono favorire l'innesco, al fine di adottare idonee precauzioni allo sviluppo e propagazione dell'incendio.

Per evitare in particolare eventuali fenomeni di autocombustione, ovvero ridurre i rischi e gli eventuali danni conseguenti a possibili incendi o crolli, è opportuno garantire un'adeguata ventilazione degli ambienti laddove possibile, nonché limitare le altezze dei cumuli, ed assicurare che i quantitativi di rifiuti in ingresso all'impianto siano limitati a quelli autorizzati, ed effettivamente gestibili.

Risulta, infatti che, se i rifiuti vengono mantenuti entro livelli di temperatura e umidità appropriati per il relativo processo, i rischi di combustione spontanea possono essere limitati al minimo, in particolare laddove il trattamento avvenga all'aperto.

In relazione alle misure di protezione attiva, in aggiunta agli estintori portatili di adeguata capacità estinguente, che comunque devono essere sempre presenti, sarà valutato il posizionamento di estintori carrellati e la realizzazione di un impianto idrico antincendio e di altri impianti di spegnimento manuali e/o automatici.

Infine, con riferimento all'adeguata manutenzione delle aree, dei mezzi d'opera e degli impianti tecnologici, nonché degli eventuali impianti di protezione antincendi, è fondamentale che il gestore assicuri la regolare manutenzione delle aree, sia adibite agli stoccaggi sia all'eventuale trattamento dei rifiuti, nonché degli impianti tecnologici in base alle cadenze stabilite dal costruttore ovvero dalla legge, dei mezzi d'opera e degli eventuali impianti di protezione antincendi.

In particolare il gestore è tenuto ad effettuare regolari ispezioni e manutenzioni alle aree di stoccaggio dei rifiuti, compresi fusti, serbatoi e bacini di contenimento, prestando attenzione ad ogni segno di danneggiamento, deterioramento o perdita.

Tutte queste attività che caratterizzano nel loro insieme l'azione di prevenzione, possono essere inserite sotto forma di prescrizioni gestionali da richiamare negli atti autorizzativi o nelle autocertificazioni per l'inizio di attività, meglio analizzate nel successivo capitolo.

5. Prescrizioni generali da richiamare negli atti autorizzativi

Devono essere individuati i requisiti tecnici generali ed organizzativi obbligatori per tutti gli impianti che effettuano gestione dei rifiuti, nonché gli accorgimenti operativi cui i gestori devono attenersi per assicurare lo svolgimento delle attività in sicurezza.

Resta inteso che tali requisiti e accorgimenti possono anche differenziarsi in base alla tipologia di rifiuti e di trattamento eventualmente effettuato da ciascun impianto.

Spetta conseguentemente all'autorità competente la valutazione delle prescrizioni più appropriate da inserire negli atti autorizzativi di competenza. Laddove, invece, l'operatività di un impianto non sia subordinata ad un procedimento autorizzativo espresso, spetta comunque all'autorità competente l'adeguamento della modulistica di autocertificazione che il gestore dovrà presentare congiuntamente all'istanza di inizio attività.

5.1 Ubicazione degli impianti

In via generale, e fatti salvi gli eventuali impianti già esistenti e regolarmente autorizzati, gli impianti che effettuano gestione di rifiuti non devono essere ubicati in aree esondabili, instabili e alluvionabili, comprese nelle fasce A e B, corrispondenti alle classi di rischio molto elevato ed elevato, individuate nei piani di assetto idrogeologico, adottati ai sensi degli artt. 67 e 68 del d.lgs. n. 152 del 2006. E' opportuno localizzare gli impianti secondo criteri che privilegiano zone per insediamenti industriali ed artigianali, aree industriali o di servizi dismesse, in accordo ai requisiti di compatibilità ambientale e in base alla disponibilità di un'adeguata rete viaria di collegamento, nel rispetto dei vincoli d'uso del territorio previsti dalle specifiche norme di settore.

5.2 Organizzazione e requisiti generali degli impianti in cui vengono effettuati stoccaggi di rifiuti

Gli impianti di gestione dei rifiuti devono possedere specifici requisiti di tipo tecnico-organizzativo, atti a garantire che le operazioni, con particolare riferimento a quelle di stoccaggio, avvengano nel rispetto delle misure di sicurezza.

La gestione dei rifiuti deve essere effettuata da personale edotto del rischio rappresentato dalla loro movimentazione e informato della pericolosità dei rifiuti; durante le operazioni gli addetti devono disporre di idonei dispositivi di protezione individuale (DPI) in base al rischio valutato.

In via generale, le aree distinte da prevedere all'interno di tutti gli impianti che gestiscono rifiuti sono le seguenti:

- area dotata di una struttura ad uso ufficio per gli addetti alla gestione, in cui sono situati i servizi igienici per il personale;
- area di ricezione dei rifiuti, destinata alle operazioni di identificazione del soggetto conferitore ed alle operazioni obbligatorie di pesatura/misura per verifica dei quantitativi di rifiuti effettivamente conferiti;
- area destinata allo stoccaggio dei rifiuti per categorie omogenee, adeguata per i quantitativi di rifiuti gestiti, e dotata di superficie pavimentata, ovvero impermeabile laddove le caratteristiche del rifiuto lo richiedano, con una pendenza tale da convogliare gli eventuali liquidi in apposite canalette e in pozzetti di raccolta a tenuta, laddove l'area risulti dotata di copertura; in caso di stoccaggi all'aperto, le pendenze delle relative superfici convogliano ad apposita rete di raccolta delle acque meteoriche, con separazione delle acque di prima pioggia, da avviare all'impianto di trattamento e successivo scarico;
- area per il deposito dei rifiuti fermentescibili adeguatamente attrezzata al controllo della temperatura degli stessi (ad esempio ambiente ombreggiato evitando l'uso dei teli, umidificazione e rivoltamenti della massa dei rifiuti);
- adeguata separazione delle aree adibite allo stoccaggio delle diverse tipologie di rifiuti infiammabili;
- locale chiuso attrezzato e con idonei requisiti antincendio, ovvero area coperta dotata di una pavimentazione di adeguata resistenza ed impermeabile, da destinarsi alla raccolta e stoccaggio dei rifiuti pericolosi, dei rifiuti non pericolosi allo stato liquido, e in generale di tutti quei rifiuti il cui processo di recupero può risultare inficiato dall'azione degli agenti atmosferici o che possono rilasciare sostanze dannose per la salute dell'uomo o dell'ambiente;
- locale chiuso attrezzato, ovvero area destinata al trattamento dei rifiuti (laddove l'impianto non effettui solo raccolta e stoccaggio) adeguata allo svolgimento delle operazioni da effettuare e dotata di adeguata copertura, di superfici impermeabili di adeguata pendenza, di apposita rete di drenaggio e di raccolta dei reflui, nonché di opportuni sistemi di aspirazione e trattamento dell'aria e di monitoraggio; in casi specifici (come ad esempio per i rifiuti inerti da costruzione e demolizione) le autorità competenti possono autorizzare il trattamento dei rifiuti anche su

- aree prive di copertura, purché ciò non infici il trattamento stesso e siano adottate le più opportune prescrizioni di mitigazione degli impatti;
- area per il deposito delle sostanze da utilizzare per l'assorbimento dei liquidi in caso di sversamenti accidentali;
 - adeguata viabilità interna per un'agevole movimentazione, anche in caso di emergenza;
 - idonea recinzione lungo tutto il perimetro, opportunamente provvista di barriera esterna di protezione ambientale, realizzata in genere con siepi, alberature o schermi mobili etc. atti a limitare l'impatto anche visivo.

In tutte le aree, a seguito di valutazione del rischio di incendio, dovranno essere adottate le misure di prevenzione e di protezione necessarie, individuate dal datore di lavoro in conformità alle disposizioni vigenti.

È inoltre opportuno che in ogni impianto sia presente anche un'area d'emergenza, di dimensioni contenute e dotata degli opportuni presidi di sicurezza, destinata all'eventuale stoccaggio di rifiuti non conformi all'omologa di accettazione, risultati presenti in maniera accidentale e non verificabile all'atto del prelievo o dell'accettazione in impianto.

Le aree interessate dallo scarico, dalla movimentazione, dallo stoccaggio e dalle soste operative dei mezzi che intervengono a qualsiasi titolo sul rifiuto, devono essere impermeabilizzate e realizzate in modo tale da garantire la salvaguardia delle acque di falda e da facilitare la ripresa di possibili sversamenti. Le stesse devono altresì essere realizzate di modo da poter sopportare i carichi statici e dinamici derivanti all'esercizio, nonché resistere ad aggressioni chimiche e meccaniche particolari laddove opportuno, ed essere sottoposte a periodico controllo e ad eventuale manutenzione al fine di garantire nel tempo l'impermeabilità o l'integrità delle relative superfici. Nella pratica industriale le sopra citate prestazioni possono essere raggiunte trattando la superficie di calcestruzzo, nuova o esistente, con resine epossidiche o altri specifici rivestimenti in grado di conferire caratteristiche desiderate quali effetto antipolvere, impermeabilità ai liquidi, resistenza chimica, resistenza all'attrito e agli urti.

Per le aree che non necessitano, invece, del requisito di impermeabilizzazione, le autorità competenti possono consentire l'utilizzo di altri tipi di pavimentazione, come ad esempio il conglomerato bituminoso.

Le eventuali operazioni di lavaggio di autocisterne e container devono essere effettuate in apposita sezione attrezzata e le relative acque reflue devono essere gestite come rifiuto speciale.

Le aree utilizzate per lo stoccaggio dei rifiuti devono essere adeguatamente contrassegnate al fine di rendere nota la natura e la pericolosità dei rifiuti, devono inoltre essere apposte tabelle che riportino le norme di comportamento del personale addetto alle operazioni di stoccaggio; inoltre tali aree devono essere di norma opportunamente protette, mediante apposito sistema di canalizzazione, dall'azione delle acque meteoriche esterne; qualora, invece, i rifiuti siano soggetti a dilavamento da parte delle acque piovane, deve essere previsto un idoneo sistema di raccolta delle acque di percolamento, che vanno successivamente trattate nel caso siano contaminate o gestite come rifiuti.

Il lay-out dell'impianto deve essere ben visibile e riportato in più punti del sito.

Le operazioni di messa in riserva (R13) devono essere fisicamente separate dalle operazioni di deposito preliminare (D15).

I contenitori di rifiuti devono essere opportunamente contrassegnati con etichette o targhe riportanti la sigla di identificazione che deve essere utilizzata per la compilazione dei registri di carico e scarico.

I recipienti fissi e mobili devono essere provvisti di:

- a) idonee chiusure per impedire la fuoriuscita del contenuto;

- b) accessori e dispositivi atti ad effettuare in condizioni di sicurezza le operazioni di riempimento e svuotamento;
- c) mezzi di presa per rendere sicure ed agevoli le operazioni di movimentazione.

I serbatoi per i rifiuti liquidi:

- a) devono riportare una sigla di identificazione;
- b) devono possedere sistemi di captazione degli eventuali sfiati, che devono essere inviati ad apposito sistema di abbattimento;
- c) possono contenere un quantitativo massimo di rifiuti non superiore al 90% della capacità geometrica del singolo serbatoio;
- d) devono essere provvisti di segnalatori di livello ed opportuni dispositivi anti-traboccamento; se dotati di tubazioni di troppo pieno, ammesse solo per gli stoccaggi di rifiuti non pericolosi, lo scarico deve essere convogliato in apposito bacino di contenimento;
- e) non devono essere utilizzati serbatoi che abbiano superato il tempo massimo di utilizzo previsto in progetto, a meno che gli stessi non siano ispezionati ad intervalli regolari e che di tali ispezioni, sia mantenuta traccia scritta, la quale dimostri che essi continuano ad essere idonei all'utilizzo e che la loro struttura si mantiene integra;
- f) le strutture di supporto dei serbatoi, le tubazioni, le manichette flessibili e le guarnizioni siano resistenti alle sostanze (e alle miscele di sostanze) che devono essere stoccate.

I serbatoi per rifiuti liquidi devono inoltre essere provvisti di un bacino di contenimento con un volume almeno pari al 100% del volume del singolo serbatoio che vi insiste o, nel caso di più serbatoi, almeno al 110% del volume del serbatoio avente volume maggiore.

Per i serbatoi di sostanze liquide infiammabili e/o combustibili eventualmente presenti si dovrà fare riferimento alle specifiche regole tecniche di prevenzione incendi.

In generale i recipienti, fissi e mobili, comprese le vasche ed i bacini, destinati a contenere rifiuti pericolosi devono possedere adeguati sistemi di resistenza, anche meccanica, in relazione alle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti contenuti. I rifiuti incompatibili, suscettibili cioè di reagire pericolosamente tra di loro, dando luogo alla formazione di prodotti esplosivi, infiammabili e/o pericolosi, ovvero allo sviluppo di notevoli quantità di calore, devono essere stoccati in modo da non interagire tra di loro.

5.3 Impianti tecnologici e sistemi di protezione e sicurezza ambientale.

In fase di progettazione, e di successivo esercizio, in tutti gli impianti che gestiscono rifiuti devono essere previsti:

- impianto di videosorveglianza, preferibilmente con presidio h24, salvo casi particolari da valutare caso per caso;
- impianti e dispositivi di protezione attiva antincendio, tra cui si annoverano anche i sistemi di rivelazione e allarme incendio, da realizzare in esito alla valutazione del rischio di incendio;
- impianto di aspirazione e trattamento dell'aria afferente ai locali in cui si effettuano specifiche operazioni di trattamento sui rifiuti;
- impianto per l'approvvigionamento e la distribuzione interna di acqua per servizi igienici, lavaggio piazzali, mezzi e contenitori;
- impianto elettrico idoneo per ambienti ATEX (laddove necessario, in seguito alla valutazione del rischio) per l'alimentazione delle varie attrezzature presenti (quali ad esempio sistemi informatici, sistema di illuminazione, sistemi di videosorveglianza e di monitoraggio e

- controllo, sistemi di pesatura, contenitori auto compattanti,), realizzato in conformità alle norme vigenti;
- sistemi di convogliamento delle acque meteoriche dotati di pozzetti per il drenaggio, vasche di raccolta e di decantazione, muniti di separatori per oli, e di separazione delle acque di prima pioggia adeguatamente dimensionati;
 - adeguato sistema di raccolta e di trattamento dei reflui, conformemente a quanto previsto dalla normativa vigente in materia ambientale e sanitaria;
 - impianto di illuminazione, anche di sicurezza, interna ed esterna, realizzato in conformità alle norme vigenti;
 - riscaldamento del locale ad uso ufficio realizzato in conformità alle normative vigenti;
 - allacciamento alla rete telefonica o altra modalità di comunicazione del personale in servizio presso l'impianto con l'esterno (es. sistemi di telefonia mobile...);
 - impianto di produzione di acqua calda per i servizi igienici.

6. Modalità di gestione

In fase di esercizio, la responsabilità della gestione operativa dell'impianto è affidata ad un direttore tecnico, opportunamente formato ed in possesso dei necessari requisiti quali la laurea o il diploma in discipline tecnico-scientifiche, cui spettano i compiti di controllo a partire dalla fase di accettazione dei carichi nell'impianto, fino alla fase di trasporto all'eventuale successivo impianto di destinazione.

Si raccomanda che il direttore tecnico sia sempre presente in impianto durante l'orario di operatività dello stesso, assicurando, ovvero collaborando con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (laddove tali figure non siano coincidenti) affinché nella gestione operativa delle attività presso l'impianto sia data attuazione a tutte le disposizioni di sicurezza previste dalla norma specifica di settore.

In caso di motivati impedimenti alla presenza continua, come anche nel caso di impianti dotati di organizzazioni complesse, il direttore tecnico può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, anche di singoli responsabili, purché gli stessi siano in possesso delle conoscenze e dei requisiti allo svolgimento dell'incarico e ne sia garantito comunque il controllo.

6.1 Modalità e accorgimenti operativi e gestionali

In particolare, deve essere assicurata la verifica di quanto segue:

- prima della ricezione dei rifiuti all'impianto sia verificata l'accettabilità degli stessi mediante le seguenti procedure:
 - a) sia acquisito il relativo formulario di identificazione e di idonea certificazione analitica riportante le caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti;
 - b) qualora si tratti di rifiuti non pericolosi per cui l'Allegato D alla Parte Quarta del d.lgs. n. 152/06 preveda un CER "voce a specchio" di analogo rifiuto pericoloso, lo stesso potrà essere accettato solo previa verifica della "non pericolosità".Qualora la verifica di accettabilità sia effettuata anche mediante analisi, la stessa deve essere eseguita per ogni conferimento di partite di rifiuti ad eccezione di quelle che provengono continuativamente da un ciclo tecnologico ben definito e conosciuto (singolo produttore); nel qual caso la verifica deve essere eseguita ad ogni variazione significativa del ciclo di origine o comunque con cadenza almeno annuale, salvo che nell'atto autorizzativo non sia specificata una cadenza superiore.
- in ingresso all'impianto siano accettati solo i carichi compatibili con la capacità autorizzata in termini di trattamento e stoccaggio;

- laddove la gestione dei rifiuti avvenga secondo le procedure semplificate di cui all'art. 216 del d.lgs. n. 152/2006, le quantità massime dei rifiuti non pericolosi e pericolosi sottoposti ad operazioni di messa in riserva presso produttori, recuperatori e centri di stoccaggio intermedi, nelle more della adozione dei decreti di cui all'art. 214, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, rispettino quanto indicato rispettivamente all'art. 6 del D.M. 5 febbraio 1998 ed all'art. 4 del D.M. n. 161 del 12 giugno 2002;
- sia comunicato, nei casi previsti, alla Provincia competente per territorio l'eventuale respingimento del carico di rifiuti entro e non oltre 24 ore, trasmettendo fotocopia del formulario di identificazione;
- le operazioni di scarico e di stoccaggio dei rifiuti siano condotte in modo da evitare emissioni diffuse. I rifiuti liquidi devono essere stoccati nei serbatoi ad essi dedicati, movimentati in circuito chiuso; non sono ammessi travasi da tubazioni "mobili", salvo nei casi specifici espressamente autorizzati;
- la movimentazione e lo stoccaggio dei rifiuti, siano effettuate in condizioni di sicurezza, evitando:
 - a) la dispersione di materiale pulverulento nonché gli sversamenti al suolo di liquidi;
 - b) l'inquinamento di aria, acqua, suolo e sottosuolo, ed ogni danno a flora e fauna;
 - c) per quanto possibile, rumori e molestie olfattive;
 - d) di produrre degrado ambientale e paesaggistico;
 - e) il mancato rispetto delle norme igienico - sanitarie;
 - f) ogni danno o pericolo per la salute, l'incolumità, il benessere e la sicurezza della collettività;
- la movimentazione dei rifiuti all'interno dell'impianto avvenga nel rispetto degli opportuni accorgimenti atti a evitare dispersione di rifiuti e materiali vari, nonché lo sviluppo di polveri e, in particolare:
 - a) i sistemi di trasporto di rifiuti soggetti a dispersione eolica devono essere carterizzati o provvisti di nebulizzazione;
 - b) i sistemi di trasporto di rifiuti liquidi devono essere provvisti di sistemi di pompaggio o mezzi idonei per fusti e cisternette;
 - c) i sistemi di trasporto di rifiuti fangosi devono essere scelti in base alla concentrazione di sostanza secca del fango stesso.
- siano adottate tutte le cautele per impedire il rilascio di fluidi pericolosi e non pericolosi, la formazione degli odori e la dispersione di aerosol e di polveri; al riguardo i contenitori in deposito (rifiuti) in attesa di trattamento, devono essere mantenuti chiusi;
- in caso di sversamenti accidentali la pulizia delle superfici interessate sia eseguita immediatamente, per quanto possibile a secco o con idonei materiali inerti assorbenti, qualora si tratti rispettivamente di materiali solidi o pulverulenti o liquidi. I materiali derivanti dalle operazioni di pulizia devono essere adeguatamente smaltiti nel rispetto delle disposizioni di legge;
- i registri di carico e scarico siano tenuti in conformità a quanto stabilito dall'art. 190 del d.lgs. n. 152 del 2006 e nel rispetto delle indicazioni del competente Ente gestore del catasto;
- i rifiuti da sottoporre a eventuale trattamento all'interno dell'impianto, ovvero da avviare a impianti terzi, siano contraddistinti da un codice C.E.R., in base alla provenienza ed alle caratteristiche del rifiuto stesso e siano stoccati per categorie omogenee nelle rispettive aree dedicate dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni di legge e alle modalità indicate negli atti

- autorizzativi, per evitare incidenti dovuti alla possibile reazione di sostanze tra loro incompatibili e come misura per prevenire l'aggravarsi di eventuali eventi accidentali;
- nella fase di abbancamento dei rifiuti nelle aree dedicate dell'impianto, non vengano effettuate miscele se non quelle consentite dalla legge, ai sensi dell'art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed autorizzate. In tal caso, è necessario che le operazioni di miscelazione siano effettuate nel rispetto delle norme relative alla sicurezza dei lavoratori, evitando rischi dovuti ad eventuali incompatibilità delle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti, ovvero alla formazione di gas tossici e reazioni esotermiche; le stesse non dovranno altresì pregiudicare l'efficacia del successivo trattamento, né tanto meno la sicurezza di tale trattamento;
 - qualora lo stoccaggio dei rifiuti avvenga in cumuli, le altezze di abbancamento siano commisurate alla tipologia di rifiuto per garantire la stabilità; ai fini della sicurezza, è opportuno limitare le altezze di abbancamento a 3 metri; le autorità competenti potranno comunque autorizzare altezze superiori, entro gli eventuali limiti previsti dalle eventuali specifiche norme di riferimento, purché ciò sia compatibile con la sicurezza e la stabilità dei cumuli, nonché con la capacità gestionale del singolo impianto;
 - i fusti e le cisternette contenenti i rifiuti non devono essere sovrapposti per più di 3 piani ed il loro stoccaggio deve essere ordinato, prevedendo appositi corridoi d'ispezione per consentire il passaggio di personale e mezzi anche al fine di evitare la propagazione di eventuali incendi e facilitare le operazioni di spegnimento;
 - i rifiuti infiammabili siano stoccati in conformità con quanto previsto dalla normativa vigente in materia;
 - le superfici scolanti siano mantenute in idonee condizioni di pulizia, tali da limitare l'inquinamento delle acque meteoriche e delle acque di lavaggio delle aree esterne;
 - sia effettuata, almeno semestralmente, la periodica pulizia/manutenzione dei manufatti di sedimentazione e di disoleazione e della rete di raccolta delle acque meteoriche;
 - la viabilità e la relativa segnaletica all'interno dell'impianto sia adeguatamente mantenuta, e la circolazione opportunamente regolamentata;
 - gli accessi a tutte le aree di stoccaggio siano sempre mantenuti sgomberi, in modo tale da agevolare le movimentazioni;
 - la recinzione e la barriera esterna di protezione ambientale siano adeguatamente mantenute, avendo cura di tagliare le erbe infestanti e di rimuovere eventuali rifiuti accumulati per effetto eolico o anche altre cause;
 - i macchinari, gli impianti e mezzi d'opera siano in possesso delle certificazioni di legge e oggetto di periodica manutenzione secondo le scadenze prescritte;
 - ove presenti, gli impianti di spegnimento fissi dell'incendio siano mantenuti a regola d'arte;
 - il personale operativo nell'impianto sia formato e dotato delle attrezzature e dei sistemi di protezione specifici in base alle lavorazioni svolte;
 - tutti gli impianti siano oggetto di verifica e controllo periodico, per assicurarne la piena efficienza.

Si evidenzia, infine, che le operazioni di stoccaggio sono in generale finalizzate alla costituzione di idonee partite sia per tipologia che, soprattutto, per quantità destinate al trasporto presso impianti che effettuano le successive operazioni di recupero/smaltimento.

Lasciare che lo stoccaggio sia procrastinabile all'infinito non può che ingenerare rischi di:

- a) abbandono del cumulo di rifiuti per aumento nel tempo dei costi di gestione non adeguatamente coperti dagli introiti;
- b) aumento della possibilità che si inneschino reazioni che modifichino la natura del rifiuto, del suo pericolo intrinseco o che intacchino l'integrità del contenitore.

Si rappresenta pertanto l'opportunità che le autorizzazioni individuino, ai sensi dell'art. 208, comma 11, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006, termini temporali massimi ragionevoli per le operazioni di stoccaggio nonché che le stesse rechino indicazioni sulla capacità massima di stoccaggio istantanea.

Peraltro la mera operazione di stoccaggio non può dare origine a rifiuti di natura e/o CER diversi e pertanto i tempi di sosta sono facilmente verificabili attraverso i registri di carico e scarico.

A tal riguardo, con riferimento alle tempistiche di stoccaggio dei rifiuti ed alla loro successiva destinazione, si precisa che:

- i rifiuti non pericolosi sui quali viene operata la messa in riserva (R13) vanno destinati ad impianti di recupero di terzi preferibilmente entro sei (6) mesi dalla data di accettazione degli stessi nell'impianto. In ogni caso, per gli impianti in procedura semplificata ai sensi del D.M. 5 febbraio 1998 la messa in riserva di rifiuti non deve mai superare il termine massimo di dodici (12) mesi dalla data di accettazione nell'impianto; detto termine massimo può essere applicato in sede autorizzativa da parte delle autorità competenti anche agli impianti in procedura ordinaria o AIA;
- i rifiuti pericolosi sui quali viene operata la messa in riserva (R13), secondo le procedure semplificate di cui al D.M. n. 161/2002, devono essere avviati a recupero entro il termine massimo di sei (6) mesi dalla data di accettazione degli stessi nell'impianto; detto termine massimo può essere applicato in sede autorizzativa da parte delle autorità competenti anche agli impianti in procedura ordinaria o AIA;
- i rifiuti sui quali viene operato il deposito preliminare (D15) devono essere avviati alle successive operazioni di smaltimento entro massimo dodici (12) mesi dalla data di accettazione degli stessi nell'impianto, in virtù di quanto indicato all'art. 2, comma 1, lett. g) del d.lgs. n. 36 del 2003;
- i rifiuti in uscita dall'impianto, accompagnati dal formulario di identificazione, devono essere conferiti a soggetti autorizzati per il recupero o lo smaltimento finale, escludendo ulteriori passaggi ad impianti di stoccaggio, se non strettamente collegati agli impianti di recupero di cui ai punti da R1 a R12 dell'allegato C relativo alla Parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 o agli impianti di smaltimento di cui ai punti da D1 a D14 dell'allegato B relativo alla Parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 2006. Per impianto strettamente collegato si intende un impianto dal quale, per motivi tecnico/commerciali, devono necessariamente transitare i rifiuti perché gli stessi possano accedere all'impianto di recupero/smaltimento finale.

6.2 Gestione delle emergenze

Qualora si verifichi un incidente, ovvero un incendio, devono essere avviate con la massima tempestività tutte le attività previste nel piano di emergenza appositamente redatto.

In particolare si evidenzia che l'art. 26-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha introdotto l'obbligo per i gestori di impianti di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti, esistenti o di nuova costruzione, di predisporre uno specifico piano di emergenza interna, da riesaminare e se necessario aggiornare secondo le scadenze ivi specificate, allo scopo di:

- a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per la salute umana, per l'ambiente e per i beni;
- b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
- c) informare adeguatamente i lavoratori e i servizi di emergenza e le autorità locali competenti;
- d) provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.

A tal riguardo si evidenzia che il piano di emergenza è già uno strumento obbligatorio per i luoghi di lavoro in cui sono impiegati più di 10 lavoratori, ai sensi dell'art. 5 del DM 10/3/1998. La legge n. 132 del 2018 ne prevede la predisposizione per tutti gli impianti esistenti, ovvero l'adeguamento con il recepimento dei contenuti indicati dall'art. 26 bis, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 1 dicembre 2018, n. 132.

Si raccomanda inoltre a tutti i gestori di trasmettere al prefetto competente per territorio le necessarie informazioni per l'elaborazione del piano di emergenza esterna agli impianti.

7. Controlli ambientali

L'attività di controllo riveste necessariamente il ruolo fondamentale di assicurare che la gestione dei rifiuti avvenga nel rispetto dei criteri di protezione ambientale stabiliti dal legislatore.

Come rilevato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, la natura degli impianti e la tipologia di attività in essi svolte, richiederebbero un'azione di prevenzione coordinata sia nella fase autorizzativa a monte, sia nella fase di esercizio, attraverso controlli documentali e fisici presso gli impianti (pag. 96 della Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti).

L'esecuzione dei controlli presso gli impianti deve essere effettuata da personale adeguatamente formato ed auspicabilmente effettuata da squadre in grado di adempiere al maggior numero di attività richieste nel caso specifico, in maniera da realizzare un processo virtuoso che sviluppi la collaborazione tra tutte le strutture dell'Agenzia regionale/provinciale, finalizzata all'effettivo coordinamento tra tutte le forze ispettive con competenze sui controlli ambientali.

Come noto, ISPRA e le Agenzie ambientali del sistema regionale svolgono attività di controllo nell'ambito degli impianti sottoposti ad Autorizzazione Integrata Ambientale nazionale e regionale, mentre le Province svolgono i controlli sugli impianti autorizzati ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Tuttavia, come rilevato dalla stessa Commissione parlamentare d'inchiesta (pag. 95 della Relazione) le possibili cause dell'aumento dei fenomeni di incendio negli impianti che gestiscono rifiuti possono essere riconducibili anche a:

- una fragilità degli impianti, spesso non dotati di sistemi adeguati di sorveglianza e controllo;
- la rarefazione dei controlli sulla gestione che portano a situazioni di sovraccarico degli impianti e quindi di incrementato pericolo di incendio;
- la possibilità, determinata da congiunture nazionali e internazionali, di sovraccarico di materia non gestibile, che quindi dà luogo a incendi dolosi "liberatori".

Ed è per tale motivo che si rende quanto mai opportuna una *"adeguata programmazione di controlli, anche con gli strumenti pianificatori riservati al Sistema nazionale di protezione ambientale ai sensi della legge n. 132 del 2016 che tenga in debito conto la complessa realtà dell'impiantistica allargando lo sguardo agli impianti apparentemente minori ma potenzialmente a rischio."* (pag. 97 della Relazione)

Per quanto concerne gli impianti al di fuori dell'A.I.A., è pertanto essenziale definire una strategia che assicuri una maglia di controlli sinergici e non ridondanti.

In tal senso, è fondamentale agire in stretto coordinamento con altri organismi deputati al controllo, quali il Comando dei Vigili del fuoco, per gli aspetti di propria competenza, i Dipartimenti di prevenzione delle ASL, il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, la Polizia di Stato, il Corpo della Guardia di Finanza, i Corpi di Polizia municipale e provinciale ecc...

Anche al fine di agevolare le attività di controllo che qualunque autorità di polizia giudiziaria può svolgere sul territorio, occorre definire una scheda esemplificativa, ove comprendere anche tutte quelle verifiche di tipo visivo e speditivo che consentono già ad un primo esame di valutare la regolarità di un impianto ed in particolare quantomeno: la verifica dei quantitativi in deposito rispetto a quelli autorizzati ed a quelli riportati sul registro di carico e scarico, il rispetto delle aree di stoccaggio e la coerenza dei rifiuti ivi previsti, la eventuale presenza di tracce di sversamento, la presenza dei presidi antincendio (vedi scheda allegata).

Qualora nel corso dei controlli svolti a qualsiasi titolo e da qualsiasi organo di Polizia Giudiziaria si verifici la presenza di quantitativi di rifiuti in stoccaggio superiori a quelli autorizzati, ovvero modalità di gestione dei rifiuti non conformi alle norme di sicurezza antincendio, alle norme di sicurezza nei luoghi di lavoro, ed alle disposizioni indicate nei provvedimenti autorizzativi, ne sarà data tempestiva notizia all'Autorità competente che procederà con le opportune conseguenti azioni.

E' infine importante evidenziare che, oltre agli stoccaggi non conformi agli standard delle procedure semplificate o alle prescrizioni indicate negli atti autorizzativi, esistono sul territorio anche depositi temporanei cd. irregolari, condotti nell'inosservanza delle previsioni di cui all'art. 183, lett. bb), del d.lgs. n. 152 del 2006, piuttosto che depositi incontrollati o abbandoni di rifiuti presso strutture anche dismesse o all'aperto, esposti a rischio di sviluppo di incendi.

In tali casi, proprio per prevenire possibili conseguenze per l'ambiente e la popolazione, è opportuno che l'azione di controllo venga estesa, ai sensi dell'art. 255 e 256 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche agli abbandoni di rifiuti ed alle attività di gestione di rifiuti non autorizzate.

In questo senso è fondamentale il ruolo che rivestono anche Province e Comuni nell'ambito del controllo del proprio territorio e patrimonio, con lo scopo di prevenire l'insorgere di fenomeni illeciti, o quanto meno di non aggravare le eventuali situazioni di criticità già esistenti, allo scopo di scongiurare l'eventuale sviluppo di incendi o di altre criticità ambientali.

Per consentire all'autorità giudiziaria di eseguire tutte le opportune indagini investigative atte ad accertare l'eventuale natura dolosa o colposa dell'evento, al verificarsi di un eventuale incendio presso impianti o siti di stoccaggio di rifiuti, a seguito di tutte le necessarie attività di spegnimento e di gestione dell'emergenza, è necessario che le notizie di reato pervengano alle procure territorialmente competenti tempestivamente ed in forma utile, in conformità alle disposizioni dell'art. 347 del C.P.P.

IL DIRETTORE GENERALE
(Dott. Mariano Grillo)

Il Coordinatore della Divisione II Sergio Cristofanelli

CG01, PR08

Via Cristoforo Colombo n. 44 - 00147 Roma Tel. 06-57228615 - Fax 06-57228612
e-mail: RIN-UDG@minambiente.it
e-mail PEC: DGRIN@PEC.minambiente.it

Decreto Legge 04.10.2018, n. 113**Art. 26-bis. Piano di emergenza interna per gli impianti di stoccaggio e lavorazione dei rifiuti⁽¹⁾**

1. I gestori di impianti di stoccaggio e di lavorazione dei rifiuti, esistenti o di nuova costruzione, hanno l'obbligo di predisporre un piano di emergenza interna allo scopo di:
 - a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per la salute umana, per l'ambiente e per i beni;
 - b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti;
 - c) informare adeguatamente i lavoratori e i servizi di emergenza e le autorità locali competenti;
 - d) provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.
2. Il piano di emergenza interna è riesaminato, sperimentato e, se necessario, aggiornato dal gestore, previa consultazione del personale che lavora nell'impianto, ivi compreso il personale di imprese subappaltatrici a lungo termine, ad intervalli appropriati, e, comunque, non superiori a tre anni. La revisione tiene conto dei cambiamenti avvenuti nell'impianto e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidenti rilevanti.
3. Per gli impianti esistenti, il piano di emergenza interna di cui al comma 1 è predisposto entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.
4. Il gestore trasmette al prefetto competente per territorio tutte le informazioni utili per l'elaborazione del piano di emergenza esterna, di cui al comma 5.
5. Per gli impianti di cui ai commi precedenti, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, il prefetto, d'intesa con le regioni e con gli enti locali interessati, predispone il piano di emergenza esterna all'impianto e ne coordina l'attuazione.
6. Il piano di cui al comma 5 è predisposto allo scopo di:
 - a) controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzarne gli effetti e limitarne i danni per la salute umana, per l'ambiente e per i beni;
 - b) mettere in atto le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente dalle conseguenze di incidenti rilevanti, in particolare mediante la cooperazione rafforzata con l'organizzazione di protezione civile negli interventi di soccorso;
 - c) informare adeguatamente la popolazione, i servizi di emergenza e le autorità locali competenti;
 - d) provvedere sulla base delle disposizioni vigenti al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.
7. Il prefetto redige il piano di emergenza esterna entro dodici mesi dal ricevimento delle informazioni necessarie da parte del gestore, ai sensi del comma 4.
8. Il piano di cui al comma 5 è riesaminato, sperimentato e, se necessario, aggiornato, previa consultazione della popolazione, dal prefetto ad intervalli appropriati e, comunque, non superiori a tre anni. La revisione tiene conto dei cambiamenti avvenuti negli impianti e nei servizi di emergenza, dei progressi tecnici e delle nuove conoscenze in merito alle misure da adottare in caso di incidenti rilevanti.
9. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro dell'interno per gli aspetti concernenti la prevenzione degli incendi, previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata, sono stabilite le linee guida per la predisposizione del piano di emergenza esterna e per la relativa informazione alla popolazione.
10. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

1 Articolo inserito dalla legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132.

“ Il Registro Elettronico di tracciabilità dei rifiuti: è davvero una novità? ”

di CHIARA FIORE
 Avvocato-Salaried Partner
 Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

È stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 36 del 12 febbraio 2019 la Legge di Conversione del Decreto Semplificazione.

La stessa istituisce il *Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti* che, a leggere bene è la riproposizione, sotto altro nome, del vecchio sistema di tracciabilità elettronica, meglio conosciuta come SISTRI.

Stessi soggetti obbligati, stessa previsione del pagamento di contributi. Insomma, è solo un secondo tentativo.

Non rimane che attendere il decreto attuativo e il sistema che dovrà essere emanato per sperare in una versione più semplice, più immediata e in una normativa meno confusa di quella che negli anni si è succeduta sotto il nome SISTRI.

IN SINTESI

- La legge n. 12 del 2019 ha convertito, con modificazioni, il Decreto Legge n. 135 del 2018;
- intervenendo anche all'articolo 6 “*Disposizioni in merito di tracciabilità dei dati ambientali inerenti i rifiuti*” la legge istituisce il c.d. *Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti*;
- il Registro Elettronico è gestito direttamente dal Ministero;
- sono tenuti ad iscriversi al registro gli stessi soggetti obbligati ad iscriversi al SISTRI della prima ora (e cioè quasi tutti gli operatori);
- è previsto il pagamento di contributi;
- si deve attendere un decreto ministeriale che ne disciplini le procedure di iscrizione, di pagamento e di funzionamento;
- saranno previste delle sanzioni e verrà previsto un periodo di progressivo avvio del sistema;
- fino all'emanazione di tale provvedimento continueranno ad applicarsi le norme sulla tracciabilità nella versione vigente al d.lgs. 205 del 2010 e le relative sanzioni.

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

Premessa

È stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 36 del 12 febbraio 2019 la Legge n. 12 recante “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*”.

La stessa è, per ciò che qui ci interessa, intervenuta – con modificazioni – all’art. 6 “*Disposizioni in merito di tracciabilità dei dati ambientali inerenti i rifiuti*” del citato *Decreto Semplificazioni* che – come precedentemente commentato – ha abrogato il SISTRI, seppur con diverse perplessità¹.

Perplessità che – purtroppo – rimangono e, addirittura, si infittiscono.

Ed infatti, non solo nessuna delle anomalie che in questa sede abbiamo già segnalato è stata sanata, ma sono state introdotte delle ulteriori novità (sic!) che aggiungono problemi interpretativi e applicativi della norma.

Ma andiamo per ordine.

1. Le novità della legge di conversione n. 12 del 2019

La legge in analisi sostituisce il comma 3² dell’art. 6 del Decreto semplificazione con ben sette commi.

La riforma, in prima battuta, espunge dal Decreto Legge la norma transitoria (peraltro comunque inserita quasi con gli stessi termini, vedi meglio *infra*) la quale prevedeva la perduranza dell’applicazione

degli articoli 188³, 189⁴, 190⁵ e 193⁶ del d.lgs. 152 del 2006 nella versione previgente al d.lgs. 205 del 2010, facendo tuttavia riferimenti a “*i soggetti di cui agli articoli 188-bis e 188-ter*” che però risultavano abrogati dalla stessa norma.

Ma la vera portata innovativa della legge sta nell’introduzione dei nuovi commi che di seguito si affrontano:

- (nuovo) comma 3⁷ ovvero del **Registro Elettronico** - viene istituito con la disposizione in analisi il c.d. **Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti**. Pertanto, seppur il SISTRI risulta abrogato, non viene altrettanto espulso del nostro ordinamento – ma al contrario reintrodotta – il sistema **elettronico** di tracciabilità dei rifiuti.

Ed infatti, se in prima stesura il Decreto Legge lasciava intendere che il sistema SISTRI venisse sostituito dal sistema di tracciabilità digitale di cui all’art. 194 bis⁸ così come introdotto dalla Legge di Bilancio del 2018 e di cui si attende il Decreto Ministeriale di attuazione, con la riforma di conversione si deve prendere atto che continua ad esistere un sistema **elettronico** di tracciabilità, uguale al precedente, ma sotto solo diverso nome. Ecco, quindi, che siamo di fronte a **tre** sistemi di tracciabilità:

- *Cartaceo*;
- *Elettronico*;
- *Digitale*.

Circostanza questa davvero singolare per un provvedimento che nella sua rubrica annuncia una **semplificazione**.

1 Ci si permetta il rinvio al precedente contributo, C. Fiore “*Decreto semplificazioni: via il sistri, ma i problemi restano*” in *Ambiente Legale Digesta*, n. 15, Novembre-Dicembre 2018.

2 Comma 3 dell’art. 6 del Decreto Semplificazioni abrogato “*Dal 1° gennaio 2019, e fino alla definizione e alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, i soggetti di cui agli articoli 188-bis e 188-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006 garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del medesimo decreto, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, anche mediante le modalità di cui all’articolo 194-bis, del decreto stesso; si applicano, altresì, le disposizioni di cui all’articolo 258 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 205 del 2010*”.

3 Art. 188 “*Oneri dei produttori e dei detentori*”.

4 Art. 189 “*Catasto dei rifiuti*”.

5 Art. 190 “*Registri di carico e scarico*”.

6 Art. 193 “*Trasporto dei rifiuti*”.

7 Nuovo comma 3 dell’art. 6 del Decreto semplificazioni così come convertito in legge: “*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.*”

8 Art. 194-bis. “*Semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e per il recupero dei contributi dovuti per il SISTRI*”.

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

Il Registro Elettronico di tracciabilità dei rifiuti: è davvero una novità?

Ad ogni buon conto, la norma prevede che tale Registro:

- Sia gestito direttamente dal Ministero – come preannunciato infatti non ci sarà più l'esternalizzazione del servizio che viene garantito e reso dall'istituzione;
- un **obbligo di iscrizione** da parte dei seguenti soggetti:
 - i. gli enti e le imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti,
 - ii. i produttori di rifiuti pericolosi
 - iii. gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi a titolo professionale
 - iv. gli enti e le imprese che operano in qualità di commercianti ed intermediari di rifiuti pericolosi,
 - v. i Consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti,
 - vi. con riferimento ai rifiuti non pericolosi, i soggetti di cui all'articolo 189, comma 3, e cioè, oltre a tutti i soggetti sopra richiamati che trattano o gestiscono rifiuti non pericolosi, i produttori di rifiuti non pericolosi che svolgono le attività artigianali, industriali e di recupero e smaltimento dei rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi con più di dieci dipendenti⁹.
- Il termine di iscrizione verrà fornito da apposito decreto definito dal comma 3 *bis* (v. infra).

In altri termini, il SISTRI è abrogato solo per i suoi aspetti più puramente tecnici e formali, rimanendo invece il sistema elettronico pienamente efficace.

Aumenta, addirittura, la platea dei soggetti c.d. *obbligati* rispetto all'ultima versione del

SISTRI. Ed infatti l'obbligo di iscrizione torna ad ampliarsi a tutti i soggetti *gestori* (indipendentemente dalla pericolosità del rifiuto) e anche ad alcune categorie di rifiuti non pericolosi.

- Comma 3 bis¹⁰ ovvero delle **regole operative** - viene anche in questa circostanza demandata al Ministero dell'Ambiente, con apposito decreto, la definizione
 - delle modalità di organizzazione e funzionamento del registro elettronico;
 - delle modalità di iscrizione anche dei soggetti volontari;
 - degli adempimenti connessi a tale registro.
 Avremo quindi piena contezza del sistema solo quando verrà emanato il regolamento ministeriale che detterà – come accaduto in passato – tutte le regole di iscrizione nonché di funzionamento della tracciabilità elettronica.
- Comma 3 – *ter*¹¹ ovvero del **regime transitorio** – viene riproposta la disciplina transitoria della versione abrogata del comma 3 con la mera eliminazione ai riferimenti normativi non più esistenti (art.188-*bis* e art. 188-*ter*). Pertanto, valgono le perplessità già espresse precedentemente e vale a dire:
 - Non vi era, e non vi è, la necessità di disciplinare il periodo di attesa del nuovo sistema di tracciabilità. Ed infatti alcune norme non sono *mai* entrate in vigore lasciando – da sempre – spazio all'applicazione delle vecchie regole sulla tracciabilità e sulla responsabilità, che non necessitano quindi di ulteriore conferme. Si ricorda, infatti, che con l'abrogazione dell'art. 16 del d.lgs. 205 del 2010 sono venute meno le norme abrogatrici (peraltro anche a loro volta mai entrate in vigore) delle disposizioni sulla tracciabilità cartacea che ha quindi negli anni trovato sempre e costante applicazione.

9 E vale a dire quelli che producono i rifiuti di cui all'art. 184, comma 3, lett. b), c) e g).

10 Comma 3 bis "Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché per gli aspetti di competenza il Ministro della difesa, definisce le modalità di organizzazione e funzionamento del Registro elettronico nazionale, le modalità di iscrizione dei soggetti obbligati e di coloro che intendano volontariamente aderirvi, nonché gli adempimenti cui i medesimi sono tenuti, secondo criteri di gradualità per la progressiva partecipazione di tutti gli operatori".

11 Comma 3-ter. "Dal 1° gennaio 2019 e fino al termine di piena operatività del Registro elettronico nazionale come individuato con il decreto di cui al comma 3-bis, la tracciabilità dei rifiuti è garantita effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, anche mediante le modalità di cui all'articolo 194-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006; si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 258 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 205 del 2010".

di Chiara Fiore

TRACCIABILITÀ

Il Registro Elettronico di tracciabilità dei rifiuti: è davvero una novità?

- Viene prevista – nelle more dell’emanazione della disciplina nuovo sistema – la possibilità di avvalersi della tracciabilità digitale di cui all’art. 194 – bis che, però, non esiste in quanto si è in attesa del decreto ministeriale di attuazione.
- In ogni caso, facendo riferimento alle versioni degli articoli previgenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 205 del 2010 non si tengono in considerazione le norme che dal 2010 ad oggi sono state introdotte ed integrate ad articoli di confusa vigenza¹².
- Ad ogni buon conto vale la pena ribadire che si applicano - ad oggi - le care e vecchie norme sulla tracciabilità cartacea e le relative sanzioni.
- Comma 3 – *quater*¹³ ovvero i **contributi** – Torna il pagamento del dazio per il funzionamento del sistema che verrà meglio disciplinato dal decreto ministeriale di attuazione del sistema. Con tale disposizione quindi non si può che prendere definitivamente atto che ciò che è stato abrogato è solo un sistema tecnico ma non l’impianto di una normativa integralmente trasposta dalla legge di conversione con tutti i pesi e gli oneri previsti già in passato.
 - Comma 3 – *quinquies*¹⁴ ovvero delle **sanzioni** - il legislatore preannuncia che tutte le violazioni inerenti il c.d. Registro Elettronico (mancata iscrizione, mancato pagamento dei contributi, violazioni degli obblighi che verranno stabiliti dal predetto decreto) verranno sanzionate in via amministrativa il cui importo verrà deciso dal de-

12 Ci si permetta l’ulteriore riferimento al precedente contributo C. Fiore “Decreto semplificazioni: via il sistrì, ma i problemi restano” cit. “Ci si riferisce nello specifico alle seguenti novità:

- **Comma 1 bis dell’art. 188**, che impone gli ordinari obblighi di gestione per i produttori iniziali di rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi che non provvedono direttamente al loro trattamento, così come introdotto dall’art. 30, comma 1, legge n. 221 del 2015;
- **Comma 3-bis dell’art. 190** che prevede delle particolari agevolazioni per la conservazione del registro di carico e scarico per i rifiuti derivanti dalla manutenzione delle infrastrutture a rete, così come modificato dall’art. 60 della legge n. 221 del 2015;
- **Art.193, comma 2** come modificato dall’art. 29, comma 6, legge n. 221 del 2015 che prevede che gli imprenditori agricoli di cui all’articolo 2135 del codice civile possono delegare alla tenuta ed alla compilazione del formulario di identificazione la cooperativa agricola di cui sono soci che abbia messo a loro disposizione un sito per il deposito temporaneo.

Perdurando – come si vedrà – l’applicazione degli articoli sulla tracciabilità cartacea e sulla tracciabilità “nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205” non può che ritenersi che anche le sopra citate modifiche risultano in qualche modo sospese o comunque disperse nel misterioso limbo delle norme ambientali, dove le norme vengono pensate ma mai applicate”.

- 13 Comma 3-*quater*. “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 gli 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”.
- 14 Comma 3 *quinquies*: “La violazione dell’obbligo di iscrizione, il mancato o parziale versamento del contributo e le violazioni degli obblighi stabiliti con il decreto di cui al comma 3-bis sono soggetti a sanzioni amministrative pecuniarie il cui importo è determinato, per le singole condotte sanzionate, con il medesimo decreto. Gli importi delle sanzioni sono versati ad apposito capitolo dell’entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, destinati agli interventi di bonifica dei siti di cui all’articolo 252, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove ricorrano le condizioni di cui all’articolo 253, comma 5, del medesimo

TRACCIABILITÀ

di Chiara Fiore

Il Registro Elettronico di tracciabilità dei rifiuti: è davvero una novità?

creto di cui al comma 3 *bis*.

Vero è, che le sanzioni amministrative così come quelle penali non possono che essere stabilite da una legge o da un atto avente forza di legge¹⁵, basandosi il nostro ordinamento sul principio di legalità per ciò che concerne i provvedimenti repressivi¹⁶.

In altri termini, il Legislatore è incorso in uno strafalcione in quanto le sanzioni non potranno che essere previste in un provvedimento quale una *Legge*, un *Decreto Legge* ovvero un *Decreto Legislativo* che comporta, come noto, un più lungo e dibattuto iter di approvazione.

- Comma 3 – *sexies*¹⁷ ovvero delle *ulteriori modifiche* – si chiude l'articolo 6 con il comma che autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

CONCLUSIONI

Il Re è morto, lunga vita al Re!

Il SISTRI è stato abrogato! È istituito il sistema elettronico di tracciabilità di rifiuti!

Se il Decreto Semplificazioni faceva tirare un sospiro di sollievo, seppur amaro considerati i soldi spesi, annunciando con clamore l'abrogazione del SISTRI e auspicando un semplice sistema digitale di tracciabilità, con la Legge di Conversione del decreto è stato reintrodotta un sistema identico (stessi soggetti obbligati rispetto al SISTRI della prima ora, stessi oneri di pagamento di contributi, stesse modalità di emanazione di procedure) che semplicemente ha un altro nome: *Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti*, il quale verrà gestito direttamente dal Ministero.

Lo scenario che si prospetta per le aziende è quindi quello di dover attendere le regole ministeriali e di

dover pensare nuovamente ad adeguarsi, formarsi e organizzarsi in base alle indicazioni che verranno fornite.

Un altro costo di tempo, di denaro e di pazienza per gli operatori del settore i quali – quelli seri – hanno da sempre operato con la tracciabilità dei rifiuti, e mai trascurato gli adempimenti, e che desiderano solo una norma chiara, certa e definitiva.

Perché il problema delle aziende – quelle serie – non è omettere o non tracciare i rifiuti (chi non vuole farlo non lo farà con nessuno dei sistemi di tracciabilità che il legislatore potrà sfornare), ma confrontarsi con una norma compulsiva e disconnessa che intralaccia l'ordinario operato di una azienda aumentando gli oneri.

Il vero aiuto sarà, quindi, non la velocità con cui le informazioni circoleranno (in via elettronica o digitale) ma una norma che semplifichi gli adempimenti (evitando il tanto faticoso doppio binario) e che tenga in considerazione le ordinarie operazioni che gli operatori ogni giorno devono affrontare e che mal si conciliano con i rigidi sistemi fino ad oggi proposti. Ed è questa la vera novità che tutti aspettiamo.

decreto legislativo, secondo criteri e modalità di ripartizione fissati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare."

15 Cfr. art. 1 *Principio di legalità* l. 689 del 1981 sulle sanzioni amministrative

"Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati."

16 Sulla riserva di legge per le sanzioni amministrative cfr. Cass. civ. Sez. I, 02 marzo 2016, n. 4114 "è costante insegnamento di questa corte che il principio di tipicità e di riserva di legge fissato in materia delle sanzioni amministrative dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 1, impedisce che l'illecito amministrativo e la relativa sanzione siano introdotti direttamente da fonti normative secondarie, senza tuttavia escludere che i precetti della legge, sufficientemente individuati, siano eterointegrati da norme regolamentari, in virtù della particolare tecnicità della dimensione in cui le fonti secondarie sono destinate ad operare".

17 Comma 3 *sexies*: "Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio".

“ *Throwaway plastics: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento* ”

Throwaway plastics: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento

di **LUCA PERRI**
 Avvocato-Junior Associate
 Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La lotta all'inquinamento marino da plastica, anche alla luce dei molteplici studi che segnalano l'esistenza di una situazione ecologicamente ed economicamente critica, costituisce una delle priorità dell'Unione europea e dell'Italia.

Fondamentale in materia è la *Strategia europea per la plastica in una economia circolare*, approvata dalla Commissione europea il 16 gennaio 2018: tale documento, elaborato all'indomani della 2015/720/UE cd. *Plastic Bags Directive*, è stato certamente di ispirazione per l'attività normativa del legislatore italiano che ha di recente introdotto, dopo gli artt. 226-bis e 226-ter TUA, un nuovo art. 226-quater TUA dedicato proprio alle cd. *plastiche monouso*.

La lotta all'inquinamento da plastica di origine fossile, per altro, pare tutt'altro che terminata vista la recente approvazione da parte della Commissione UE di una proposta di Direttiva indirizzata proprio alla lotta ad alcuni prodotti plastici monouso ed alle attrezzature da pesca contenenti plastica.

IN SINTESI

- con la *Strategia europea per la plastica in una economia circolare* del 16 gennaio 2018, l'Europa ha chiarito di volersi occupare in via strutturale della questione plastica;
- l'Unione si era già occupata della riduzione dell'utilizzo di *borse di plastica in materiale leggero* con la Direttiva 2015/720/UE;
- con Decreto Legge 20 giugno 2017, n. 91 recante "*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*" sono conseguentemente stati introdotti gli artt. 226-bis e 226-ter TUA;
- con la Legge di Bilancio 2019 è, invece, stato introdotto il nuovo art. 226-quater dedicato alla prevenzione della produzione e al riciclo delle plastiche monouso;
- è, infine, oggi all'esame del Consiglio dell'Unione Europea la proposta della Commissione per l'approvazione di una Direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.
- tale misura è specificamente indirizzata ad alcuni prodotti di plastica monouso e agli attrezzi da pesca contenenti plastica.

1. La Strategia europea per la plastica

Con l'approvazione di una *Strategia europea per la plastica in una economia circolare*¹, il 16 gennaio dello scorso anno, l'Europa ha chiarito di volersi occupare in via strutturale della questione plastica.

E lo ha fatto, anzitutto, individuando le sfide chiave nella gestione dei materiali plastici.

In linea generale, nel documento si afferma che, a causa della sempre maggiore importanza di tale prodotto, la produzione di plastica nel mondo è ventuplicata rispetto agli sessanta del secolo scorso, raggiungendo nel 2015 i 322 milioni di tonnellate di plastica prodotta in un solo anno (dato che ci si aspetta duplicherà ulteriormente nei prossimi vent'anni).

Dal punto di vista economico, nell'Unione Europea, il settore impiega circa 1.5 milioni di persone e, sempre nel 2015, ha generato un giro d'affari di 340 miliardi di euro, anche se la quota europea sul totale della plastica prodotta nel mondo inizia gradualmente a diminuire².

Quanto ai rifiuti – ovvero alla plastica di cui i detentori decidano di disfarsi – la sola Europa genera ogni anno circa 28,5 milioni di tonnellate di rifiuti di

plastica, per il 59% provenienti da imballaggi³.

Del totale, meno del 30% viene raccolto e riciclato⁴. Incredibilmente, per altro, la Commissione segnala come “*il potenziale di riciclaggio dei rifiuti di plastica è ancora in larga misura non sfruttato*”⁵, con percentuali ben più basse di quanto avvenga invece con altri materiali come carta, vetro e metallo.

A fronte di percentuali di riciclo e recupero tanto ridotte, a farla da padrone sono naturalmente lo smaltimento in discarica (31% del totale) e, soprattutto, di incenerimento (39%). Il dato tendenziale, per di più, segnala una crescita di questa seconda forma di smaltimento rispetto alla prima, con conseguenze dal punto di vista economico tutt'altro che rasserenanti: “*secondo le stime, l'economia perde il 95% del valore del materiale plastico da imballaggio (ossia tra 70 e 105 miliardi di euro l'anno) dopo un ciclo di primo utilizzo molto breve*”⁶.

Ciò, purtroppo, ha comportato anche uno scarso sviluppo della filiera della plastica riciclata (che ad oggi soddisfa solo il 6% della domanda continentale), sia per via del basso prezzo della materia prima primaria, sia per l'incertezza degli sbocchi nel mercato.

- 1 Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, {SWD (2018) 16 final} del 16 gennaio 2018.
- 2 Sempre nello stesso anno, la domanda europea di plastica ammontava a circa 49 milioni di tonnellate di plastica, di cui il 39,9% – la stragrande maggioranza – destinato ad imballaggi, il 19,7% all'edilizia, l'8,9% al settore automobilistico e solo il 5,8% all'elettronica.
- 3 Secondo Eunomia, *Plastics Consumption and Waste Management*, Final report del marzo 2018: “*Data on the total production of plastics and demand by consumers is available only for the 28 EU member states ('EU28') collectively. The total demand for plastic waste increased from 47.5 million tonnes in 2005 to 52.5 million tonnes in 2007. Over the next two years, the impacts of the financial crisis led to a reduction in demand down to 45 million tonnes in 2009. Since this time, demand levels have fluctuated but are on a general uptrend, and the most recent data (2015) reports demand of 49 million tonnes. Total plastics production was 58 million tonnes in 2015, suggesting that 16% (9 million tonnes) of plastics produced in the EU28 is exported outside the EU. Around half of all the plastics consumed in the EU in 2014, the latest year for which waste data is available, became waste or went into stocks (for example into vehicles or buildings)*”.
- 4 Una percentuale assai significativa viene addirittura trattata in paesi terzi, dove è ben possibile che gli standard ambientali siano inferiori a quelli europei.
- 5 Comunicazione {SWD (2018) 16 final} del 16 gennaio 2018, p. 2.
- 6 Così Comunicazione {SWD (2018) 16 final} del 16 gennaio 2018, p. 2. Con riferimento a tale ultimo dato è altresì richiamato lo studio della Ellen MacArthur Foundation, *The new plastics economy, Rethinking the future of plastics*, 2016. Si segnala, tra le altre, la successiva pubblicazione, Ellen MacArthur Foundation, *The new plastics economy: Rethinking the future of plastics & catalysing action*, 2017, della quale pare opportuno richiamare il seguente passaggio: “*Today nearly everyone, everywhere, every day comes into contact with plastics – especially plastic packaging, the focus of this report. While delivering many benefits, the current plastics economy has drawbacks that are becoming more apparent by the day. After a short first-use cycle, 95% of plastic packaging material value, or USD 80–120 billion annually, is lost to the economy. A staggering 32% of plastic packaging escapes collection systems, generating significant economic costs by reducing the productivity of vital natural systems such as the ocean and clogging urban infrastructure. The cost of such after-use externalities for plastic packaging, plus the cost associated with greenhouse gas emissions from its production, is conservatively estimated at USD 40 billion annually – exceeding the plastic packaging industry's profit pool. In future, these costs will have to be covered. In overcoming these drawbacks, an opportunity beckons: enhancing system effectiveness to achieve better economic and environmental outcomes while continuing to harness the many benefits of plastic packaging*”.

di Luca Perri

PREVENZIONE

Throwaway plastics: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento

Quanto all'inquinamento, secondo le stime riportate dalla Commissione, la produzione e l'incenerimento della plastica generano complessivamente 400 milioni di tonnellate di CO₂ l'anno. A fronte di un simile dato, che va ovviamente rapportato alla dimensione (purtroppo) globale del fenomeno, si afferma che *“il maggiore ricorso alla plastica riciclata può ridurre la dipendenza dall'estrazione di combustibili fossili per la produzione di plastica e contenere le emissioni di CO₂. Secondo le stime, riciclando i rifiuti di plastica di tutto il mondo si potrebbe conseguire un risparmio energetico annuale pari a 3,5 miliardi di barili di petrolio”*⁷.

Al momento anche le alternative alla plastica tradizionale, quali le c.d. *bioplastiche* e le plastiche prodotte da biossido di carbonio e metano rappresentano ancora una frazione minima del mercato nel suo complesso⁸.

Come noto, per altro, la plastica prodotta nel mondo viene in gran parte dispersa nell'ambiente creando danni ecologici ed economici di portata ormai incalcolabile: a livello globale, infatti, ogni anno finisce negli oceani una quantità di plastica compresa tra i 5 e 13 milioni di tonnellate di plastica⁹.

Tali rifiuti rappresentano ben l'80% del totale di quelli presenti nei mari di tutto il mondo e, naturalmente, trasportati dalle correnti marine, dopo aver percorso anche grandi distanze possono arenarsi a riva, formare grandi isole di plastica (come il cd. *pacific trash vortex*) per via delle correnti circolari oceaniche note come cd. *ocean gyre*, o essere disgregati in microplastica.

Secondo lo *United Nations Environment Programme*, i rifiuti plastici in ambiente marino causano un danno economico stimabile in circa 13 miliardi di

dollari¹⁰.

Solo in Europa, ogni anno finiscono nei mari tra le 150.000 e le 500.000 tonnellate di rifiuti di plastica, con ingenti danni economici ad attività come il turismo, la pesca e il trasporto marittimo: *“ad esempio”* – si afferma – *“si stima che il costo del getto di rifiuti in mare per il settore della pesca dell'UE corrisponda all'1% del totale delle entrate derivanti dalle catture effettuate dalla flotta dell'Unione”*¹¹.

In tale quadro, l'aggravarsi del fenomeno può certamente dirsi imputabile al fatto che una grande parte dei prodotti plastici – lungi dall'aver un uso protratto nel tempo – sono prodotti monouso, come imballaggi o altri prodotti di consumo che verranno immediatamente *“gettati dopo un unico breve utilizzo, raramente riciclati e soggetti ad essere dispersi nell'ambiente”*¹². Tra tali prodotti sono, come vedremo non a caso, citati piccole confezioni, borse, tazze monouso, coperchi, cannucce e posate.

Ulteriori ed in gran parte ancora da studiare sono i rischi ricollegabili alla cd. microplastica – ovvero i frammenti di plastica di dimensioni inferiori a 5 mm – che, accumulatasi in mare (perché ivi giunta tal quale o perché risultato della frammentazione di rifiuti macroplastici), viene ingerita dalla fauna marina e, inevitabilmente, anche dall'uomo¹³.

2. La c.d. *Plastic Bags Directive* e la relativa trasposizione nell'ordinamento italiano

Già prima dell'approvazione del documento di cui si è parlato nel punto precedente, l'Unione Europea aveva approvato la *Direttiva 2015/720/UE* del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015, riguardante *“la riduzione dell'utilizzo di borse di*

7 La Commissione afferma che, secondo alcune stime, il riciclaggio di una tonnellata di plastica consentirebbe di ridurre le emissioni di CO₂ di circa 2 tonnellate (v. FEDERC, *Évaluation environnementale du recyclage en France selon la méthodologie de l'analyse de cycle de vie*, 2017). Sul punto si veda anche A. Rahimi, J. M. García, *Chemical recycling of waste plastics for new materials production*, Nat. Chem. Rev. 1, 0046, 2017.

8 Al riguardo, la Commissione non manca neppure di esprimere condivisibili perplessità, segnalando che *“l'aumento delle quote di mercato della plastica con proprietà biodegradabili crea nuove opportunità ma genera anche rischi. In assenza di una chiara etichettatura o marcatura per i consumatori e senza una raccolta e un trattamento dei rifiuti adeguati, potrebbe determinare un aumento della dispersione di materie plastiche e creare problemi per il riciclaggio meccanico. Dall'altro lato, la plastica biodegradabile può sicuramente essere utile per alcune applicazioni e l'innovazione in questo settore è accolta con favore”* (Comunicazione {SWD (2018) 16 final} del 16 gennaio 2018, p. 4).

9 Un quantitativo pari appena ad una cifra compresa tra l'1,5 ed il 4% della produzione mondiale, secondo quanto riportato in Jambeck et al, *Plastic waste inputs from land into the ocean*, Science, febbraio 2015.

10 Si veda sul punto UNEP, *Plastic Waste Causes Financial Damage of US\$13 Billion to Marine Ecosystems Each Year as Concern Grows over Microplastics*, www.unenvironment.org.

11 (Comunicazione {SWD (2018) 16 final} del 16 gennaio 2018, p. 4).

12 (Comunicazione {SWD (2018) 16 final} del 16 gennaio 2018, p. 4).

13 Secondo la Commissione, *“in totale, si stima che ogni anno nell'UE finiscono nell'ambiente tra 75 000 e 300 000 tonnellate di microplastica. Una grande quantità di essa deriva dalla frammentazione di rifiuti di plastica più grandi, ma vi è anche una quantità significativa di microplastica che finisce nell'ambiente direttamente, il che rende più difficili il monitoraggio e la prevenzione”* (Comunicazione {SWD (2018) 16 final} del 16 gennaio 2018, p. 4).

14 Si tratta della *Direttiva (UE) 2015/720* del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 che modifica la

PREVENZIONE

di Luca Perri

Throwaway plastics: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento

plastica in materiale leggero"¹⁴.

La previsione chiave della Direttiva è rinvenibile nella modifica dell'art. 4 (*Prevenzione*) della Direttiva 94/62/CE.

In particolare, il nuovo comma 1-bis prevede che "gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire sul loro territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero".

Tali misure, come chiarito dal legislatore UE, possono:

- comprendere il ricorso a obiettivi di riduzione a livello nazionale, il mantenimento o l'introduzione di strumenti economici nonché restrizioni alla commercializzazione;
- e variare in funzione dell'impatto ambientale che le borse di plastica in materiale leggero hanno quando sono recuperate o smaltite, delle loro proprietà di compostabilità, della loro durata o dell'uso specifico previsto;

Nel dettaglio, le misure adottate dagli Stati membri includono l'una o l'altra delle seguenti opzioni o entrambe:

- a) adozione di misure atte ad assicurare che il livello di utilizzo annuale non superi 90 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2019 e 40 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2025 o obiettivi equivalenti in peso;
- b) adozione di strumenti atti ad assicurare che, entro il 31 dicembre 2018, le borse di plastica in materiale leggero non siano fornite gratuitamente nei punti vendita di merci o prodotti, salvo che siano attuati altri strumenti di pari efficacia.

Come noto, a livello interno, la Direttiva è stata trasportata con il **Decreto Legge 20 giugno 2017, n. 91** recante "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno", il cui art. 9-bis (*Disposizioni di attuazione della direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero. Procedura d'infrazione n. 2017/012*), ha dato attuazione alla cd. *Plastic Bags Directive*.

Tale provvedimento ha come noto operato tutta una serie di modifiche del Testo Unico Ambientale¹⁵, tra cui spicca l'introduzione dell'art. 226-bis (*Divieti di commercializzazione delle borse di plastica*) e 226-ter (*Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero*) D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cd. Testo Unico Ambientale.

La prima delle due previsioni in parola, come risulta chiaro fin dalla rubrica:

- vieta la commercializzazione di borse di plastica in materiale leggero¹⁶, nonché delle altre borse di plastica¹⁷ contenenti percentuali di plastica riciclata inferiori allo standard previsti dalla norma;
- impone che le buste di plastica che rispettino tali percentuali di materiale riciclato non solo non siano commercializzate a titolo gratuito, ma siano altresì ben distinguibili nello scontrino o nella fattura d'acquisto;
- fa, invece, salva la commercializzazione di borse di plastica biodegradabili e compostabili¹⁸.

L'art. 226-ter (*Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero*), invece, prevede l'avvio di una "progressiva riduzione

direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero. Come specificato nel primo considerando al provvedimento, infatti, "la direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio è stata adottata al fine di prevenire o ridurre l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente. Benché le borse di plastica costituiscano un imballaggio ai sensi di tale direttiva, essa non contempla misure specifiche sull'utilizzo di tali borse" (Considerando 1).

15 Ad essere modificati sono stati alcuni articoli della Parte IV (*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*), Titolo II (*Gestione degli imballaggi*), come l'art. 217 (*Ambito di applicazione*), co. 1; l'art. 218 (*Definizioni*), co. 1, con l'introduzione di una definizione di plastica, borse di plastica, borse di plastica in materia leggera, borse di plastica oxo-degradabili, nonché borse di plastica biodegradabili e compostabili; l'art. 219 (*Criteri informativi dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggi*), cui oltre alle modifiche di cui al comma 1 è stato aggiunto un nuovo comma 3-bis contenente specifiche indicazioni circa la presenza di elementi identificativi delle borse di plastica commercializzabili; introdotto un nuovo art. 220-bis (*Obbligo di relazione sull'utilizzo delle borse di plastica*), disciplinante l'obbligo dei produttori di borse di plastica di fornire al CONAI i dati necessari per predisporre una relazione annuale da presentare alla Commissione europea.

16 Per **borse di plastica**, ai sensi dell'art. 218, co. 1, lett. dd-ter), devono intendersi le "borse con o senza manici, in plastica, fornite ai consumatori per il trasporto di merci o prodotti".

17 Per **borse di plastica in materiale leggero**, ai sensi dell'art. 218, co. 1, lett. dd-quater), devono intendersi le "borse di plastica con uno spessore della singola parete inferiore a 50 micron fornite per il trasporto".

18 Per borse di plastica biodegradabili e compostabili, ai sensi dell'art. 218, co. 1, lett. dd-septies) devono intendersi le "borse di plastica certificate da organismi accreditati e rispondenti ai requisiti di biodegradabilità e di compostabilità".

di Luca Perri

PREVENZIONE

Throwaway plastics: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento

della commercializzazione¹⁹ delle borse di plastica in materiale ultraleggero²⁰.

Per tali buste è prevista una progressiva limitazione che porterà, a partire dal 1 gennaio 2021, a poter commercializzare le sole buste di plastica in materiale ultraleggero biodegradabili e compostabili e con un contenuto di materia prima rinnovabile non inferiore al 60 per cento.

Anche tali borse, al pari di quelle in materiale leggero, “non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per la singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d’acquisto delle merci o dei prodotti imballati per il loro tramite”²¹.

3. Altre previsioni interne in materia di plastica monouso

Le modifiche operate con Decreto Legge 20 giugno 2017, n. 91, recante “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno” non possono certamente dirsi isolate.

Al riguardo, infatti, è bene dire che già la Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (c.d. **Legge di Bilancio 2018**)²², la quale all’art. 1, comma 545²³, si è occupata dei **bastoncini per la pulizia delle orecchie**. La norma specifica che a partire dal 1° gennaio 2019:

- non è possibile commercializzare bastoncini per la pulizia delle orecchie con supporto in plastica o comunque in materia non biodegradabile e compostabile²⁴;
- è obbligatorio indicare, sulle confezioni dei medesimi bastoncini, informazioni chiare sul corretto smaltimento dei bastoncini stessi, citando in maniera esplicita il divieto di gettarli nei servizi

igienici e negli scarichi.

La materia della plastica monouso, evidentemente, si presta alla trattazione nell’ambito della Legge di bilancio, considerando che anche la Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (c.d. **Legge di Bilancio 2019**)²⁵ ha finito per occuparsene.

Anzitutto, al comma 73, il Legislatore ha inteso incentivare il riciclaggio delle plastiche miste, prevedendo un **credito di imposta** pari al 36 per cento delle spese sostenute e documentate per le imprese che acquistano “prodotti realizzati con materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica ovvero che acquistano imballaggi biodegradabili e compostabili”²⁶.

Ancora, è sempre il legislatore del Bilancio a prevedere l’inserimento di un **nuovo art. 226-quater** nel Testo Unico Ambientale.

La norma – rubricata “*Plastiche monouso*” – è topograficamente collocata subito dopo gli artt. 226-bis e 226-ter D.lgs. 152/2006, cosa che ne fa in qualche modo intuire la continuità logica con l’intervento normativo del legislatore del 2017.

L’intento della previsione è fin dal principio identificato nel:

- **prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso e di quella di origine fossile.**
Così operandosi un significativo richiamo alla prevenzione della produzione, il primo dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, di cui all’art. 179 D.lgs. 152/2006: prima dello smaltimento e delle altre opzioni previste dalla gerarchia dei rifiuti, la “*migliore opzione ambientale*” è, di fatti, proprio la prevenzione.
- **prevenire l’abbandono;**

bilità, come stabiliti dal Comitato europeo di normazione ed in particolare dalla norma EN 13432 recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002”.

19 Così l’art. 226-ter (Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero), co. 1, D.lgs. 152/2006.

20 Per borse di plastica in materiale ultraleggero, ai sensi dell’art. 218, co. 1, lett. dd-quinquies), devono intendersi le “borse di plastica con uno spessore della singola parete inferiore a 15 micron richieste a fini di igiene o fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi”.

21 Così l’art. 226-ter (Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero), co. 5, D.lgs. 152/2006.

22 La Legge 27 dicembre 2017, n. 205 è rubricata “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”.

23 La previsione recita espressamente che “dal 1 gennaio 2019, e comunque previa notifica alla Commissione europea, è vietato commercializzare e produrre sul territorio nazionale i bastoncini per la pulizia delle orecchie che abbiano il supporto in plastica o comunque in materiale non biodegradabile e compostabile ai sensi della norma UNI EN 13432:2002 ed è obbligatorio indicare, sulle confezioni dei medesimi bastoncini, informazioni chiare sul corretto smaltimento dei bastoncini stessi, citando in maniera esplicita il divieto di gettarli nei servizi igienici e negli scarichi”.

24 La norma fa espresso riferimento al già citato Standard UNI EN 13432:2002, che detta “Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione - Schema di prova e criteri di valutazione per l’accettazione finale degli imballaggi”.

25 La Legge 30 dicembre 2018, n. 145 è rubricata “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”.

26 Il Comma 73 della L. 30 dicembre 2018, n. 145, prevede che “Al fine di incrementare il riciclaggio delle plastiche

- favorire la raccolta differenziata e il relativo riciclaggio della materia;
- facilitare e promuovere l'utilizzo di beni di consumo ecocompatibili coerentemente con gli obiettivi indicati nella comunicazione della Commissione europea "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare" di cui s'è dato conto ad inizio del presente contributo.

Nell'arco di tempo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2023, i produttori su base volontaria ed in via sperimentale:

- a) adottano modelli di raccolta differenziata e di riciclo di stoviglie in plastica da fonte fossile con percentuali crescenti di reintroduzione delle materie prime secondarie nel ciclo produttivo;
- b) producono, impiegano e avviano a compostaggio stoviglie fabbricate con bio-polimeri di origine vegetale;
- c) utilizzano biopolimeri, con particolare attenzione alle fonti di approvvigionamento nazionale, in modo massivo e in alternativa alle plastiche di fonte fossile per la produzione di stoviglie monouso.

I produttori sono altresì chiamati a promuovere: la raccolta delle informazioni necessarie alla messa a punto di materie prime, processi e prodotti ecocompatibili; l'elaborazione di standard qualitativi delle

materie prime e degli additivi impiegabili in fase di produzione nonché la determinazione delle prestazioni minime del prodotto; lo sviluppo di tecnologie innovative per il riciclo delle plastiche monouso; nonché l'informazione su sistemi di restituzione dei prodotti in plastica monouso usati da parte del consumatore²⁷.

Ai fini della realizzazione di "attività di studio, verifica tecnica e monitoraggio" da parte dei competenti istituti di ricerca è infine istituito un apposito fondo presso il MATTM il cui utilizzo verrà disciplinato con apposito Decreto ministeriale.

4. La Proposta di Direttiva del Parlamento UE sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

È infine indispensabile, nonostante si tratti di un testo evidentemente non ancora definitivo, menzionare la proposta della Commissione per l'approvazione di una *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*.

Il testo, approvato dalla Commissione il 28 maggio 2018, ha per ora ottenuto il parere positivo del Comitato economico e sociale europeo²⁸ nonché del Comitato europeo delle regioni²⁹ ed è oggi all'esame del Consiglio dell'Unione Europea.

La proposta della Commissione si apre con la basi-

miste e degli scarti non pericolosi dei processi di produzione industriale e della lavorazione di selezione e di recupero dei rifiuti solidi urbani, in alternativa all'avvio al recupero energetico, nonché al fine di ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi e il livello di rifiuti non riciclabili derivanti da materiali da imballaggio, a tutte le imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica ovvero che acquistano imballaggi biodegradabili e compostabili secondo la normativa UNI EN 13432:2002 o derivati dalla raccolta differenziata della carta e dell'alluminio è riconosciuto, per ciascuno degli anni 2019 e 2020, un credito d'imposta nella misura del 36 per cento delle spese sostenute e documentate per i predetti acquisti".

- 27 Si specifica al riguardo che le informazioni fornite agli utenti in ordine ai sistemi di restituzione della plastica dovranno riguardare:
- i sistemi di restituzione, di raccolta e di recupero disponibili;
 - il ruolo degli utenti di prodotti di plastica monouso e dei consumatori nel processo di riutilizzazione, di recupero e di riciclaggio dei prodotti di plastica monouso e dei rifiuti di imballaggio;
 - nonché, da ultimo, il significato dei marchi apposti sui prodotti di plastica monouso.
- 28 Nel sostenere la proposta della Commissione, con parere 2018/0172(COD), il Comitato economico e sociale europeo ha evidenziato alcuni importanti punti in relazione ai quali potrebbe essere opportuno integrare il testo:
1. "valutare un'estensione della lista di dieci articoli, aggiungendone altri per i quali sul mercato esistono già alternative sostenibili in termini di quantità e di prezzo";
 2. "chiarire il principio per cui tutti i prodotti biodegradabili devono essere anche compostabili, con specifici tempi di fotodegradazione in terraferma e in mare";
 3. "i pescatori possono essere un fattore essenziale per pulire i mari e gli oceani. Bisogna estendere al più presto gli incentivi alla restituzione degli attrezzi da pesca a tutti i rifiuti raccolti durante l'attività di pesca. Per il pieno sviluppo di un nuovo sistema di pulizia dei mari e degli oceani è necessario coinvolgere tutte le parti interessate e le autorità locali. Inoltre tutti i porti, anche quelli più piccoli, devono disporre di un sistema avanzato per la raccolta e la gestione trasparente dei rifiuti".
- 29 Che con Parere 2018/C 461/17 ha avallato la proposta proponendo altresì molteplici emendamenti del testo, fornendo altresì i seguenti interessanti rilievi:
- si "invita a chiarire ulteriormente le definizioni di «plastica» e di «prodotto di plastica monouso», in particolare

di Luca Perri

PREVENZIONE

Throwaway plastics: azioni europee e nazionali di contrasto all'inquinamento

lare considerazione per cui la multifunzionalità ed il basso costo della plastica ne fanno un materiale onnipresente, spesso destinato ad applicazioni di breve durata, il cui utilizzo segue “*modelli di produzione e consumo sempre più inefficienti e lineari*”³⁰.

Proprio per questo – si dice – è ormai indispensabile superare tale approccio in favore di un sistema circolare che privilegi prodotti e sistemi riutilizzabili.

Nonostante tali generali premesse di principio, è bene precisare come in base all’art. 2 (*Ambito di applicazione*) la proposta di Direttiva si applichi in realtà:

- a quei soli **prodotti di plastica monouso**³¹ di cui all’Allegato e, dunque, non alla totalità delle plastiche monouso;
- nonché agli **attrezzi da pesca**³² contenenti plastica.

Nel suo contenuto essenziale, la proposta della Commissione può dirsi articolata nelle seguenti misure:

a) L’adozione, ai sensi dell’art. 4 (*Riduzione del consumo*) delle **misure necessarie per conseguire una significativa riduzione del consumo di alcuni prodotti di plastica monouso**.

Tale misura riguarda i prodotti di plastica monouso elencati nella **parte A** dell’Allegato, ovvero: contenitori per alimenti usati per alimenti destinati al consumo immediato direttamente dal recipiente, ad esempio contenitori per alimenti tipo *fast food*, nonché tazze per bevande.

b) Ai sensi dell’art. 5 (*Restrizioni all’immissione sul mercato*), vere e proprie **restrizioni all’immissione sul mercato** dei prodotti di cui alla **parte B** dell’Allegato, ovvero: bastoncini cotonati, tranne i tamponi per uso medico; posate (forchette, coltelli, cucchiari, bacchette); piatti; cannuce, tranne quelle per uso medico; mescolatori per bevande ed aste per palloncini.

c) L’imposizione di peculiari **requisiti dei prodotti**, consistenti nel fatto che i prodotti di cui alla **parte C** dell’Allegato possono essere immessi sul mercato solo se i tappi e coperchi contenenti una percentuale significativa di plastica restino attaccati al contenitore per la durata dell’uso previsto del prodotto.

Vi rientrano, ai sensi dell’art. 6 (*Requisiti dei prodotti*), tutti i contenitori per bevande, ossia recipienti usati per contenere liquidi, ad esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi

d) La **marcatatura di determinati prodotti** di plastica monouso, ai sensi dell’art. 7 (*Requisiti di marcatatura*), in caratteri grandi, chiaramente leggibili ed indelebili con le informazioni relative alle modalità di smaltimento, all’incidenza negativa sull’ambiente e alla presenza di plastica nel prodotto.

Tali sono, ai sensi della **parte D** dell’Allegato, assorbenti e tamponi igienici e applicatori per tamponi; salviette umidificate per uso personale, domestico o industriale; nonché palloncini.

e) L’introduzione di regimi di **responsabilità estesa del produttore del prodotto** ai sensi della Direttiva 2008/98/UE cd. *Waste Framework Directive*.

Ai sensi dell’art. 8 (*Responsabilità estesa del produttore*), i produttori dovranno coprire i costi di raccolta dei rifiuti, compreso il successivo trasporto e trattamento per tutti i prodotti di plastica monouso elencati nella **parte E** dell’Allegato, ovvero: contenitori per alimenti usati per alimenti destinati al consumo immediato direttamente dal recipiente, sul posto o da asporto; pacchetti e involucri in materiale flessibile e contenenti alimenti destinati al consumo immediato; contenitori per bevande, ossia recipienti usati per contenere liquidi, ad esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi; tazze per bevande;

proprio quella di «prodotto di plastica monouso», da considerarsi un prodotto fatto di plastica in tutto o in parte»;

- e si “*osserva che la legislazione europea vieta di conferire rifiuti di plastica in discarica. Tuttavia, a meno che non siano sviluppate rapidamente nuove tecnologie e alternative per riciclare la plastica, il pericolo è che il divieto si traduca in un aumento dei trasferimenti di rifiuti di plastica verso paesi terzi, dove sistemi di gestione dei rifiuti meno sviluppati e un riciclaggio inadeguato della plastica potrebbero dare luogo ad un aumento dei rifiuti di plastica in mare*”;
- nonché “*sottolinea che la strategia dell’UE sulla plastica prevede già misure specifiche per le microplastiche, legate anche ai rifiuti di plastica*”.

30 Così la proposta di Direttiva COM(2018) 340 final, *Considerando* 1.

31 Ai sensi della proposta di Direttiva, per altro, per **prodotto di plastica monouso** dovrebbe intendersi “*il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o rotazioni durante il ciclo di vita ed essere rinviato al produttore a fini di ricarica o riutilizzo per lo stesso scopo per il quale è stato concepito*” (Così la proposta di Direttiva COM(2018) 340 final, art. 3, n. 2).

32 Per **attrezzo/attrezzi da pesca** deve intendersi “*l’articolo o parte di attrezzatura che è usato nella pesca e nell’acquacoltura per prendere o catturare risorse biologiche marine o che galleggia sulla superficie del mare allo scopo di attirare e catturare risorse biologiche marine*” (Così la proposta di Direttiva COM(2018) 340 final, art. 3, n. 3).

prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco; salviette umidificate per l'igiene personale o per uso domestico e industriale; palloncini; e, infine, sacchetti di plastica in materiale leggero.

Tale regime, ai sensi del terzo paragrafo, concerne altresì gli **attrezzi da pesca** contenenti plastica immessi sul mercato dell'Unione³³.

- f) Si impone il **raggiungimento, entro il 2025, di una percentuale del 90% di raccolta differenziata** dei prodotti di plastica immessi nel mercato in un determinato anno, in relazione ai prodotti di plastica monouso di cui alla **parte F**.

Ai sensi dell'art. 9 (*Raccolta differenziata*), tale misura che può essere altresì incentivata mediante sistemi di cauzione-rimborso, concerne almeno per il momento unicamente le bottiglie per bevande.

- g) Da ultimo, si prevede che ai sensi dell'art. 10 (*Misure di sensibilizzazione*) gli Stati membri adottino **misure volte a sensibilizzare** in ordine:

alla disponibilità di sistemi di riutilizzo e le opzioni di gestione dei rifiuti;

nonché all'incidenza sull'ambiente, in particolare l'ambiente marino, dell'abbandono o altro smaltimento improprio dei rifiuti di tali prodotti e attrezzi da pesca contenenti plastica.

Tale misura concerne gli attrezzi da pesca contenenti plastica nonché i prodotti di plastica monouso di cui alla **parte G**, ovvero: contenitori per alimenti usati per alimenti destinati al consumo immediato direttamente dal recipiente, sul posto o da asporto; pacchetti e involucri in materiale flessibile e contenenti alimenti destinati al consumo immediato; contenitori per bevande, ossia recipienti usati per contenere liquidi, ad esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi; tazze per bevande; prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco; salviette umidificate per l'igiene personale o per uso domestico e industriale; palloncini; sacchetti di plastica in materiale leggero; nonché, da ultimo, assorbenti, tamponi igienici e relativi applicatori.

Si prevede poi che gli Stati membri assicurino a persone fisiche, giuridiche e relative associazioni la possibilità di far valere in giudizio l'illegittimità sostanziale o procedurale di decisioni nazionali inerenti l'attuazione delle misure di restrizione all'immissione sul mercato (art. 5), peculiari requisiti di prodotti (art. 6), requisiti di marcatura (art. 7) e responsabilità estesa del produttore (art. 8)³⁴.

Infine, il legislatore europeo richiede che gli Stati membri predispongano sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per la violazione delle previsioni introdotte in attuazione della Direttiva in materia di plastica monouso³⁵.

Infine, il legislatore europeo richiede che gli Stati membri predispongano sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per la violazione delle previsioni introdotte in attuazione della Direttiva in materia di plastica monouso³⁵.

33 Al riguardo, si specifica che “*gli Stati membri provvedono a che i produttori di attrezzi da pesca contenenti plastica coprano i costi della raccolta dei suddetti attrezzi quando sono dismessi e conferiti ad impianti portuali di raccolta adeguati in conformità al diritto dell'Unione in materia o ad altri sistemi di raccolta equivalenti che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia, nonché del successivo trasporto e trattamento*” (così la proposta di Direttiva COM(2018) 340 final, art. 8, par. 4).

34 Proposta di Direttiva COM(2018) 340 final, art. 12 (*Accesso alla giustizia*).

35 Proposta di Direttiva COM(2018) 340 final, art. 14 (*Sanzioni*).

“*Luci e ombre dei Consorzi di filiera nell’era dell’economia circolare*”

Luci e ombre dei Consorzi di filiera nell’era dell’economia circolare

di GIULIA URSINO
 Avvocato-Senior Associate
 Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

I *Consorzi di filiera*, esempio virtuoso del nostro ordinamento, nella realizzazione dei principi sottesi ad una *economia circolare*, presentano tuttavia ancora dei punti di oscurità.

Ci si riferisce, in particolar modo, alla astratta sovrapposizione di competenze e funzioni tra *Consorzi*, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei materiali plastici. Ovvero all’assenza di una specifica attività di vigilanza sulle filiere, in capo ai soggetti pubblici.

Una tale incertezza legislativa e nei controlli, oltre ad ostacolare il raggiungimento dei nuovi obiettivi europei, palesati nel c.d. *pacchetto sull’economia circolare*, spesso si traduce in enormi disparità di trattamento tra gli operatori del settore, con evidente malcontento comune.

In tale quadro, il ricorso al *criterio funzionale* – quale strumento elaborato dalla giurisprudenza al fine di dirimere le incertezze legate alle *interferenze* tra *Consorzi* – si presenta come rimedio emergenziale, che si auspica venga superato quanto prima da uno specifico intervento riformatore.

IN SINTESI

- I *Consorzi di filiera* si presentano come protagonisti nell’accompagnare tutti gli attori coinvolti nella gestione di un determinato *prodotto/rifiuto*, verso le soluzioni maggiormente in linea con i principi sottesi ad una *economia circolare*;
- La differenziazione tra i *Consorzi di filiera*, in apparenza chiara nella normativa, non lo è nella pratica, come dimostrato dal proliferare del contenzioso nazionale, volto a delimitarne l’ambito di operatività di ciascun *Consorzio*;
- la giurisprudenza ha elaborato un *criterio funzionale* per dirimere le incertezze legate al soggetto cui effettuare il pagamento del *contributo ambientale*;
- tale criterio si presenta tuttavia come inevitabilmente transitorio e soggetto ad oscillazioni interpretative;
- il permanere di una *destinazione pubblicitica* nell’attività del *Consorzio*, ne giustifica una *vigilanza* e un *controllo* pubblico.

1. I Consorzi di filiera

A seguito del nuovo *pacchetto sull'economia circolare*¹, quest'ultima diventa la protagonista dell'attuale panorama giuridico ambientale, che - nell'ottica delle quattro "R" del *ridurre, riusare, riciclare e recuperare* - tende sempre di più verso un *modello economico* dove il valore dei *beni* e dei *prodotti* è mantenuto il più a lungo possibile.

In questo contesto, i *Consorzi di filiera* giocano un ruolo fondamentale, in quanto unici soggetti - per competenza e conoscenza del territorio - in grado di traghettare tutti gli attori coinvolti nella gestione di un determinato *prodotto/rifiuto*, verso le soluzioni maggiormente in linea con i principi sottesi ad una *economia circolare*.

La regolamentazione di detti *Consorzi* trova il proprio terreno di elezione all'interno del Testo Unico Ambientale (D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152), e più in particolare nella sua *Parte IV*, al *Titolo II* (per quanto concerne gli *imballaggi*) e al *Titolo III* (per quale che attiene alle altre categorie di beni/rifiuti).

Nello specifico, quanto agli *imballaggi*, viene sancito l'obbligo in capo ai loro *produttori* di aderire ad appositi *Consorzi* - laddove non riescano ad organizzarsi autonomamente - suddivisi in ragione dei diversi *materiali da imballaggio*², tra i quali troviamo ad esempio:

- I. il COMIECO per gli imballaggi a base cellulosa;
- II. il CO.RE.PLA. per gli imballaggi in plastica;
- III. il CIAL per gli imballaggi in alluminio;
- IV. il RILEGNO per gli imballaggi a base legnosa.

Inoltre viene sancito l'obbligo - per i *produttori*, unitamente agli *utilizzatori* - di partecipare al Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI)³.

Quanto alle altre "*particolari tipologie di beni/rifiuti*", invece, è stata prevista la costituzione di specifici *Consorzi*, quali ad esempio:

- I. il *Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali*

*esausti*⁴;

II. il *Consorzio POLIECO* per i beni in polietilene⁵

III. ed infine il *Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati*⁶.

Detti *Consorzi*, pur avendo una personalità giuridica di diritto privato, priva di qualsivoglia scopo di lucro, pur tuttavia mantengono una *destinazione pubblicistica*, in ordine alla loro attività. Ne è plastica conferma il potere del Ministero dell'Ambiente di approvare i relativi *statuti* (che devono essere predisposti sulla base di un *modello-tipo* previsto dallo stesso Ministero), e di analizzarne i relativi *bilanci*.

In tema di RAEE, Pile ed Accumulatori, infine, è stata prevista una forma di gestione, che vede i loro *produttori/importatori* obbligati ad iscriversi in appositi *Registri Nazionali*, nonché ad aderire a enti collettivi o individuali - organizzati in forma consortile e che operano in regime di libera concorrenza - sottoposti ad organismi di *vigilanza, controllo e coordinamento* (es. Centro di vigilanza e controllo RAEE, Centro di Coordinamento RAEE, Centro di Coordinamento Nazionale Pile e Accumulatori).

Ebbene, a valle di tale - in apparenza chiara - differenziazione, si sottolinea però che ciò non risulta di sempre agevole realizzazione pratica, come dimostrato dal proliferare del contenzioso nazionale in materia, volto principalmente ad accertare l'ambito di operatività di ciascun *Consorzio/sistema di gestione*.

2. Il contenzioso nazionale

L'esatta comprensione dell'ambito di operatività di ciascun *Consorzio* non è cosa di poco conto, in quanto si ripercuote sulla legittimazione a riscuotere il c.d. *contributo ambientale*.

L'applicazione del *contributo ambientale* - quale costo per la gestione di un determinato materiale, in termini di *raccolta differenziata, riciclaggio e recupero* - non può infatti tradursi in una duplicazione

1 *Pacchetto sull'economia circolare*, che si compone di 4 *Direttive*, ossia:

- la *direttiva 2018/849/UE* che modifica la gestione delle *Pile, dei Raee e dei veicoli fuori uso*, contenuta rispettivamente nelle direttive 2006/66/CE, 2012/19/UE, 2000/53/CE;
- la *direttiva 2018/850/UE* relativa alle *discariche di rifiuti*, che modifica la direttiva 1991/31/CE;
- la *direttiva 2018/851/UE*, che modifica la direttiva rifiuti 2008/98/CE;
- la *direttiva 2018/852/UE*, che modifica la regolamentazione degli imballaggi di cui alla direttiva 94/62/CE

2 Cfr. artt. 221 (*obblighi dei produttori e degli utilizzatori*) e 223 (*Consorzi*) D.Lgs 152/2006.

3 Cfr. artt. 221 (*obblighi dei produttori e degli utilizzatori*) e 224 (*Consorzio Nazionale Imballaggi*) D.Lgs 152/2006.

4 Cfr. art. 233 (*Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti*) D.Lgs 152/2006.

5 Cfr. art. 234 (*Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene*) D.Lgs 152/2006.

6 Cfr. art. 236 (*Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati*) D.Lgs 152/2006.

di Giulia Ursino

RIFIUTI URBANI

Luci e ombre dei Consorzi di filiera nell'era dell'economia circolare

degli oneri a carico dei relativi *produttori/utilizzatori* (imponendo ad esempio, per il medesimo bene, il pagamento sia del contributo previsto per gli *imballaggi*, che quello previsto per i *beni in polietilene*), pena la violazione del principio del “*ne bis in idem*”. Ciò ha determinato il moltiplicarsi del contenzioso nazionale, volta a circoscrivere il reale raggio d'azione di ciascun *Consorzio*, i cui approdi, tuttavia, si sono il più delle volte risolti in statuizioni parziali, incapaci di valere nei confronti di tutti.

E così, ad esempio, la **Cassazione Civile, con l'ordinanza n. 19312 del 19 luglio 2018**, si pronunciava in favore della competenza del CONAI/CO.RE.PLA – a discapito del Consorzio POLIECO - per la riscossione del *contributo ambientale* relativo agli *shoppers* (ossia ai sacchetti e alle buste in polietilene consegnati a un cliente in un negozio). E ciò sull'assunto in base al quale – in relazione agli *shoppers* – la loro *funzione* di contenimento e protezione deve ritenersi prevalente rispetto alla loro *struttura* (e vale a dire al materiale di cui il bene è composto). Ed ancora, il **Tribunale Ord. Roma, 13 ottobre 2016, n. 19252**, che faceva rientrare i *contenitori, le casse e i pallet in plastica per uso industriale* nella gestione del CONAI - e non nella gestione POLIECO - in quanto si riteneva preponderante la loro funzione di *imballaggio*.

O infine, il **Tribunale Ord. Roma, 8 aprile 2014 n. 8131**, che stabiliva che i grandi contenitori – dotati di alta resistenza meccanica, al calore, alle basse temperature, agli eventi atmosferici e fabbricati per resistere e durare a lungo – ricadevano nel raggio di azione del POLIECO, e non del CONAI/COREPLA. **A ben vedere, le suddette pronunce - uniche nella loro diversità – presentano tuttavia un filo conduttore, nell'attenzione dedicata alla funzione in concreto esercitata dal singolo bene.**

Come eloquentemente esposto dal Tribunale di Roma, nella citata pronuncia del 2016, infatti “*la qualificazione del bene come imballaggio, viene fatta dipendere dalla funzione, per così dire tipica e fisiologica, per la quale il bene è astrattamente ideato, a prescindere da quale sia il concreto impiego che ne faccia l'avente causa dal produttore*”.

Con ciò a dire che, nella scelta del *Consorzio* cui affidare il pagamento del *contributo ambientale*, l'operatore deve effettuare un giudizio *ex ante* volto a comprendere l'originaria destinazione del bene, a prescindere dalle possibili modalità di utilizzo successivo o dai suoi usi secondari verificabili in con-

creto⁷.

Il tutto, ovviamente, al fine di evitare l'applicazione delle penetranti sanzioni previste per i contributi dovuti ai *Consorzi*, ma non pagati, sebbene per errori determinati da una eccessiva genericità ed oscurità del dato normativo.

L'utilizzo di tale *criterio funzionale*, tuttavia, quale strumento per dirimere le incertezze legate al soggetto cui effettuare il pagamento del *contributo ambientale*, si presenta come inevitabilmente transitorio e soggetto ad oscillazioni interpretative. Si auspica, pertanto, un intervento riformatore del Legislatore, volto a regolamentare tali *interferenze*, al fine di rendere le possibili sovrapposizioni di competenze tra *Consorzi*, quanto prima un lontano ricordo.

* * *

3. L'obbligo di iscrizione

Nonostante l'esistenza di un criterio (quello *funzionale*), giudizialmente accertato, volto a dirimere le possibili *interferenze* tra *Consorzi*, spesso e volentieri questi ultimi si arrogano il diritto di far valere una presunta *obbligatorietà di iscrizione* agli stessi, con applicazione di penetranti sanzioni a carico dei presunti potenziali iscritti.

Il tutto acuito dall'atteggiamento di alcune pubbliche amministrazioni, che si disinteressano della faccenda, nella radicata convinzione che - trattandosi di rapporti tra privati - non possono andar oltre a mere “*raccomandazioni*”.

Ebbene, se è vero che il Testo Unico Ambientale attribuisce a dette i *Consorzi* una “*personalità giuridica di diritto privato*”⁸, purtuttavia gli stessi:

- sono stati per lungo tempo considerati come *Consorzi obbligatori*, con attività connotata dai caratteri tipici di un *servizio pubblico*⁹;
- e, in tempi più recenti, come *Consorzi volontari*¹⁰, la cui attività si caratterizza per essere di *pubblico interesse*.

In entrambe le ipotesi (svolgimento di una attività di pubblico interesse/o di servizio pubblico), quindi, tale destinazione pubblicistica, ne giustifica una attività di vigilanza e di controllo pubblico.

Vigilanza che implica certamente la richiesta di chiarimenti esaustivi al *Consorzio*, laddove si ravvisi una politica di quest'ultimo volta a far valere indistintamente un presunto *obbligo di iscrizione* – e del pagamento dei relativi contributi – a scapito degli altri

7 Conforme: Trib. Roma, 1 febbraio 2012 n. 2005.

8 Cfr. art. 234, comma 3, TUA.

9 Cass. civ. Sez. Unite Ord., 15 febbraio 2006, n. 3275.

10 Cfr. le tre sentenze gemelle del Consiglio di Stato n. 4475/2015; 4476/2015 e 4477/2015 del 24 settembre 2015.

RIFIUTI URBANI

di Giulia Ursino

Luci e ombre dei Consorzi di filiera nell'era dell'economia circolare

Consorzi di Filiera.

Il controllo pubblico non può – e non deve! – quindi essere escluso o tantomeno frenato, dalla mera affermazione che “*trattasi di rapporti privati*”.

A valle di tali attività di *vigilanza* e *controllo* poi, permangono i diritti dei singoli cittadini, che possono impugnare le presunte pretese del *Consorzio* dinnanzi alle autorità giudiziarie competenti, laddove si ritrovino destinatarie di comunicazioni volte a far valere la presunta iscrizione coattiva al *Consorzio*. In tal caso, cadrà sugli stessi, l'onere di provare che i beni controversi ricadono ad esempio in altra gestione consortile – sulla base del suo esposto *criterio funzionale* – e che sono in regola con i relativi pagamenti.

CONCLUSIONI

Sebbene la normativa (ambientale) vigente abbia l'indubbio pregio di aver previsto un'articolata regolamentazione dei *Consorzi di filiera*, la stessa si presenta ancora in alcune sue parti confusa e non priva di soluzioni illogiche.

Ci si riferisce, ad esempio, alla astratta sovrapposizione di competenze e funzioni tra *Consorzi*, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei materiali plastici. Ovvero all'assenza di una specifica attività di vigilanza sulle filiere, in capo ai soggetti pubblici.

Una tale incertezza legislativa e nei controlli, oltre a comportare il mancato (o tardivo) raggiungimento degli obiettivi europei, spesso si traduce in enormi disparità di trattamento tra gli operatori del settore, con evidente malcontento comune.

In tale quadro, il ricorso al *criterio funzionale* – quale strumento elaborato dalla giurisprudenza al fine di dirimere le incertezze legate alle *interferenze* tra *Consorzi* – si presenta come *rimedio emergenziale*, che si auspica venga superato quanto prima da uno specifico intervento riformatore del Legislatore.

CORSO DI FORMAZIONE INTENSIVO



Le Singole Filiere dei Rifiuti

10 SEMINARI IN WEBINAR

Un corso unico diviso in dieci diversi appuntamenti dal 23 gennaio 2019 al 5 giugno 2019 - dalle 14:00 alle 16:00) che racchiude tutto quello che c'è da sapere sulla corretta gestione di particolari tipologie di rifiuto.

Un corso che nasce dal confronto con i nostri clienti, dalle loro richieste specifiche e dalle loro esigenze.

Nella nostra decennale esperienza di assistenza alle aziende, abbiamo raccolto i pareri e feedback di quanti operano nel settore dei rifiuti e ne abbiamo fatto un evento formativo da non perdere.

Queste sono le tappe del corso:

LE ULTIME DATE

- I RIFIUTI TESSILI - 20 Marzo 2019
- I RIFIUTI DEL VERDE - 03 Aprile 2019
- I RIFIUTI CIMITERIALI - 17 Aprile 2019
- I RIFIUTI DA INCIDENTE STRADALE - 08 Maggio 2019
- I RIFIUTI DA DEMOLIZIONE, IL FRESATO D'ASFALTO, LE TRS - 22 Maggio 2019
- I CENTRI DI RIUSO E PREPARAZIONE AL RIUTILIZZO - 05 Giugno 2019

COSTO DEL CORSO

99,00 a singolo corso

OPPURE

ACCESSO GRATUITO

per gli abbonati biennali alla rivista

Ambiente Legale Digesta

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it



SOMMARIO

- **2.1. Materiale sedimentario fluviale: gestione ordinaria e potere di ordinanza sindacale in costanza di eventi meteorologici eccezionali**
di *Luca Perri* 52
- **2.2. *End of Waste*. Chi sei? Dove vai?**
di *Daniele Carissimi* 60
- **2.3. La violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione. Il caso dei rifiuti radioattivi**
di *Giovanna Galassi* 76
- **2.4. La pulizia della rete fognaria e delle fosse settiche, non sono la stessa cosa. Lo dice la Cassazione**
di *Giulia Ursino* 82
- **2.5. Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio**
di *Roberta Tomassetti* 87
- **2.6. La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione**
di *Greta Catini* 95

“ *Materiale sedimentario fluviale: gestione ordinaria e potere di ordinanza sindacale in costanza di eventi meteorologici eccezionali* ”

di **LUCA PERRI**

Avvocato-Junior Associate

Studio Legale Ambientale Carissimi

Materiale sedimentario fluviale: gestione ordinaria in costanza di eventi meteorologici eccezionali

ABSTRACT

La gestione del materiale sedimentario fluviale conosce un peculiare regime giuridico di favore predisposto dall'art. 185, co. 3 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Tale norma, infatti, prevede che a particolari condizioni – tra cui si segnala, ad esempio, l'accertamento in ordine alla mancata pericolosità del materiale e la destinazione a scopi esplicitamente indicati dalla norma – i sedimenti fluviali possano essere spostati all'interno delle acque superficiali senza fare applicazione della disciplina di cui alla Parte IV del c.d. Testo Unico Ambientale.

La materia, per altro, si presta anche alla valutazione delle ordinanze contingibili e urgenti, quale strumento di chiusura del sistema a disposizione del Sindaco che, in situazioni di necessità ed urgenza, è chiamato a tutelare l'incolumità e la sicurezza della cittadinanza, eventualmente anche derogando alle previsioni normative vigenti. A rilevare, soprattutto, sono gli strumenti di cui agli artt. 50, co. 5 e 54, co. 4 del D.lgs. 14 agosto 2000, n. 267.

IN SINTESI

- l'art. 185, co. 3 prevede un regime giuridico di favore che esclude il materiale sedimentario dall'applicazione della normativa in materia di rifiuti;
- lo stesso è applicabile solo se il reimpiego del sedimento, di cui sia stata accertata la non pericolosità, avvenga entro acque superficiali o nelle relative pertinenze idrauliche;
- ulteriore condizione è che tale spostamento avvenga avendo quale finalità una tra quelle previste dalla norma;
- in presenza di situazioni emergenziali, invece, il Sindaco può avvalersi delle ordinanze contingibili ed urgenti;
- segnatamente il riferimento è all'art. 50, co. 5, TUEL nel caso in cui l'evento meteorologico abbia determinato situazioni esclusivamente locali di emergenza sanitaria o di igiene pubblica;
- e all'art. 54, co. 4, TUEL in presenza di un grave pericolo per l'incolumità pubblica, da intendersi come rischio concreto per l'integrità fisica.

di Luca Perri

ESCLUSIONI

1. La gestione ordinaria del materiale sedimentario fluviale

La corretta gestione del materiale sedimentario trasportato a valle da corsi fluviali acquisisce rilievo primario tanto ai fini della prevenzione di situazioni emergenziali, quanto in costanza di fenomeni caratterizzati da forti e improvvise precipitazioni (cd. bombe d'acqua), esondazioni, ecc.

In linea generale, deve dirsi che la gestione di tale materiale trova le sue basi normative nelle previsioni contenute nel c.d. Testo Unico Ambientale (Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale").

Va anzitutto riferito come la materia conosca un regime giuridico di favore che – al ricorrere di determinate condizioni – esclude il materiale sedimentario dall'applicazione della normativa generale in materia di rifiuti.

A seguito di recenti modifiche¹, in particolare, l'art. 185 (*Esclusioni dall'ambito di applicazione*), co. 3² D.lgs. 152/2006, prevede espressamente che i sedimenti fluviali trasferiti all'interno delle acque superficiali possano non rientrare nella nozione di rifiuto di cui all'art. 183 (*Definizioni*), co. 1, lett. a)³ ed invero:

- a) allorché il materiale lapideo sia meramente *spostato* all'interno di acque superficiali o, al limite, nell'ambito delle relative pertinenze idrauliche, sarà possibile non fare applicazione della normativa in materia di rifiuti di cui alla Parte IV (*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*) del c.d.

Testo Unico Ambientale.

- b) quando, all'opposto, i sedimenti siano *rimossi* dalla sede fluviale per essere impiegati *altrove*, la normativa generale in materia di rifiuti di cui alla Parte IV sarà invece applicabile, sia pure con alcune specifiche.

**

1.1. Reimpiego in acque superficiali o nelle pertinenze idrauliche

Come riferito, ai sensi dell'art. 185 (*Esclusioni dall'ambito di applicazione*), co. 3⁴ D.lgs. 152/2006, la gestione dei sedimenti che siano spostati *all'interno di acque superficiali* può essere esclusa dall'ambito di applicazione della Parte IV del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Perché, tuttavia, sia applicabile tale regime di favore, la gestione dei sedimenti deve avvenire al ricorrere di **tre condizioni**:

- a) la prima, anzitutto, è che il materiale sedimentario *non sia pericoloso* ai sensi della Decisione della Commissione 3 maggio 2000, n. 2000/532/CE, così come sostituita dalla successiva Decisione della Commissione 18 dicembre 2014, n. 2014/955/UE⁵;
- b) si richiede poi – seconda condizione – che il materiale sia *spostato unicamente*:
- *all'interno di acque superficiali*;
 - *o – secondo una previsione aggiunta solo nel 2014⁶ – nell'ambito delle relative perti-*

Materiale sedimentario fluviale: gestione ordinaria in costanza di eventi meteorologici eccezionali

1 La modifica è riferibile al D.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, recante "Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive", il cui art. 13 (*Modifiche all'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*), ha interamente sostituito l'art. 185 (*Esclusioni dall'ambito di applicazione*) del D.lgs. 152/2006.

2 L'articolo costituisce la fedele trasposizione dell'art. 2 (*Esclusioni dall'ambito di applicazione*), par. 3 della *Direttiva 2008/98/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, a mente del quale, "fatti salvi gli obblighi risultanti da altre normative comunitarie pertinenti, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli, se è provato che i sedimenti non sono pericolosi".

3 La nozione di *rifiuto*, come noto, è tutt'altro che di semplice ricostruzione, essendo la stessa determinata sulla base di un triplice criterio esplicitato dall'art. 183 (*Definizioni*) D.lgs. 152/2006, avente a riferimento qualsiasi sostanza od oggetto: (1) di cui il detentore si disfi (*criterio fattuale*); o (2) di cui il detentore abbia l'intenzione di disfarsi (*criterio volontaristico*); o (3), infine, di cui abbia l'obbligo di disfarsi (*criterio giuridico*).

4 L'articolo costituisce la fedele trasposizione dell'art. 2 (*Esclusioni dall'ambito di applicazione*), par. 3 della *Direttiva 2008/98/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, a mente del quale, "fatti salvi gli obblighi risultanti da altre normative comunitarie pertinenti, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli, se è provato che i sedimenti non sono pericolosi".

5 La Decisione della Commissione del 18 dicembre 2014 "che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio", ha soppresso gli artt. 2 e 3 e sostituito l'Allegato della Decisione 2000/532/CE.

6 Ad aggiungere l'inciso è stato l'art. 7, co. 8-bis, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, cd. Sblocca-Italia, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplifica-

ESCLUSIONI

di Luca Perri

*nenze idrauliche*⁷.

c) l'ultima condizione richiesta è, infine, che il materiale sia spostato per uno dei seguenti *fini*:

- gestione delle acque e dei corsi d'acqua;
- prevenzione di inondazioni;
- riduzione degli effetti di inondazioni o siccità;
- ripristino dei suoli.

Solo al contemporaneo ricorrere di tutte e tre le condizioni di cui s'è dato conto, il materiale sedimentario non potrà essere considerato un rifiuto ed il suo spostamento fuoriuscirà dall'applicazione della normativa generale di cui alla Parte IV (Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati) del D.lgs. 152/2006.

È evidente, tuttavia, come la lettura del solo art. 185, co. 3, D.lgs. 152/2006 non permetta di comprendere cosa debba intendersi per “*spostamento all'interno di acque superficiali*” e, dunque, quale possa essere il luogo di destinazione del sedimento spostato.

Ci si può chiedere, infatti, se il riferimento di tale norma alle “*acque superficiali*”:

- debba intendersi come riferito al *medesimo corso fluviale* da cui il materiale sedimentario è stato asportato;
- o se, all'opposto, una volta prelevato, il materiale sedimentario possa essere reintrodotta anche in *altri corsi fluviali*, o in *altre acque superficiali*.

Ai fini della risoluzione della questione, tuttavia, è possibile far riferimento a quanto stabilito dal legislatore con riferimento ai *Programmi di gestione dei sedimenti*.

Riferendosi alla destinazione di detti sedimenti, infatti, l'art. 117 (*Piani di gestione e registro delle aree protette*), co. 2-*quater*, D.lgs. 152/2006 – nel dettare alcune indicazioni circa i contenuti del *Programma di gestione dei sedimenti* – specifica che l'*eventuale asportazione locale di materiale litoide o vegetale* debba essere *giustificata* da adeguate valutazioni rispetto:

- alla traiettoria evolutiva del corso d'acqua;
- agli effetti attesi, sia positivi che negativi nel

lungo periodo, rispetto ad altre alternative di intervento.

Per quanto qui di rilievo, poi, il legislatore stabilisce un principio generale per cui la *rimozione del materiale litoide dal corso d'acqua* costituisce *extrema ratio*, da percorrersi solo laddove lo stesso non possa essere *reintrodotta* in tratti diversi del medesimo corso fluviale.

Si prevede, infatti, che “*all'asportazione dal corso d'acqua* è da preferire comunque, *ovunque sia possibile, la reintroduzione del materiale litoide eventualmente rimosso in tratti dello stesso adeguatamente individuati sulla base del quadro conoscitivo, in coerenza con gli obiettivi in termini di assetto del corridoio fluviale*”⁸.

*

Deve dunque ritenersi che:

- 1) l'art. 185, co. 3 D.lgs. 152/2006 non specifichi se lo spostamento dei sedimenti debba avvenire unicamente all'interno del *medesimo* corso fluviale o se i sedimenti prelevati dall'uno possano essere reimmessi in *altro* corso fluviale;
- 2) tuttavia, il combinato disposto dell'art. 185, co. 3 e dell'art. 117, co. 2-*quater*, lett. c) D.lgs. 152/2006, induce a ritenere che, affinché sia applicabile la disciplina di favore di cui all'art. 185, co. 3, il *prelievo del sedimento fluviale da un punto di un dato corso fluviale* deve avere come necessaria destinazione un *altro punto del medesimo corso fluviale* o, al limite, le *pertinenze idrauliche dello stesso*.

È, infine, il caso di specificare come la disciplina in parola, proprio per i presupposti che la caratterizzano, sia stata introdotta dal legislatore con riferimento alla *gestione ordinaria* del materiale sedimentario trasportato in acque superficiali.

Preme, tuttavia, sottolineare come la stessa sia stata approntata – e sia, dunque, applicabile – anche al preciso fine di prevenire situazioni eccezionali o ridurre gli effetti. Ed invero, l'art. 185, co. 3, richiama espressamente tra le finalità in relazione alle quali è possibile procedere allo spostamento del materiale sedimentario anche:

- la *prevenzione* di inondazioni;
- o, a seguito di detti eventi, per la *riduzione degli*

zione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”.

7 Nella determinazione del concetto di “*pertinenza idraulica*” viene sicuramente in aiuto l'art. 817 (*Pertinenze*) del Codice civile, ai sensi del quale sono “*sono pertinenze le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa*”. Devono allora intendersi per *pertinenze idrauliche* le cose destinate in modo durevole a servizio (o ad ornamento, anche se l'ipotesi appare in concreto assai meno rilevante) di acque superficiali.

8 Così l'art. 117 (*Piani di gestione e registro delle aree protette*), co. 2-*quater*, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

di Luca Perri

ESCLUSIONI

effetti di inondazioni o siccità.

**

1.2. Ipotesi residuali

Nei limiti di quanto chiarito nel paragrafo precedente, dunque, la previsione di cui all'art. 185 (*Esclusioni dell'ambito di applicazione*), co. 3, attiene allo spostamento di materiale sedimentario non pericoloso che venga comunque reintrodotta in altro punto del medesimo corso fluviale da cui è stato prelevato o, comunque, nelle pertinenze dello stesso.

Si tratta, come evincibile anche dall'art. 117, co. 2-*quater*, lettera c), della regola generale – “*ovunque sia possibile*”, recita espressamente la legge – cui è, però, possibile affiancare alcune ipotesi eccezionali.

Il novero delle eccezioni, nel dettaglio, sembra riconducibile ad un numero circoscritto di ipotesi:

- a) tale, anzitutto, è il caso del materiale sedimentario del quale sia stata accertata la pericolosità ai sensi della citata Decisione della Commissione 3 maggio 2000, n. 2000/532/CE;
- b) a questo caso, poi, si affianca quello in cui il materiale, pur essendo stato qualificato come *non pericoloso*, non possa essere reintrodotta nell'ambito del medesimo tratto di acqua superficiale o nelle relative pertinenze idrauliche.

In tali ipotesi, pertanto, **fuoriuscendosi dalla espres-
sa deroga di cui all'art. 185 (*Esclusione dell'ambito di applicazione*)**, co. 3 del D.lgs. 152/2006, **tornerà ad essere applicabile l'intera Parte IV (*Norme in materia di gestione dei rifiuti e dei siti inquinati*) del cd. Testo Unico Ambientale.**

Quanto all'ipotesi *sub a*), qualora il materiale si riveli essere *pericoloso* ai sensi della citata Decisione della Commissione 3 maggio 2000, n. 2000/532/CE, lo stesso dovrà obbligatoriamente essere avviato ad un impianto di trattamento o smaltimento e gestito pertanto come *rifiuto*.

Laddove, invece – caso *sub b*) – il materiale litoide *non pericoloso* asportato sia adoperato in sede diversa dal *medesimo percorso fluviale di provenienza* o dalle relative *pertinenze idrauliche* dovrà farsi applicazione dell'ordinaria disciplina di cui alla Parte IV (*Norme in materia di gestione dei rifiuti e dei siti inquinati*) del Testo Unico Ambientale.

Ciò, tuttavia, non significa che il sedimento non pe-

ricoloso asportato ed avente una destinazione diversa dal medesimo corso idrico da cui è stato prelevato rientri automaticamente nella nozione di *rifiuto*.

Prima di essere ritenuto tale, infatti, il sedimento potrebbe ad esempio essere qualificato come *sottoprodotto* ai sensi dell'art. 184-*bis* (*Sottoprodotto*) D.lgs. 152/2006: in merito, si segnala come il Legislatore abbia espressamente previsto che il materiale rimosso “*per ragioni di sicurezza idraulica*” dagli alvei dei fiumi, laghi e torrenti venga adoperato come *sottoprodotto*.

Nel dettaglio è l'art. 39 (*Disposizioni transitorie e finali*), co. 13, del D.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205 a stabilire che le norme di cui all'art. 184-*bis* (*Sottoprodotti*) si applicano anche al materiale “*che viene rimosso, per esclusive ragioni di sicurezza idraulica, dagli alvei dei fiumi, laghi e torrenti*”⁹.

La norma in parola, tuttavia, non appresta uno speciale regime in base al quale il materiale asportato dagli alvei costituisce – in quanto tale – un *sottoprodotto*, ma richiama unicamente l'applicabilità dell'art. 184-*bis* (*Sottoprodotti*) D.lgs. 152/2006, così imponendo un esame in ordine alla contemporanea sussistenza delle condizioni richieste da tale previsione.

Si rammenta, infatti, come ai fini dell'applicazione della disciplina in parola sia necessaria la contemporanea ricorrenza di tutti i requisiti di cui all'art. 184-*bis*, D.lgs. 152/2006, così sintetizzabili:

- a) necessaria origine della sostanza da un processo di produzione (lett. *a*);
- b) certezza in ordine al fatto che la sostanza sarà utilizzata, da parte del produttore o di terzi, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione (lett. *b*);
- c) possibilità di utilizzo diretta, senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale (lett. *c*);
- d) l'ulteriore utilizzo deve, infine, essere legale e rispondente a tutti i requisiti previsti per legge, siano essi riguardanti i prodotti o la protezione della salute e dell'ambiente (lett. *d*).

Si ritiene, per altro, che per l'applicazione della disciplina in parola possa farsi riferimento anche al Regolamento *agevolatore* di cui al D.M. 13 ottobre 2016, n. 264¹⁰ e alla relativa circolare esplicativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 31 maggio 2017¹¹.

Materiale sedimentario fluviale:
gestione ordinaria in costanza
di eventi meteorologici eccezionali

9 Il D.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, recante “*Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*”, il cui art. 13 (*Modifiche all'articolo 185 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*), ha interamente sostituito l'art. 185 (*Esclusioni dall'ambito di applicazione*) del D.lgs. 152/2006.

10 DM 13 ottobre 2016, n. 264, rubricato “*Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti*”.

11 Si tratta della Circolare n. 7619 del 30 maggio 2017, “*Circolare esplicativa per l'applicazione del decreto ministe-*

ESCLUSIONI

di Luca Perri

Materiale sedimentario fluviale: gestione ordinaria in costanza di eventi meteorologici eccezionali

Si segnala, infine, che dal D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120, recante la *Disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo*, che ha sostituito il precedente DM 161/2012¹², è stato eliminato qualsiasi riferimento ai sedimenti fluviali, lacustri, palustri e marini.

Il precedente D.M. 161/2012 all'art. 1 (*Definizioni*) – ora abrogato – ricomprendeva tra i *materiali da scavo*, il suolo o il sottosuolo derivanti dalla realizzazione di un'opera, compresi materiali litoidi provenienti da escavazioni effettuate negli alvei e, più in generale, nei corpi idrici superficiali¹³.

Mancando nella nuova normativa un qualsiasi riferimento ai sedimenti fluviali, deve ritenersi che la relativa disciplina sia applicabile – non al materiale sedimentario rimosso da un alveo fluviale nell'ambito della disciplina di cui all'art. 185, co. 3 D.lgs. 152/2006 – ma solo ed unicamente ai materiali scavati nell'ambito della realizzazione di un'opera.

* * *

2. Ordinanze sindacali di necessità ed urgenza

Come detto, il regime di favore approntato dall'art. 185, co. 3 D.lgs. 152/2006 si applica esclusivamente alla **gestione ordinaria** del materiale sedimentario presente in acque superficiali.

Occorre dunque chiedersi come gestire (attraverso quali strumenti) l'**accumulo del materiale - anche oltre ai sedimenti - dovuto ad eventi naturali di carattere eccezionale che hanno determinato situazioni di estrema necessità ed urgenza per le comunità locali interessate** ed in che misura sia legittimo ricorrere al *potere di ordinanza sindacale* da parte dell'Amministrazione Comunale.

Deve anzitutto riferirsi come le ordinanze (cd. *ordi-*

nanze libere) costituiscono atti amministrativi impositivi di specifici ordini, caratterizzate dalla necessità di offrire all'Amministrazione strumenti che, in presenza di determinati presupposti, si presentino *liberi* quanto alla determinazione delle misure da adottare ai fini della tutela della collettività.

Le cd. *ordinanze di necessità e urgenza*¹⁴, più nel dettaglio, costituiscono *strumenti di chiusura del sistema*¹⁵ messi a disposizione dell'Amministratore comunale proprio al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza e l'incolumità pubblica. Tra i caratteri principali di detti provvedimenti, è possibile includere:

- la necessaria presenza di un pericolo di un *danno grave ed imprevedibile e l'indifferibilità dell'intervento urgente*;
- la *straordinarietà*, nel senso che il ricorso a tali strumenti è possibile solo ove la situazione di pericolo non possa essere fronteggiata adeguatamente con gli atti tipici previsti dall'ordinamento¹⁶;
- la necessaria presenza di un'*adeguata motivazione* che dia conto dell'istruttoria compiuta¹⁷, oltre alla *pubblicazione* del provvedimento laddove lo stesso abbia come destinatario una generalità di soggetti o più soggetti determinati;
- l'*atipicità*, nel senso che la legge fissa solo i presupposti (*necessità ed urgenza*), mentre lascia all'autorità amministrativa un'ampia discrezionalità circa la determinazione del contenuto;
- un'*efficacia nel tempo necessariamente limitata* a quanto necessario a rispondere all'even-

riale 13 ottobre 2016, n. 264".

12 D.M. 10 agosto 2012, n. 161, "Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo".

13 Così l'art. 1, lett. b), D.M. 10 agosto 2012, n. 161, "Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo".

14 Secondo la giurisprudenza "la *contingibilità* deve essere intesa come impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari, in ragione dell'accidentalità, imprescindibilità ed eccezionalità della situazione verificatasi e l'*urgenza* come l'assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile". C.d.S., sez. III, 29 maggio 2015, n. 2697.

15 Anche in ossequio al rispetto del principio di legalità della pubblica amministrazione, le ordinanze contingibili e urgenti costituiscono vera e propria *extrema ratio*, cui far riferimento solo quando si tratti di affrontare situazioni impreviste e di carattere eccezionale, per le quali sia impossibile adoperare utilmente gli altri strumenti forniti dall'ordinamento giuridico (cfr. C.d.S., Sez. VI, 13 giugno 2012, n. 3490).

16 Questo è, per l'appunto, l'elemento che permette di distinguere le *ordinanze contingibili e urgenti* dai c.d. *atti necessitati*, che pur essendo adottabili in ipotesi di necessità ed urgenza, sono atti tipici, il cui contenuto è stato predeterminato dal legislatore (tale è, ad esempio, l'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione di cui all'art. 22-bis, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 237, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità").

17 Secondo la giurisprudenza, solamente «una approfondita indagine istruttoria da parte della P.A. può giustificare il ricorso allo strumento *extra ordinem* di emissione dell'*ordinanza contingibile e urgente*»; e, conseguentemente, che deve «ritenersi illegittima l'ordinanza comunale che non indica, come invece avrebbe dovuto fare, le ragioni per le quali ai pericoli temuti non si potesse fare fronte mediante ricorso agli ordinari strumenti». Così T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 18 gennaio 2016, n. 79.

di Luca Perri

ESCLUSIONI

to emergenziale;

- la possibilità di *derogare alle ordinarie previsioni di legge*¹⁸;
- il rispetto dei principi generali dell'ordinamento¹⁹ e la conseguente impossibilità di derogare a norme costituzionali e di disciplinare materie coperte da riserve assoluta di legge;
- infine, il “rispetto del principio di utilità e di congruità del mezzo prescelto in riferimento allo scopo nonché della proporzionalità e coerenza tra le circostanze di fatto e il contenuto dell'atto ed al principio del minore sacrificio possibile per i privati destinatari del provvedimento”²⁰.

Delineati i caratteri generali di tale istituto giuridico, è necessario specificare come le previsioni in base alle quali è possibile per il Sindaco adottare delle ordinanze contingibili e urgenti siano molteplici (art.

50, co. 5, D.lgs. 14 agosto 2000, n. 267²¹; 54, co. 4, D.lgs. 267/2000; art. 54, co. 6, D.lgs. 267/2000²²; art. 191, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152²³; art. 217, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265²⁴) e come ciascuna di esse condizioni l'esercizio di tale potere ad esigenze e caratteristiche particolari.

*

Limitandosi all'esame delle previsioni di più specifico interesse, si deve affermare che sulla base dell'art. 50, comma 5, D.lgs. 267/2000²⁵, quale rappresentante della comunità locale, il Sindaco può emettere ordinanze contingibili e urgenti “in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica”.

Tali situazioni, tuttavia, devono necessariamente avere carattere locale: la norma, infatti, prevede espressamente che, qualora non sia così, l'adozione dei provvedimenti emergenziali spetti allo Stato o alle Regioni, proprio in ragione della dimensione dell'evento.

Materiale sedimentario fluviale:
gestione ordinaria in costanza
di eventi meteorologici eccezionali

18 Discussa, invece, è la possibilità di derogare a norme comunitarie, nonostante sul punto la dottrina più attenta ha chiarito come una simile permissione contrasterebbe con principio di primazia dell'ordinamento comunitario che vieta, perfino al legislatore e con norme di rango primario, di violare le previsioni dell'ordinamento europeo. In tal senso, da ultimo, anche T.A.R. Umbria, sez. I, 5 novembre 2018, n. 572.

19 Secondo quanto affermato da certa dottrina, infatti, “la legalità può, in definitiva, sussistere anche “senza legge”, poiché le vicende giuridiche che derivano dall'esercizio del potere amministrativo sono talmente poliformi che il principio di legalità non può essere limitato ad un'unica e rigida conformazione, ma richiede estensioni differenti, che siano modulate sulla base delle singole fattispecie”. Così S. Gardini, *Le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti. Nuovi scenari e nuovi poteri*, in *Federalismi.it*, p. 8.

Tale rilievo è confermato dal ricorso alla tecnica legislativa della cd. *clausola generale*, evidente segnale della consapevolezza di non poter elencare in maniera dettagliata le situazioni in cui sia necessario l'utilizzo di poteri straordinari.

20 Così già C.d.S., sez. V, 14 aprile 2006, n. 2087.

21 D.lgs. 14 agosto 2000, n. 267 è rubricato “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.

22 Si tratta di una previsione di rilievo minore, in quanto specificamente diretta a casi di emergenza “connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico”, difficilmente applicabili al problema che ci occupa.

23 Ai sensi dell'art. 191, D.lgs. 152/2006, “qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente”, e non si possa altrimenti provvedere, il Sindaco può emanare ordinanze contingibili e urgenti “al fine di consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti”, ciò anche in deroga alle disposizioni vigenti, ma comunque:

- nel rispetto delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea;
- e garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

È evidente come la previsione in parola si caratterizzi, a fronte di una generale esigenza di tutela della salute e dell'ambiente, per la ristrettezza delle soluzioni praticabili.

Le ordinanze emanate ricorrendo all'art. 191, D.lgs. 152/2006, infatti, non sono libere ed indeterminate come accade per le quelle pubblicate ai sensi degli artt. 50 e 54, D.lgs. 267/2000, ma sono comunque limitate all'adozione di speciali forme di gestione dei rifiuti.

Il presupposto logico per una loro applicazione, pertanto, è che il materiale oggetto delle previsioni peculiari sia qualificabile quale rifiuto (il richiamo, naturalmente, è a quanto riferito nel precedente paragrafo con riguardo alla disciplina derogatoria di cui all'art. 185, co. 3 D.lgs. 152/2006).

24 Il Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, rubricato “Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie”, reca all'art. 217 uno specifico potere di ordinanza sindacale. Tale potere, tuttavia – come esplicitato dallo stesso art. 217 nella misura in cui si riferisce a pericoli per la salute pubblica derivanti “da manifatture o fabbriche” e dalla rubrica del Capo III “Delle lavorazioni insalubri” in cui la previsione è contenuta – è stato pensato per rispondere a situazioni di pericolo sanitario riconducibili ad attività e lavorazioni industriali.

Tale argomento – implicitamente confermato dalla giurisprudenza in materia, tra cui si segnalano C.d.S., sez. IV, 3 dicembre 2018, n. 6824 e C.d.S., sez. V, 19 aprile 2005, n. 1794 – permette di escludere la norma in questione dal novero delle previsioni anche solo astrattamente azionabili con riferimento ad emergenze ambientali.

25 Il testo del comma in parola è il seguente: “in particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della

ESCLUSIONI

di Luca Perri

A complicare un testo normativo che fino a quel momento si presentava sufficientemente lineare è tuttavia intervenuto il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”²⁶. A seguito di tale interpolazione, in particolare, le ordinanze possono essere adottate dal Sindaco in relazione all’*urgente necessità* di interventi volti a superare situazioni di:

- *grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale;*
- *pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana* (concetto, quest’ultimo, dettagliato facendosi riferimento ai casi specifici di “*tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche*”²⁷).

Al netto della complessità interpretativa del testo oggi vigente, è opportuno sottolineare come dalla formulazione del secondo periodo dell’art. 50, co. 5 non si rinvergono elementi tali da poterla ritenere tassativa e, dunque, idonea a limitare l’estensione del generale riferimento contenuto nel primo periodo.

Con ciò a dire che il Sindaco potrà comunque emanare ordinanze di cui all’art. 50, co. 5, per porre rimedio a qualsiasi emergenza sanitaria o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale (non essendo il suo potere limitato dall’elencazione introdotta dal D.L. 14/2017 al secondo periodo).

Quanto all’art. 54, comma 4, D.lgs. 267/2000, invece, va anzitutto detto che tale norma, a differenza della precedente, tratta di funzioni esercitate dal Sindaco, non come rappresentante della comunità locale, ma *quale Ufficiale del Governo*.

In tale veste e nel rispetto dei principi generali

dell’ordinamento, il Sindaco può emanare ordinanze contingibili e urgenti²⁸ “*al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana*”.

È stato il già menzionato il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, a stabilire al successivo comma 4-*bis* che:

- i provvedimenti concernenti l’*incolumità pubblica*, “*sono diretti a tutelare l’integrità fisica della popolazione*”;
- mentre quelli concernenti la *sicurezza urbana* possono essere:
 - *diretti a prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità*, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l’accattonaggio con impiego di minori e disabili;
 - ovvero riguardano *fenomeni di abusivismo*, quale l’illecita occupazione di spazi pubblici, *o di violenza*, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti.

Tale inserimento normativo, a differenza di quanto fatto per il precedente art. 50, co. 5, sembrerebbe aver effettivamente circoscritto la nozione di *incolumità pubblica* e di *sicurezza urbana* di cui all’art. 54, co. 4.

Nel senso della tassatività di tali indicazioni, per altro, si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa²⁹.

È, infine, il caso di sottolineare come le norme di cui al D.lgs. 267/2000 si prestino a facili sovrapposizioni, tanto che nella prassi si registra un frequente richiamo dei Sindaci non ad una singola previsione, ma al combinato disposto degli artt. 50 e 54 D.lgs. 14 agosto 2000, n. 267³⁰.

comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l’adozione dei provvedimenti d’urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell’emergenza e dell’eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali”.

26 Il Decreto è stato poi convertito con Legge 18 aprile 2017, n. 48.

27 Così l’art. 50, comma 5, D.lgs. 267/2000.

28 Come noto, la Corte Costituzionale, con sentenza 7 aprile 2011, n. 115, aveva infatti dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 54, comma 4, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall’art. 6 D.L. 3 maggio 2008, n. 92, nella parte in cui comprende la locuzione “*anche*” prima delle parole “*contingibili e urgenti*”.

29 Il giudice di prime cure, nel dettaglio, ha riferito che “*la natura tassativa delle indicazioni contenute nell’art. 54 cit., che discende dai vincoli costituzionali di cui agli articoli 23 e 97 della Cost., si riflette sul piano interpretativo nel senso che non possono essere ravvisate ulteriori finalità al di fuori di quelle previste dalla norma*”. Così TAR Sardegna, 24 gennaio 2018, n. 548.

30 In tal senso la dottrina ha parlato di un “*ricorso piuttosto caotico ai tre diversi poteri di ordinanza delineati dal D.lgs. 267/2000*”. Così S. Gardini, *Le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti. Nuovi scenari e nuovi poteri*, in *Federalismi.it*, p. 16.

di Luca Perri

ESCLUSIONI

3. Indicazioni applicative

Alla luce della ricostruzione effettuata, sembra possibile affermare che l'**ordinaria gestione** del materiale sedimentario di origine fluviale possa senz'altro avvenire ai sensi e per gli effetti della previsione derogatoria di cui all'art. 185, co. 3, D.lgs. 152/2006. Ciò, tanto più in considerazione del fatto che tale norma considera espressamente tra le proprie finalità "la prevenzione di inondazioni" e la "la riduzione degli effetti di inondazioni".

A fronte di **eventi meteorologici di portata straordinaria**, tuttavia, la gestione del materiale sedimentario e degli ulteriori elementi prodottosi in seguito all'evento calamitoso che fuoriescono da tale definizione potrebbe non potersi effettuare nel rispetto degli stretti canoni richiesti dall'art. 185, co. 3 – si pensi, ad esempio, alla necessità che lo spostamento del materiale abbia destinazione diversa dalle acque superficiali o dalle relative pertinenze.

In tali casi, il Sindaco può ben ricorrere all'adozione di **ordinanze contingibili ed urgenti** al fine di gestire i materiali naturali di risulta fuori dalle regole sui rifiuti.

Il ricorso a tale strumento, tuttavia, dovrà essere effettuato tenendo in considerazione gli elementi specifici di ciascuna tipologia di ordinanze sindacali.

Nello specifico, deve riferirsi come potrà ricorrersi:

- all'art. 50, co. 5, TUEL nel caso in cui l'evento meteorologico abbia determinato **situazioni di rischio di emergenze sanitarie o di igiene pubblica**.
Si segnala, tuttavia, come il principale limite all'adozione di tali ordinanze da parte del Sindaco sia una imprescindibile forte circoscrizione territoriale – "*emergenze [...] a carattere esclusivamente locale*", recita l'art. 50, co. 5 – dell'evento avverso.
- all'art. 54, co. 4, TUEL laddove ad essersi determinata sia una situazione in cui sia **necessario prevenire o eliminare un grave pericolo per l'incolumità pubblica**, da intendersi come *rischio concreto per l'integrità fisica della popolazione*.

Tale potere, a differenza di quello di cui all'art. 50, co. 5, non è condizionato dall'estensione territoriale dell'evento calamitoso.

Materiale sedimentario fluviale:
gestione ordinaria in costanza
di eventi meteorologici eccezionali

Sei un **PRODUTTORE** o un **GESTORE** di **RIFIUTI** e
hai bisogno di un'assistenza a 360° in diritto ambientale?

**CREA LA TUA CONVENZIONE CON NOI
SOLO PER TE** tutti i nostri servizi in un unico
CONTRATTO ad un **PREZZO SPECIALE!**



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

“End of Waste. Chi sei? Dove vai?”

End of waste. Chi sei? Dove vai?

di **DANIELE CARISSIMI**
Avvocato-Founder and Name Partner
Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La materia della *cessazione della qualifica del rifiuto* è oggi il punto di convergenza di plurimi apporti normativi, giurisprudenziali o, comunque, interpretativi che lo hanno messo al centro anche del dibattito politico. Una simile attenzione si spiega anche sulla base del fatto che la disciplina approntata dal legislatore comunitario con la *Waste Framework Directive* recentemente modificata, lungi dal potersi dire completa, presta il fianco a continue istanze provenienti dagli operatori del mercato e dalle pp. aa. occupate in interpretazioni e iniziative (o arresti) di segno opposto.

In tale complesso quadro la fa da padrona l'insuperata sentenza 28 febbraio 2018, n.1229, con la quale il Consiglio di Stato ha sconfessato la legittimità delle autorizzazioni *caso per caso* delle amministrazioni locali volto a sopperire all'assenza di criteri indispensabili per la cessazione della qualifica del rifiuto, pur in assenza di indicazioni comunitarie o nazionali.

Un punto della situazione per porsi domande, chiarire alcuni punti nodali e provare a suggerire qualche certezza.

IN SINTESI

- Possono esistere due ipotesi su come collocare l'End-of-Waste rispetto al recupero: come due specie dello stesso genere o come in rapporto specie e genere;
- il *caso per caso* continua ad essere legittimato dalla Direttiva 851 del maggio 2018;
- la prossima decisione della causa C-60/18, pendente innanzi alla CGUE e le preliminari conclusioni dell'Avvocato Generale arricchiscono gli elementi a supporto del tema;
- in mancanza di Regolamenti Europei è lo Stato membro che ha pieno titolo per trovare soluzioni interne che possano contribuire a sperimentare innovazione da tradurre poi in regole generali su base esperienziale da parte della normativa Comunitaria;
- Secondo l'Avvocato Generale, tuttavia, subordinare la *cessazione della qualifica di rifiuto* all'emanazione dei relativi criteri in sede comunitaria o nazionale vorrebbe dire che “*i detentori di rifiuti non avrebbero alcun diritto ad ottenere a livello individuale l'accertamento del fatto che, pur in mancanza di criteri, determinati rifiuti hanno cessato di essere tali*”.

di Daniele Carissimi

END OF WASTE

1.1. Nozione di EoW tra recupero e riciclaggio

Il concetto di “cessazione della qualifica del rifiuto” (End of Waste anche “EOW”) è stato paracadutato nel sistema normativo comunitario e nazionale da pochi anni senza che siano stati rilasciati sufficienti chiarimenti sulla sua portata e sulla sua definizione. Tale presupposto implica una necessaria analisi di compatibilità in primo luogo con la fase di *recupero* all’interno della quale inequivocabilmente si inserisce.

Non sono stati compiutamente esplorati, infatti, ad avviso di chi scrive, i rapporti tra l’uno (EOW) e l’altro istituto (*il recupero*) al fine di comprendere se vi sia immedesimazione/compenetrazione definitoria e/o se i tratti distintivi dei due istituti giustificano differenze rilevabili e misurabili.

L’origine non coeva e lo sviluppo duplice e disgiuntivo dell’istituto in parola nello scenario nazionale e comunitario evidenzia, infatti, una morfologia dif-

forme e proteiforme che non facilmente converge a identità comune.

Causa di tale situazione è sicuramente riconducibile anche alla presenza di fonti normative preesistenti all’introduzione normativa dell’EOW (il “*recupero*” già esisteva prima del 2008 quando si è iniziato a parlare di EOW nella direttiva 2008/98) che hanno dovuto in qualche modo adattarsi a tali novità^{1 2 3 4}.

Il *recupero* in ragione dell’accreditamento quale fase di gestione⁵ (al pari della *raccolta*, del *trasporto* e dello *smaltimento*) è uno dei due unici sbocchi consentiti al produttore cui inviare il rifiuto, ma l’unico percorso che consente al rifiuto di tornare ad essere un *prodotto*. Sotto tale prospettiva, la finalità è senz’altro comune.

La forma del *recupero* in questa progressione normativa degli ultimi anni è divenuta sostanzialmente libera e non predefinita in quanto è la stessa definizione comunitaria a stabilire che per aversi “*recupe-*

1 Ed invero, la Direttiva 75/442/CE già indirizzava verso il “*ricupero*” ma solo nel 2008 (Dir. 2008/98/CE) si è giunti a conoscere ed apprezzare la coesistenza di tali due concetti.

Articolo 3 Dir. 75/442/CE:

“1 . Gli Stati membri adottano le misure atte a promuovere la prevenzione, il riciclo, la trasformazione dei rifiuti e l’ estrazione dai medesimi di materie prime e eventualmente di energia, nonché ogni altro metodo che consenta il riutilizzo dei rifiuti.

2 . Essi informano in tempo utile la Commissione di ogni progetto avente per oggetto tali misure, e in particolare qualsiasi progetto di regolamento relativo:

a) all’ impiego dei prodotti che possono causare difficoltà tecniche di smaltimento o comportare costi di smaltimento eccessivi;

b) all’incoraggiamento :

- della diminuzione della quantità di taluni rifiuti;

- del trattamento dei rifiuti per il riciclo e il riutilizzo;

- del recupero di materie prime e/o della produzione di energia da alcuni rifiuti;

c) all’impiego di certe risorse naturali , ivi comprese le risorse energetiche , per usi in cui è possibile sostituirle con materiali di recupero”.

2 La precedente Direttiva 2006/12/CE si era limitata a fornire una prima definizione di “*recupero*” limitandosi tuttavia a rinviare all’elencazione delle tredici attività che contraddistinguevano tale fase (all. IIB).

(Art. 1, comma 1, lett. f): “ *«recupero»: tutte le operazioni previste nell’allegato II B*”. “OPERAZIONI DI RECUPERO NB: Il presente allegato intende elencare le operazioni di recupero come avvengono nella pratica. Ai sensi dell’articolo 4, i rifiuti devono essere recuperati senza pericolo per la salute dell’uomo e senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all’ ambiente..omissis...” (R1....R13).

3 Il considerando n. 22 della Direttiva 2008/98 recita che “la presente direttiva dovrebbe chiarire:...quando taluni rifiuti cessano di essere tali, stabilendo criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale che assicurano un livello elevato di protezione dell’ambiente e un vantaggio economico e ambientale; eventuali categorie di rifiuti per le quali dovrebbero essere elaborati criteri e specifiche volti a definire «quando un rifiuto cessa di essere tale» sono, fra l’altro, i rifiuti da costruzione e da demolizione, alcune ceneri e scorie, i rottami ferrosi, gli aggregati, i pneumatici, i rifiuti tessili, i composti, i rifiuti di carta e di vetro. Per la cessazione della qualifica di rifiuto, l’operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale”.

4 La medesima direttiva del 2008 - invece - ha introdotto, per la prima volta, una definizione rotonda di “*recupero*”. Art. 3, comma 1, n. 15) «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 II riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero;

5 Art. 3, comma 1, n. 9) «gestione dei rifiuti» la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento nonché le operazioni

END OF WASTE

di *Daniele Carissimi*

ro” è sufficiente “*qualsiasi operazione*” il cui “*principale*” risultato sia quello 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 tali funzioni.

D'altronde le operazioni di cui allegato C della parte IV – a norma della medesima definizione di Recupero di cui all'art. 3, trasposta nell'ordinamento nazionale all'art. 183, comma 1, lett. t) del D.Lgs. 152/2006 – “*riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero*” con ciò a dire che non sono precluse altre soluzioni non tipizzate.

Il “*riciclaggio*” rientra tra le operazioni di recupero. A livello definitorio, pertanto, non vi sono indicazioni specifiche e dedicate all'end-of-waste né all'art. 3 della Direttiva⁶ né nell'art. 183 del TUA, ma bensì c'è una generale ed astratta accoglienza a ritenere benvenute nel perimetro del “*recupero*” tutte quelle “*operazioni*” svolte sui rifiuti che si rivelino sostanzialmente “*utili*”.

Riguardo al rapporto tra “*recupero/riciclaggio*” ed “*EOW*” possono ipotizzarsi due strutture normative (piuttosto antitetiche):

- i. La prima è quella secondo la quale *le operazioni di EOW e le operazioni di riciclaggio sono due diverse specie dello stesso genere*. Sarebbero distinte e si differenziano in quanto solo quelle di *recupero/riciclaggio* sono in grado di generare *prodotti finiti* a differenza di quelle di EOW che, invece, generano *Materie Prime Seconde* (che rappresentano qualcosa di meno, uno *stato preliminare* rispetto al *prodotto finito* in quanto materiale/sostanza che non ha ancora subito un ultimo processo finale (c.d. “*ritrattamento*”?).
- ii. La seconda, invece, è quella che ritiene le operazioni di EOW sempre tipiche di quelle del recupero/riciclaggio in **rapporto di genere** (quelle di recupero/riciclaggio) e **specie** (quelle di EOW).

* * *

1.2. Sulla prima tesi

La prima tesi riconosce una specificità ai procedimenti di EOW distinta dalle operazioni di riciclaggio. Tale scenario prevede un ripensamento anche sul nuovo metodo di calcolo dei nuovi obiettivi del pacchetto rifiuti sulla base della differenziazione del momento in cui procedere alla verifica del riciclaggio.

I processi di recupero possono essere separati in due momenti:

- Una prima fase di trattamento preliminare in cui il rifiuto viene preparato.
- Una seconda fase in cui il materiale pretrattato assume forme definitive.

Non tutti i processi di recupero prevedono operazioni di EOW tipizzate dato che i Regolamenti emanati sono ancora pochi. Allorquando esistono, le operazioni End of Waste si collocano nella prima fase (quella preparatoria) sviluppando all'esito la produzione di *materie prime seconde*.

Quando, di converso, non vi sono regole EOW legittimate da una normativa specifica di dettaglio, le operazioni preliminari, in quanto non tipizzate in regole standard EOW, determinano che dai rifiuti in entrata nel processo non si formino *mps* ma solo altri rifiuti pretrattati (che rimangono tali).

In quest'ultimo caso le operazioni preliminari non trasformano il rifiuto in EOW (rimane quindi rifiuto), per poi subire ulteriori operazioni di riciclaggio complete negli impianti di riprocessamento finale (riciclaggio) per essere trasformato in prodotto finito. L'End of Waste quindi sarebbe solamente una particolare fattispecie autonoma in grado di rinominare il processo.

Le operazioni EOW, quindi, si confondono in quelle di riciclo ma non le esauriscono né nelle stesse si immedesimano.

La definizione di riciclaggio⁷ implica che solo dei “*rifiuti*” possano iniziare una operazione di riciclo. Pertanto, se un rifiuto ha già soddisfatto i criteri EoW, e non è più considerato pertanto rifiuto, l'operazione che ha portato all'applicazione di questo status dovrebbe essere considerata come riciclo se il rifiuto non è adoperato per scopi energetici o di riempimen-

effettuate in qualità di commercianti o intermediari.

6 Peraltro il numero 15) dell'art. 3 relativo alla definizione di “*recupero*” né il numero 17) relativo alla definizione di “*riciclaggio*” non si sono modificate a seguito della riforma della Direttiva 2018/851.

7 Art. 183 (definizioni), comma 1, lett. u) del D. Lgs. del 03 aprile 2006, n. 152: “*“riciclaggio”*: *qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento*”.

di *Daniele Carissimi*

END OF WASTE

to⁸ in quanto i rifiuti hanno subito quel trattamento per ottenere prodotti, materiali o sostanze da riutilizzare per la loro funzione originaria.

*

Nell'ambito di tale analisi vanno segnalate le nuove indicazioni fornite dalla Direttiva 2018/851 UE che possono influire sul nostro ragionamento, ove al *considerando* n. 12⁹ viene introdotto il "ritrattamento" in occasione della segnalazione della necessità di prevedere una apposita definizione di "recupero di materia"¹⁰. Non risulta ovviamente ancora chiaro cosa debba essere giuridicamente inteso per "ritrattamento" dato che la norma – priva di definizione tipica - si limita a sostenere che ha ad oggetto:

- i "rifiuti per ottenere materiali da utilizzare come combustibile o come altro mezzo per produrre energia"
- i "rifiuti per ottenere materie prime secondarie destinate ad interventi di costruzione di strade o altra infrastruttura".

È lo stesso legislatore comunitario che apre alla possibilità che il "ritrattamento" si collochi nel riciclaggio "laddove l'impiego di materiali si basi su opportuni controlli di qualità e soddisfi tutti gli standard,

le norme, le specifiche e le prescrizioni in materia di tutela della salute e dell'ambiente pertinenti per questo uso specifico" (cfr. *considerando* n. 10).

Il *considerando* n. 47 ci fa intendere che sia un'endofase, successiva al pre-trattamento¹¹, ma anche (e soprattutto) che i rifiuti possono cessare di essere tali a seguito di un'operazione preparatoria prima di essere effettivamente ritrattati.

Pertanto sembra doversi attuare un allineamento flessibile della normativa del recupero a quella dei "prodotti".

Il *considerando* n. 19 chiarisce i contenuti stabilendo che "...La qualifica di rifiuto potrà venire meno solo se le sostanze o gli oggetti sono conformi ai requisiti pertinenti applicabili ai prodotti. Le norme che stabiliscono quando un rifiuto cessa di essere tale possono essere fissate nella legislazione riguardante prodotti specifici".

"Allorché materiali di scarto cessano di essere rifiuti a seguito di un'operazione preparatoria prima di essere effettivamente ritrattati, tali materiali possono essere considerati riciclati, purché siano destinati al successivo ritrattamento per ottenere prodotti, materiali o sostanze, ai fini della loro funzione originaria o per altri fini. I materiali non più qualificati come rifiuti e destinati a essere utilizzati come

End of waste. Chi sei? Dove vai?

8 Ad ogni modo:

- a. durante l'operazione di trattamento il materiale non-target viene rimosso mediante un'operazione simile alle operazioni preparatorie se non è raggiunto lo status di EoW;
- b. la Direttiva afferma che il materiale EoW che non è riciclato non deve essere conteggiato nell'ambito del riciclo;
- c. la Direttiva introduce una regola speciale per il conteggio dei materiali end-of-waste che hanno raggiunto lo status di end-of-waste mediante un'operazione preliminare prima di essere effettivamente riprocessati.

9 *Considerando* n. 12 Direttiva 2018/851: "È opportuno introdurre una definizione di «recupero di materia» per contemplare le forme di recupero diverse dal recupero di energia e dal ritrattamento di rifiuti per ottenere materiali da utilizzare come combustibile o come altro mezzo per produrre energia. La definizione dovrebbe comprendere la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il riempimento e altre forme di recupero di materiale, come il ritrattamento di rifiuti per ottenere materie prime secondarie destinate a interventi di costruzione di strade o altra infrastruttura. A seconda delle circostanze di fatto specifiche, tale ritrattamento può rientrare nella definizione di «riciclaggio» laddove l'impiego di materiali si basi su opportuni controlli di qualità e soddisfi tutti gli standard, le norme, le specifiche e le prescrizioni in materia di tutela della salute e dell'ambiente pertinenti per questo uso specifico".

10 Viene introdotta nella Direttiva una nuova definizione nell'art. 3 di "recupero di materia" che viene scavata in via residuale da ciò che non è tale (ogni forma di recupero diversa dal recupero di energia e dal ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o altri mezzi per produrre energia). Art. 3 Dir. 98/2008 punto 15 bis "recupero di materia: qualsiasi operazione di recupero diversa dal recupero di energia e dal ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o altri mezzi per produrre energia. Esso comprende, tra l'altro, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il riempimento".

Il medesimo *considerando* chiarisce che il *recupero di materia* comprende sicuramente:

- Preparazione per il riutilizzo
- Riciclaggio
- Riempimento
- Altre forme di recupero di materiale

11 *Considerando* n. 47 Direttive 2018/851: "Allorché materiali di scarto cessano di essere rifiuti a seguito di un'operazione preparatoria prima di essere effettivamente ritrattati, tali materiali possono essere considerati riciclati, purché siano destinati al successivo ritrattamento per ottenere prodotti, materiali o sostanze, ai fini della loro funzione originaria o per altri fini".

END OF WASTE

di Daniele Carissimi

combustibile o altro mezzo di produzione di energia, riempimento o smaltimento o destinati a essere utilizzati in qualsiasi operazione avente la medesima finalità di recupero di rifiuti diversa dalla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio, non dovrebbero essere computati ai fini del conseguimento degli obiettivi di riciclaggio". (cfr. considerando n. 47)

*

Tale impostazione sembra poter giustificare due diverse tipologie di autorizzazione:

- i. una per le attività di recupero/riciclaggio;
- ii. un'altra per le operazioni di End-of-waste che non generano prodotti finiti ma solo *materie prime seconde*. Ciò significherebbe che i cicli di *riprocessamento (ritrattamento)* (postumi alle operazioni preliminari di pretrattamento) che generano prodotti finiti sarebbero attività di recupero solo se non postposti ad operazioni di EOW. Pertanto l'autorizzazione degli impianti sarebbe necessaria - quanto alla fase di riprocessamento - solo se mancano le operazioni EOW.

Il portato pratico di una simile ricostruzione è che le operazioni di recupero non rientranti nella categoria dell'*end-of-waste* - che nella pratica al momento rappresentano la stragrande maggioranza dei casi - non avrebbero pertanto bisogno di far riferimento alla disciplina di cui all'art. 184-ter TUA, essendo sufficienti le autorizzazioni di cui agli artt. 208 e ss. D.lgs. 152/2006.

1.3. La seconda tesi

Seguendo la seconda tesi, invece, vi sarebbe un rapporto di *genere e specie* tra le operazioni di recupero e quelle di EOW. Tra le operazioni di recupero generiche ve ne sono alcune speciali di EOW qualora queste ultime siano state redatte per singola tipologia di rifiuto.

Al contrario, per tale tesi, non è in astratto l'attività di recupero/riciclaggio che qualifica il prodotto finito, ma bensì l'esatto opposto: solo attraverso le operazioni di EOW si è in grado di far cessare al rifiuto la sua qualità. Secondo tale impostazione l'operazione di recupero contraddistingue un'attività direzionata verso un concetto di utilità migliorando il rifiuto nel percorso di resurrezione nel mondo economico senza la pretesa di riuscirci nei limiti di un'unica fase. Non vi è equivalenza tra attività di recupero e ottenimento di un prodotto secondario (o materia prima seconda nel lessico normativo precedente) nel senso che può considerarsi operazione di recupero qualsiasi attività che determini, attraverso

il trattamento, un progresso misurabile esercitato su un rifiuto che non arriva tuttavia a doverlo ritenere inevitabilmente un prodotto potendosi qualificare tale anche in una fase precedente.

È infatti noto che non è prescritto dalla normativa che l'operazione di recupero debba prevedere (inevitabilmente) la generazione di un prodotto. Gli impianti cc.dd. intermedi (es. R12) sono sempre deputati a svolgere operazioni preliminari di recupero. L'esito dell'attività di recupero qualora non sia un prodotto finito non esclude l'operazione di trattamento fuori dai confini del recupero ma si conferma tale solo se il rifiuto oggetto di trattamento sia diverso (migliore, più utile) da quello prima del trattamento, ma ora progredito/evoluto (nell'impianto o nell'economia in generale) quantomeno in termini di sostituzione di altri materiali.

Riassumendo: non tutte le attività di trattamento sono di recupero (ad esempio esistono anche quelle di smaltimento). Sono da considerarsi di recupero non solo quelle indicate nell'allegato (da R1 a R13) ma anche tutte quelle non tipizzate che sappiano dimostrare di essere in grado di far svolgere al rifiuto un ruolo utile. Non per il fatto di far svolgere al rifiuto un ruolo utile significa che quel rifiuto sia divenuto un prodotto. Le operazioni di EOW hanno lo stesso modulo ma caratteristiche dedicate e stringenti (i criteri dell'art. 184-ter). Ma nell'ambito delle operazioni di recupero vivono e si confondono. Quindi specie di quel genere.

*

Quale scegliere?

Le due ipotesi avallate si contraddistinguono per astrattezza ed incertezza. È difficile pendere per l'una o per l'altra. Probabilmente quella chiamata "prima tesi", traccia i prodromi di un ripensamento della struttura normativa ed operativa consolidatasi negli anni cui dovremo far fronte nel futuro per superare la "seconda tesi" che è quella che sembra (è) più aderente allo stato normativo attuale.

Ed invero ciò nel comma 5 dell'art. 184-ter del D.Lgs. 152/06 attualmente ancora vigente prima del recepimento, si prevede che "La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto". Occorre sottolineare che tale norma non è presente nella Direttiva e quindi deve ritenersi frutto del vecchio (ma attuale) retaggio normativo italiano.

Tale architettura fa coincidere, in senso tempo-spaziale, il passaggio da rifiuto a prodotto con la fine del percorso dell'*end of waste/recupero*. Ed invero se il rifiuto rimane giuridicamente tale (in quanto irrimediabilmente trattenuto nella normativa sui rifiuti fintanto che non cessa tale qualifica), significa dire

di *Daniele Carissimi*

END OF WASTE

che tale processo di end-of-waste è sempre la parte terminale del percorso di recupero che attraversa il rifiuto.

Nel nostro ordinamento, la “cessazione della qualifica del rifiuto” è la rubrica dell’art. 184-ter D.lgs. 152/2006, dal quale si evince che l’operazione di recupero a cui deve essere sottoposto il rifiuto è un presupposto indefettibile che non può considerarsi alternativo all’esistenza delle autorizzazioni. In altre parole non ha senso distinguere – come vorrebbe la prima tesi – le operazioni di recupero per le quali serve l’autorizzazione da quelle di EOW che si limiterebbero al rispetto dell’art. 184-ter e dei regolamenti EOW specifici.

Non può disconoscersi né mettersi in dubbio che tutti gli impianti di gestione dei rifiuti debbano essere autorizzati compresi quelli di recupero e questo è di palmare evidenza seguendo il disposto degli artt. 208¹² e 214-216 D.lgs. 152/2006 nonché l’art. 23 della Direttiva¹³.

Peraltro non può trascurarsi che nel 2014 (L. 116/2014) il nostro ordinamento ha subito un significativo aggiornamento proprio in tema di EOW nell’ambito delle *comunicazioni cc.dd. Semplificate* ove è stato consentito anche nel perimetro di tali procedure autorizzative il rimando ai Regolamenti Comunitari EOW che regolano le filiere del singolo rifiuto. Ed invero l’art. 216 comma 5-bis prevede che “L’operazione di recupero può consistere nel mero controllo sui materiali di rifiuto per verificare se soddisfino i criteri elaborati affinché gli stessi cessino di essere considerati rifiuti nel rispetto delle condizioni previste. Questa è sottoposta, al pari delle altre, alle procedure semplificate disciplinate dall’articolo 214 del presente decreto e dal presente articolo a condizione che siano rispettati tutti i requisiti, i criteri e le prescrizioni soggettive e oggettive previsti dai predetti regolamenti...”.

Sembra più giusto ritenere che – a normativa attuale non ancora modificata del prossimo recepimento della Direttiva 2018/851 - le operazioni di EOW siano una species di quella del recupero proprio in ragione della richiesta sussistenza di ulteriori condizioni per ottenere il risultato della *cessazione della qualifica di rifiuto* e segnatamente:

- il rispetto delle condizioni del comma 1 conformemente a Regolamenti Comunitari specifici per tipologia di rifiuto¹⁴ che contengano valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull’ambiente della sostanza o dell’oggetto;
- in mancanza di Regolamenti Europei è lo Stato membro che ha pieno titolo per trovare soluzioni interne che possano contribuire a sperimentare innovazione da tradurre poi in regole generali su base esperienziale da parte della normativa Comunitaria.

L’analisi della normativa chiarisce infatti che l’End of Waste ha ragione d’essere solo laddove preveda criteri e regole pensate e scritte per singola filiera di tipologia di rifiuto. Non ha senso parlare di End of Waste “in generale” senza cioè il riferimento a specifici indici di rilevazione diversi da rifiuto a rifiuto, se non nei limiti assolutamente preliminari in cui i criteri da declinare nelle singole filiere sono orizzontalmente i medesimi in quanto comunque rispondenti a tratti comuni che fungono da mappa di orientamento nella inevitabile e successiva stesura delle specifiche regole per singola filiera.

- l’*end-of-waste* sembra giusto ritenerla una fase specifica che si inserisce nel procedimento di *recupero/riciclaggio* del rifiuto;
- come la stessa sia successiva alle operazioni preliminari a normazione attuale;
- sia tuttavia inattuata per l’assenza di regolamenti/Decreti se non per sporadici casi.

I concetti di *recupero* e quello di *end-of-waste*, dunque, si troverebbero in un rapporto di *fase ed endo-fase*, di *insieme* e *sotto-insieme*, nel senso che **non tutte le operazioni di recupero (riciclaggio compreso) implicherebbero altresì la “cessazione della qualifica di rifiuto”**, essendo queste ultime proprie del solo concetto di EoW.

I processi di EOW devono ritenersi per tanto, a normativa nazionale vigente, appendici finalistiche

End of waste. Chi sei? Dove vai?

12 Art. 208 “Autorizzazione Unica”: “I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell’impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica”.

13 Gli Stati Membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intenda effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l’autorizzazione dall’autorità competente.

14 Tali criteri possono essere fissati a livello europeo – cosa per altro, avvenuta nei soli tre casi dei *rottami metallici* (Regolamento n. 333/2011/UE), del *vetro* (Regolamento n. 1179/2012/UE) e del *rame* (Regolamento n. 715/2013/

END OF WASTE

di *Daniele Carissimi*

all'interno del procedimento di recupero in quei settori in cui le norme specifiche hanno avuto (o avranno nel futuro) genesi.

Tutto il *recupero* si muove verso l'end-of-waste ma per giungere a tale risultato occorre tener presente il punto di partenza in cui esistono impianti autorizzati al recupero preesistenti al concetto di EOW che (nonostante autorizzati) devono essere traghettati ai nuovi criteri che, tuttavia, esistono solo per alcune (poche) filiere e non per tutte.

Tale fase di transizione dovrebbe prevedere come traguardo la presenza di regolamenti comunitari per tutte le filiere in modo da azzerare le differenze tra gli Stati Membri UE nel recupero dei rifiuti e quindi privare di cittadinanza il *caso per caso* in quei settori già oggetto di normazione consentendone l'utilizzo solo per quelli non normati.

Pertanto:

- un'attività di *recupero* laddove non produce un'utilità sul rifiuto in uscita rispetto a quello in ingresso non può essere considerata tale e nulla ha che fare con un processo di EOW;
- i processi di *recupero* sono preordinati (e vincolati) a consentire al rifiuto di svolgere un *ruolo utile* ma ciò nonostante non tutti i processi di *recupero* (ad esempio quelli svolti in impianti intermedi) consentono ad un rifiuto di cessare di essere tale;
- un processo di EOW se esiste solo c'è un regolamento comunitario (o nazionale¹⁵ in mancanza del primo¹⁶) che abbia previsto a livello normativo generale ed astratto quali sono le condizioni affinché uno specifico rifiuto possa cessare di essere considerato tale;
- laddove non vi siano tali regole generali ed

astratte per riconoscere un processo di EOW per una specifica tipologia di rifiuto, tale valutazione può essere fatta *caso per caso*. E vero infatti che a norma del comma 4, dell'art. 6, modificato dalla Direttiva 2018/851 in perfetta continuità con quanto già stabilito dallo stesso articolo precedentemente alla riforma di prossimo recepimento laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione o a livello nazionale “*gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1, rispecchiando, ove necessario, i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e)*”¹⁷, e tenendo conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Tali decisioni adottate caso per caso non devono essere notificate alla Commissione in conformità della direttiva (UE) 2015/1535”.

Il portato pratico di una simile ricostruzione è che le operazioni di recupero non rientranti nella categoria dell'*end-of-waste* in senso proprio continuano a far riferimento alla disciplina di cui all'art. 184-ter TUA, essendo le autorizzazioni di cui agli artt. 208 e ss. D.lgs. 152/2006 il portato pratico di tale strumento e non una strada alternativa come invece sembrerebbe essere seguendo la prima impostazione. Tale miscelazione determina un'impropria confusione tra operazioni di recupero che vengono chiamate di cessazione della qualifica di rifiuto dei soli processi EOW che tuttavia si tardano a distinguersi per l'assenza di norme e per l'inadeguatezza autorizzatoria in grado di differenziarla.

Volendo omettere in tale sede di ripercorrere un

UE) – o a livello nazionale.

15 A norma del comma 2 dell'art. 6 della Direttiva 2018/851/UE che dovrà essere recepita entro il 5 luglio 2020 “*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*”.

16 A norma del comma 3, dell'art. 6, della Direttiva 2018/851 di prossimo recepimento “*Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione ai sensi del paragrafo 2, gli Stati membri possono stabilire criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni di cui al paragrafo 1 a determinati tipi di rifiuti. Tali criteri dettagliati tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana della sostanza o dell'oggetto e soddisfano i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e)*”.

17 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

di *Daniele Carissimi*

END OF WASTE

tema già dibattuto in dottrina su quale valenza hanno le autorizzazioni in ragione del richiamo contenuto nell'art. 184-ter comma 3¹⁸ si deve ritenere che le autorizzazioni rilasciate e attualmente godute dagli impianti sono distinguibili (al massimo) in quelle *ante* e *post* regolamenti comunitari EOW in materia potendo far riferimento al comma 1 dell'art. 184-ter per quelle EOW e al comma 3 del medesimo articolo per quelle non ancora EOW (nell'attesa del rilascio del Regolamento comunitario/decreto Nazionale specifico per filiera)¹⁹.

Allo stesso tempo gli impianti che operano già nel rispetto dei criteri di cui ai decreti/regolamenti EOW devono comunque godere di un'autorizzazione che richiami i riferimenti della norma EOW suo presupposto che al suo interno si distingue per contenere i criteri specifici per filiera necessari e sufficienti a dimostrare che un rifiuto ha cessato di essere tale. I criteri EOW, nello specifico, quindi, si configurano come una griglia di valutazione specifica per tipologia di rifiuto sul caso concreto fungente da presupposto e limite per la dimostrazione del buon esito del risultato delle operazioni svolte in quell'impianto. Fondamentalmente i criteri EOW dovrebbero consentire di annullare la discrezionalità amministrativa degli enti autorizzanti degradandola in attività sostanzialmente vincolata al ricorrere della verifica delle condizioni suesposte.

La rilevanza che l'Unione europea attribuisce all'elaborazione di *criteri tecnici*, per altro, emerge vigorosamente anche dal testo della **Direttiva 2018/851/UE**. Nel *Considerando* n. 17 della Direttiva è, infatti, possibile leggere quanto segue: *“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, è importante che gli Stati membri adottino le misure opportune per garantire che i rifiuti sottoposti a un'operazione di recupero non siano considerati più tali se rispettano tutte le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE quale modificata dalla presente direttiva. Tali misure possono includere l'adozione di disposizioni di recepimento delle condizioni in parola, accompagnate da procedure di attuazione, come per esempio l'elaborazione di criteri sulla cessazione della qualifica di rifiuto specifici per materiale e applicazione, documenti di orientamento, decisioni prese caso per caso e altre procedure per l'applicazione ad hoc di condizioni armonizzate fissate a livello dell'Unione. Tali misure dovrebbero altresì includere disposizioni di attuazione per verificare che i rifiuti che cessano di essere considerati tali in conseguenza di un'operazione di recupero siano conformi al diritto dell'Unione in materia di rifiuti, sostanze chimiche e prodotti, in particolare dando la*

End of waste. Chi sei? Dove vai?

rifiuto, compresi il controllo della qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso; e
e. un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

18 A fronte di tale inazione, parte degli operatori del diritto hanno ritenuto che proprio il comma 3 dell'art. 184-ter abiliti gli enti competenti autorizzanti a fissare i criteri in materia di EoW in sede di rilascio delle singole autorizzazioni al recupero rifiuti o di AIA adottando il *“caso per caso”*.

Tale interpretazione viene sostenuta sulla base del richiamo operato non solo a specifici decreti MATTM (5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269), ma soprattutto per il rinvio all'art. 9-bis, lett. a) e b) del D.L. 6 novembre 2008, n. 172.

Per quanto qui più di interesse, in particolare, secondo quanto previsto dall'art. 184-ter, co. 3 TUA, continua ad applicarsi la previsione in base alla quale, *“allo scopo di fronteggiare il fenomeno dell'illegittimo abbandono dei rifiuti e di evitare l'espandersi dello stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti sul territorio nazionale”*, fino alla data di entrata in vigore di specifici decreti ministeriali *“le caratteristiche dei materiali ottenuti dalle attività di recupero si considerano altresì conformi alle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 209 e 210 D.lgs. 152/2006”*.

Sulla base di tale previsione, dunque, è stato possibile intervenire con singoli provvedimenti autorizzativi anche in assenza di specifici regolamenti comunitari o di decreti ministeriali regolanti il flusso di rifiuti in questione.

Una tale valutazione conferma la sovrapposibilità tra disciplina delle materie prime secondarie (vecchio art. 181-bis TUA) ed *end-of-waste* (art. 184-ter TUA).

Di opposto avviso, invece, altra parte della dottrina – a cui, chi scrive, accede – a mente della quale le previsioni di cui all'art. 9-bis, lett. a) e b) sarebbero connotate da una naturale provvisorietà, tanto che per entrambe era sin dall'origine prevista una naturale scadenza.

Sempre secondo tale lettura da tale rilievo dovrebbe evincersi che il richiamo effettuato all'art. 9-bis lett. a) e b) del D.L. 172/2008, sia volto non a creare una soluzione normativa definitiva e rivolta al futuro, ma semplicemente a prorogare – per evitare blocchi delle attività e notevoli problemi economici – le autorizzazioni rilasciate prima dell'introduzione dell'art. 181-bis, così come di salvare tali autorizzazioni a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 184-ter, co. 3, fino al momento dell'entrata in vigore dei Decreti ministeriali specifici.

19 Art. 184-ter, comma 3 *“Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12*

END OF WASTE

di Daniele Carissimi

priorità ai flussi di rifiuti che presentano rischi più elevati per la salute umana e per l'ambiente in ragione della natura e del volume dei flussi di rifiuti, ai rifiuti sottoposti a processi di recupero innovativi o ai rifiuti recuperati per un ulteriore utilizzo successivo in altri Stati membri [...]”²⁰.

Tale impostazione consente di collocare l'End-of-Waste come endofase terminale della fase del recupero/riciclaggio ma funzionalmente postuma rispetto alle eventuali operazioni preliminari e senz'altro al momento da considerarsi eventuale in ragione della non scontata esistenza dalla previsione di regole e criteri tipici EOW relativo alle singole tipologie di rifiuto.

Ed invero deve ritenersi che i criteri End-of-Waste siano necessariamente specifici perché chiamati a disegnare il tracciato tecnico-normativo di filiera in base al quale un rifiuto cessa di essere tale.

In altre parole solo dopo aver scritto e rispettato le regole sull'End-of-Waste si può legittimamente ritenere che un rifiuto ha cessato di essere tale e aver assunto la nuova dignità fuori dalla normativa sui rifiuti.

In questo momento tale operazione non è possibile se non attraverso un'impropria commistione di regole e provvedimenti autorizzatori che sopravvivono tra vecchi e prassi invalse nuove regole non comprese/attuare.

In tale prospettiva i criteri End-of-Waste sono indispensabili e la loro mancanza genera una lacuna che attende di essere colmata la cui attesa è vicariata da autorizzazioni *caso per caso* che tuttavia – in tale prospettiva – unicamente rappresentano un palliativo per un periodo transitorio e preparatorio utile a salvare le pregresse autorizzazioni non costruite sul rispetto di regole generali e a non danneggiare quelle avanguardie imprenditoriali che rappresentano l'esempio su cui costruire le regole generali di End-of-Waste nonché l'esperimento ove verificare l'assenza di pregiudizio ambientale delle dinamiche poste in essere.

2. La competenza nel fissare i parametri tecnici per l'EoW e le decisioni “caso per caso”.

Come è noto tuttavia, la disciplina del caso per caso è entrata in crisi dopo la sentenza n. 1229 del 2018 del Consiglio di Stato. La normativa europea e quella nazionale tuttavia hanno sempre previsto tale formula.

All'art. 6 (*Cessazione della qualifica di rifiuto*) co. 4 della *Direttiva Quadro Rifiuti*, nel testo antecedente alle modifiche introdotte con la nuova *Direttiva* 2018/851/UE, ora abrogata si prevedeva che: “4. Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione in conformità della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, ove quest'ultima lo imponga”²¹.

La norma quindi abilitava espressamente sin dalla prima ora il *caso per caso* in assenza di norme dedicate.

La *Direttiva* opera un generico riferimento agli “Stati membri” quali soggetti titolari – non di un obbligo – ma di una potestà di operare decisioni “caso per caso”, in ordine alla cessazione della qualifica di rifiuto tenendo conto della giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia. La Sentenza è già stata fortemente ed autorevolmente criticata non volendo essere questa la sede dove confermare le tesi espresse in dottrina che hanno dissentito con quel pronunciamento che ha rappresentato l'occasione per arrestare tutto il sistema autorizzatorio²². Basti tuttavia limitarsi a ribadire che il legislatore comunitario non è entrato nel merito della ripartizione delle competenze amministrative all'interno dei Singoli paesi, così non escludendo in via aprioristica che ad essere investite di tale funzione possano essere altresì le strutture decentrate dello Stato (Regioni, Provin-

giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione”.

20 *Direttiva* 2018/851/UE, Considerando 17.

21 *Direttiva* 2008/98/UE, art. 6, co. 4.

22 L. Castagnola, “End of Waste: chi decide i “criteri specifici” utili a stabilire quando un rifiuto cessa di essere tale?”, in *Lexambiente*, del 9 maggio 2018.

G. Amendola, “End of Waste, recupero di rifiuti e Consiglio di Stato. Chiariamo le responsabilità”, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, n. 3/2018.

S. Maglia e S. Suardi, “Rifiuti. Il recupero di rifiuti dopo la sentenza 1229/18 del Consiglio di Stato: fine dell'EoW o della corretta gestione dei rifiuti?”, in *Lexambiente*, del 04 maggio 2018.

di *Daniele Carissimi*

END OF WASTE

cia)²³.

Tale opinione parrebbe essere stata ancora più chiaramente avallata nella **Comunicazione Ares (2015) 5705403 del 9 dicembre 2015** con la quale la Commissione Europea ha risposto ad alcuni quesiti del Ministero dell'Ambiente, confermando che, in assenza di criteri elaborati in sede europea o nazionale, le *autorità locali competenti* possono, in sede di autorizzazione, decidere *caso per caso* i criteri di EoW²⁴.

In tale senso, per altro, sembra muovere anche la Direttiva 2018/851/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti. La nuova Direttiva modifica l'art. 6 della WFD – non ancora recepito – esplicitando chiaramente che: **“Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione ai sensi del paragrafo 2, gli Stati membri possono stabilire criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni di cui al paragrafo 1 a determinati tipi di rifiuti. Tali criteri dettagliati tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana della sostanza o dell'oggetto e soddisfano i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e). 4. Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione o a livello nazionale ai sensi, rispettivamente, del paragrafo 2 o del paragrafo 3, gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1, rispecchiando, ove necessario, i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e), e tenendo conto**

dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Tali decisioni adottate caso per caso non devono essere notificate alla Commissione in conformità della direttiva (UE) 2015/1535”²⁵.

In base a tale previsione, in mancanza di criteri stabiliti a livello europeo o nazionale, (le articolazioni del) lo Stato è espressamente abilitato a prendere decisioni caso per caso o ad adottare misure – generali – appropriate al fine di verificare la cessazione della qualifica di rifiuto di determinati rifiuti.

A fronte di una previsione sovranazionale che permette – come riferito – al singolo Paese membro di fissare in via autonoma determinati parametri tecnici laddove non sia intervenuta una normazione europea, il Testo unico ambientale, all'art. 184-ter, prevede:

- al **comma 2**, che *“i criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400”*;
- e al successivo **comma 3**, che, *“nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5*

End of waste. Chi sei? Dove vai?

G. Amendola, “Rifiuti. End of Waste e Consiglio di Stato: solo lo Stato può intervenire sulla cessazione della qualifica di rifiuto”, in Lexambiente, del 16 marzo 2018.

M. Medugno, “Rifiuti. Senza l'End of Waste non c'è circolarità”, in Lexambiente, del 04 giugno 2018.

23 È stata la stessa Commissione Europea ad avvalorare una simile interpretazione nella Guida interpretativa – *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive Waste Framework Directive* – predisposta dalla Commissione nel giugno 2012 nella quale si afferma al punto 1.3.4 che: *“in cases where EoW criteria have not been set at EU level (Article 6(4) WFD), Member States may decide at national level whether certain waste has ceased to be waste. This can relate to classes of materials recovered from waste or to single-case decisions. In their decisions, Member States (this means any level within the Member State entrusted with the task of developing such criteria under the national administrative structure) are bound by, the applicable directives and must take account of CJEU case law”* Tradotto: *“laddove non siano stati predeterminati dei criteri EoW a livello europeo (Art. 6(4) WFD), gli Stati membri possono decidere a livello nazionale se determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali. Ciò può avvenire con riferimento a determinate classi di materiali recuperati dal rifiuto o con decisioni caso per caso. Nelle loro decisioni, gli Stati membri (intendendosi per tali un qualsiasi livello all'interno dello Stato incaricato di sviluppare tali criteri nell'ambito della struttura amministrativa nazionale) sono vincolati dalle direttive applicabili e devono tener conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea”*.

24 Nella comunicazione, il *Capo dell'Unità ENVA.2 – Gestione rifiuti e Riciclaggio, Direzione A – Economia Verde della Direzione Generale Ambiente della Commissione europea* risponde al Direttore Generale della Direzione Generale per i rifiuti e per l'inquinamento quanto segue: *“Il termine ‘caso per caso’ significa che i criteri EoW possono essere fissati dalla locale autorità competente all'interno dell'atto autorizzativo di gestione dei rifiuti? Sì, secondo la nostra interpretazione dell'Articolo 6 della Direttiva e il relativo capitolo (pagine da 22 a 27) della guida sull'interpretazione delle disposizioni chiave della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti”*.

25 Direttiva 2008/98/UE, art. 6, co. 4 come modificato dalla Direttiva 2018/851/UE.

END OF WASTE

di *Daniele Carissimi*

febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210”.

Almeno nella sua portata letterale, la norma riserva ad uno o più Decreti del MATTM adottati ai sensi dell'art. 17, co. 3 L. 400/1998, la specificazione di criteri EoW a livello nazionale²⁶ in mancanza di quelli comunitari²⁷.

In ogni caso, deve segnalarsi come il Ministero dell'Ambiente si sia più volte pronunciato per un'autonoma potestà decisionale delle Regioni in materia di criteri EoW²⁸, tesi confermata dalla migliore dottrina²⁹.

In via residuale – secondo la nota – *“le Regioni – o gli enti da questi individuati – possono, in sede di rilascio dell'autorizzazione prevista dagli artt. 208, 209 e 211, e quindi anche in regime di autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) definire criteri EoW previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate dal comma 1 dell'art. 184-ter [...]”*.

Tuttavia – come tristemente noto – la sentenza n. 1229/2018, il Consiglio di Stato ha esplicitamente avallato la tesi avversa a quella sostenuta dal Ministero, a parere della quale le Regioni non avrebbero alcuna titolarità nello stabilire criteri EoW proprio in quanto sarebbe l'art. 184-ter ad accentrare tale potestà in capo al Ministero dell'Ambiente³⁰.

3.1. La causa C-60/18 pendente davanti alla Corte di Giustizia e le conclusioni dell'Avvocato Generale

A colorare la vicenda – da ultimo – va segnalata la giurisprudenza comunitaria più recente sulla *cessazione della qualifica di rifiuto*.

La questione attinente al c.d. *end-of-waste* è oggi nuovamente all'esame della Corte di Giustizia nella Causa C-60/18, AS Tallina Vesi/Keskkonnaamet, in cui la Tallinna Ringkonnakohus ha sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale del seguente tenore:

- *“Se l'articolo 6, paragrafo 4 (possibilità per gli Stati membri di decidere caso per caso), della direttiva 2008/98/CE 1 del Parlamento eu-*

26 Nei fatti, tuttavia, nonostante i soli tre Regolamenti comunitari in tema di EoW, anche l'azione del MATTM è rimasta fino a questo punto decisamente sotto le aspettative, vista l'emanazione:

- del D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, *“Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS)”*, cui ha fatto seguito unicamente una circolare interpretativa sempre in materia di CSS del 27 marzo 2018;
- e del D.M. 28 marzo 2018, n. 69 *“Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

27 Ci si riferisce al Regolamento UE n. 715/2013 sui rottami di rame, al Regolamento UE n. 1179/2012 sui rottami di vetro e al Regolamento UE n. 333/2011 sui rottami metallici.

28 Merita di essere menzionata, al riguardo, la Circolare MATTM 1° luglio 2016, n. 10045, *“Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto – Applicazione dell'art. 184-ter del decreto legislativo 03 aprile 2006, n. 152”*, che proprio sulla base dell'art. 9-bis, lett. a) e b) del D.L. 172/2008 e della norma di chiusura contenuta nell'art. 214 (*Determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate*), co. 7 del Codice dell'ambiente, le Regioni (o gli enti da queste delegati) possono, in sede di rilascio di singole autorizzazioni, definire in via residuale specifici criteri per rifiuti che non siano stati oggetti di normazione europea o nazionale. La circolare, per altro, specifica che in definitiva sono individuate tre modalità di definizione dei criteri EoW, *gerarchicamente ordinate*. I criteri di cui ai Regolamenti europei prevalgono su quelli definiti con Decreti ministeriali aventi ad oggetto le stesse tipologie di rifiuti; a loro volta, i criteri ministeriali prevalgono su quelli che le regioni o gli enti delegati abbiano definito *“in fase di autorizzazione ordinaria di impianti di recupero di rifiuti”*.

29 D. Röttgen, *“Rifiuti. È arrivata la conferma per l'End of Waste tramite provvedimenti autorizzativi”*, in Lexambiente, del 1 novembre 2016.

G. Amendola, *“Rifiuti. Fine rifiuto dopo recupero”*, in Lexambiente, del 21 ottobre 2016.

A. Pierobon, *“Rifiuti. Fuori dal nichilismo con l'End of Waste?”*, in Lexambiente, del 04 agosto 2016.

30 Più nel dettaglio, la decisione del 28 febbraio 2018 parte dal presupposto per cui la previsione per cui la Direttiva UE non riconosce il potere di valutazione *“caso per caso”* ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato, ma solo allo Stato medesimo (punto 2.2). Come già rilevato, per altro, tale interpretazione finisce per contrastare con l'interpretazione – evidentemente del pari ammissibile – che della WFD danno le stesse Istituzioni comunitarie, anche in precedenza alle modifiche introdotte dalla Direttiva 851/2008/UE.

A ciò si aggiunga che, pur arrivando alle conclusioni di cui si diceva, è lo stesso Consiglio di Stato ad ammettere al punto 2.1 della propria decisione l'esistenza all'interno dell'art. 184-ter di due distinte discipline:

- una *a regime*, che riserva allo Stato, nel Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la regolazione dei criteri tecnici da soddisfare in relazione a specifiche categorie di rifiuti;
- l'altra, invece, *transitoria*, in relazione alla quale *“viene riaffermata la vigenza di una pluralità di disposizioni (di*

di Daniele Carissimi

END OF WASTE

ropeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, debba essere interpretato nel senso che è conforme a tale disposizione un atto giuridico nazionale il quale prevede che, in mancanza di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto stabiliti a livello di Unione con riferimento a un determinato tipo di rifiuti, detta cessazione dipenda dalla sussistenza per uno specifico tipo di rifiuti di criteri di portata generale stabiliti mediante un atto giuridico nazionale”.

- “Se, in mancanza di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto stabiliti a livello di Unione con riferimento a un determinato tipo di rifiuti, l’articolo 6, paragrafo 4, primo periodo, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, conferisca al detentore dei rifiuti il diritto di chiedere all’autorità competente o a un giudice di uno Stato membro di accertare detta cessazione in linea con la giurisprudenza applicabile della Corte di giustizia dell’Unione europea a prescindere dal fatto che per uno specifico tipo di rifiuti esistano criteri stabiliti mediante un atto giuridico nazionale di portata generale”³¹.

In attesa della decisione, può dirsi che l’Avvocato Generale Juliane Kokott ha presentato il 29 novem-

bre 2018 alcune interessantissime conclusioni in materia, immediatamente segnalate come fortemente innovative.

Secondo le Conclusioni presentate sarebbe, in effetti, **troppo superficiale** desumere dal tenore letterale dell’art. 6(4) della WFD – nella parte in cui specifica che, ove la Commissione non abbia fissato alcun criterio a livello dell’Unione, gli Stati possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile – **che in mancanza di specifiche disposizioni europee o nazionali per determinate sostanze od oggetti, né l’amministrazione né i giudici sono tenuti ad accertare la cessazione della qualifica di rifiuto**³².

Si rileva come, partendo dalla *definizione di rifiuto* di cui all’art. 3(1) WFD, la cessazione della qualifica di rifiuto dovrebbe semplicemente corrispondere al fatto che *“il detentore non se ne disfa più o non ha più l’obbligo o l’intenzione di disfarsene”*³³. Un tale assetto – si dice – sarebbe tuttavia incompatibile con le previsioni che impongono precisi obblighi per i produttori iniziali, nonché per gli altri e i gestori di rifiuti, ai fini di una gestione senza pregiudizio per la salute umana e senza recare pregiudizio all’ambiente³⁴.

- in primo luogo, il detentore della sostanza di cui trattasi non deve avere l’obbligo o l’intenzione o l’obbligo giuridico di disfarsene;
- in secondo luogo, la sostanza o l’oggetto de-

rango diverso), nelle more dell’adozione dei regolamenti ministeriali”.

È, evidentemente, proprio con riferimento a questa seconda ipotesi che non può negarsi la potestà decisoria *caso per caso* delle Regioni.

Tale potestà, per altro, non pare possa dirsi neppure lesiva dell’art. 117, co. 2, lett. s) della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema – questo uno dei timori espressi dai giudici di Palazzo Spada – nella misura in cui il potere esercitato dalle Regioni non solo non pare confliggere con alcuna previsione ordinamentale, ma, anzi, costituisce mera applicazione delle previsioni di cui all’art. 184-ter, co. 3 oltre che 208 e ss. D.lgs. 152/2006.

31 Nel caso di specie, l’Agenzia per l’ambiente estone (Keskkonnaamet) aveva rilasciato all’AS Tallina Vesi, un gestore di impianti di trattamento delle acque reflue, alcune licenze per il recupero di rifiuti in due impianti di trattamento, siti a Tallin e ad Harku in Harjumaa, in cui veniva effettuata la canalizzazione di acque reflue urbane ed il loro trattamento in un impianto a fanghi attivi.

Le parti domandavano se i fanghi di depurazione in tal modo trattati debbano ancora essere considerati come rifiuto, il che limiterebbe significativamente il loro utilizzo, o se possano essere commercializzati liberamente come prodotto. Secondo la Tallinna Vesi, l’operazione di depurazione delle acque reflue costituirebbe un riciclaggio biologico il quale, in base al diritto estone, costituisce un’operazione di recupero di rifiuti in cui i materiali di rifiuto sono trattati per ottenere prodotti e che comporta la cessazione della qualifica di rifiuto.

A parere della Keskkonnaamet, invece, per il prodotto ottenuto dalle operazioni di stabilizzazione e igienizzazione effettuate non sarebbe però previsto alcuno standard di prodotto, con la conseguenza che l’operazione di trattamento dei rifiuti condotta dall’impresa dovrebbe essere classificata come trattamento biologico preliminare al recupero dei rifiuti. Pertanto, a prescindere dal pretrattamento, chi fa uso di fanghi di depurazione dovrebbe registrarsi come gestore di rifiuti non pericolosi o disporre di una licenza per il trattamento dei rifiuti oppure di un’autorizzazione ambientale integrata.

32 Conclusioni dell’Avvocato Generale Juliane Kokott 29 novembre 2018, punti 24, 25 e 26.

33 Conclusioni dell’Avvocato Generale Juliane Kokott 29 novembre 2018, punto 31.

34 Conclusioni dell’Avvocato Generale Juliane Kokott 29 novembre 2018, punti 31, 32 e 33.

End of waste. Chi sei? Dove vai?

END OF WASTE

di *Daniele Carissimi*

vono essere resi utilizzabili mediante un'operazione di recupero senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente.

A dire dell'Avvocato Generale, ad assumere rilievo è proprio la disciplina del recupero dei rifiuti, che integra un presupposto per la cessazione della qualifica di rifiuto.

Anche quanto alle operazioni di recupero deve dirsi che l'elenco di cui all'Allegato II della Direttiva 2008/98/UE non è esaustivo ed anzi lascia agli Stati la possibilità di regolare le operazioni di recupero e di fissare standard di protezione di diversa entità.

È, per altro, proprio quanto accade anche con riferimento alla materia dell'EoW, ove, come detto, è previsto che gli Stati membri *possono* decidere, *caso per caso*, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale, ma non sono tenuti a farlo.

Tale facoltà, in particolare, è conforme all'art. 193 TFUE – che permette agli Stati di mantenere o prendere provvedimenti per una protezione maggiore rispetto a quella prevista in sede europea – ma non è certamente illimitata.

Essa, in particolare, deve:

- tener conto della finalità della Direttiva, ad esempio con riguardo alla gerarchia dei rifiuti (art. 4) e della promozione del recupero dei rifiuti in conformità al considerando 29³⁵;
- ma altresì rispettare i diritti fondamentali degli interessati, tra cui rientrano altresì il diritto di proprietà e la libertà di impresa (artt. 16 e 17 Carta dei diritti fondamentali UE)³⁶.

Nel realizzare gli obiettivi della Direttiva e, dunque, anche nel fissare i c.d. criteri EoW gli Stati godono sì di un'ampia discrezionalità, fermo restando che *“le misure corrispondenti presuppongono una com-*

pressa valutazione rischi della rispettiva misura di recupero in base allo stato più avanzato delle conoscenze scientifiche e tecniche”. Conseguentemente, il sindacato della Corte sul punto è limitato ai casi di manifesto errore di valutazione³⁷.

Secondo l'Avvocato Generale, tuttavia, subordinare la cessazione della qualifica di rifiuto all'emanazione dei relativi criteri in sede comunitaria o nazionale vorrebbe dire che *“i detentori di rifiuti non avrebbero alcun diritto ad ottenere a livello individuale l'accertamento del fatto che, pur in mancanza di criteri, determinati rifiuti hanno cessato di essere tali”*³⁸.

Ciò accadrebbe anche laddove – pur in mancanza di criteri prefissati – si trattasse di rifiuti che *“tenuto conto di tutti gli aspetti pertinenti e dello stato più avanzato delle conoscenze tecniche e scientifiche, sono stati resi utilizzabili al di là di ogni ragionevole dubbio attraverso un'operazione di recupero, senza compromettere la salute umana o danneggiare l'ambiente [...]”*³⁹.

È proprio alla luce di tali considerazioni che l'Avvocato Generale ha proposto di rispondere alla questione sottoposta alla CGUE nei seguenti termini: *“In conformità dell'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, gli Stati membri possono prevedere che, di norma, i rifiuti siano assoggettati alla normativa relativa ai rifiuti fintantoché non soddisfino i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto stabiliti, per il rispettivo specifico tipo di rifiuti, mediante un atto giuridico europeo o nazionale di portata generale.*

Tuttavia, in mancanza di tali criteri, il detentore dei rifiuti ha diritto di chiedere all'autorità competente o a un giudice di uno Stato membro di accertare, per determinati rifiuti, la cessazione della qualifica di rifiuto se, tenuto conto di tutti gli aspetti pertinenti e dello stato più avanzato delle conoscenze scienti-

35 A mente del quale *“gli Stati membri dovrebbero sostenere l'uso di materiali riciclati (come la carta riciclata) in linea con la gerarchia dei rifiuti e con l'obiettivo di realizzare una società del riciclaggio e non dovrebbero promuovere, laddove possibile, lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di detti materiali riciclati”* (Direttiva 2008/98/UE, Considerando 29).

36 Si tratta di previsioni fondamentali nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, tutelanti rispettivamente:

- la libertà d'impresa, essendo *“riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali”* (art. 16);
- e il diritto di proprietà: *“Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale”* (art. 17, co. 1).

37 *Conclusioni dell'Avvocato Generale* Juliane Kokott 29 novembre 2018, punto 47. Si vedano anche i punti 46 e 48.

38 *Conclusioni dell'Avvocato Generale* Juliane Kokott 29 novembre 2018, punto 48.

39 *Conclusioni dell'Avvocato Generale* Juliane Kokott 29 novembre 2018, punto 52.

di Daniele Carissimi

END OF WASTE

fiche e tecniche, tali rifiuti sono stati resi utilizzabili al di là di ogni ragionevole dubbio attraverso un'operazione di recupero, senza compromettere la salute umana o danneggiare l'ambiente o senza che il detentore se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene a norma dell'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98"⁴⁰.

3.2 L'obbligo di interpretazione conforme alla nuova Direttiva 2018/851/UE

Il principio di leale collaborazione tra Stati membri ed Istituzioni comunitarie impone che, anche in attesa della trasposizione di una Direttiva – fonte comunitaria priva di efficacia diretta – debbano comunque essere salvaguardati gli effetti cui l'emanazione di quel provvedimento mira.

È proprio per questo che, i giudici nazionali e la pubblica amministrazione, sebbene non possano immediatamente applicare le disposizioni di una nuova Direttiva sono comunque tenuti (ove possibile) ad un obbligo di interpretazione conforme delle disposizioni del proprio ordinamento interno.

È per questo che giudici ed amministrazioni nazionali “devono in ogni caso individuare, tra tutti i possibili significati della norma interna rilevante per il caso di specie, quello che appaia maggiormente conforme all'oggetto e allo scopo della disciplina europea. Nel far questo, si deve utilizzare innanzitutto il metodo c.d. teleologico, che consente di adattare per via ermeneutica il contenuto precettivo della disposizione interna agli obiettivi della norma europea. In tal modo, si realizza un effetto orizzontale indiretto delle direttive, le cui norme vengono immediatamente applicate dal giudice e dalla pubblica amministrazione attraverso l'interpretazione conforme del diritto interno”⁴¹.

È questo, infatti, il portato dell'insegnamento della Corte di Giustizia con riferimento al dovere di interpretazione conforme delle Direttive.

Anche in mancanza di efficacia diretta, infatti, la norma sovranazionale può comunque rivestire, nei sistemi giuridici nazionali, un valore precettivo indiretto ed essere valutata dal giudice nella risoluzione delle controversie prospettategli.

Fra le possibili interpretazioni di un testo normativo che viene in rilievo nel caso concreto, il giudice non può non prediligere quella conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione europea.

L'obbligo di interpretazione conforme come strumento di efficacia indiretta, trae origine dal Caso Von Colson, nel quale la Corte di Giustizia ha statuito che “spetta al giudice nazionale dare alla legge adottata per l'attuazione della direttiva, in tutti i casi in cui il diritto nazionale gli attribuisce un margine discrezionale, un'interpretazione ed un'applicazione conformi alle esigenze del diritto comunitario”⁴².

Per quanto qui di rilievo, per altro, con la sentenza Marleasing, si è chiarito che l'obbligo in parola è naturalmente esteso anche alle disposizioni nazionali preesistenti rispetto alla Direttiva di nuova adozione: “nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva, onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima”⁴³.

Ancora, nel caso Velasco Navarro si afferma che fra la data di entrata in vigore e quella della scadenza del termine di recepimento, la direttiva, per i principi che esprime, è ormai entrata nell'ordinamento dell'Unione europea, sicché richiede che la normativa nazionale sia applicata fin dall'entrata in vigore della direttiva medesima in modo conforme a quei principi⁴⁴.

Ciò vale anche per la citata Direttiva 2018/851/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, in quanto – nonostante il termine previsto per il recepimento della stessa sia il 5 luglio 2020 – la stessa è comunque in vigore già dal 4 luglio 2018.

Si deve, pertanto, ritenere che la previsione di cui all'art. 184-ter D.lgs. 152/2006 deve necessariamente essere interpretata alla luce di quanto richiesto dalla nuova Direttiva 2018/851/UE.

Con ciò a dire che, anche alla luce dell'interpolazione dell'art. 6 WFD, deve ritenersi criticabile l'interpretazione dell'art. 184-ter TUA secondo cui – in mancanza di criteri fissati a livello europeo o nazionale – spetti alle Regioni (o agli enti eventualmente delegati), in sede di rilascio dell'autorizzazione prevista dagli artt. 208 e ss., definire criteri EoW previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate dal comma 1 dello stesso art. 184-ter.

Per ultimo va segnalato il contributo della giurisprudenza nazionale sul tema il quale, a suo modo, ha

40 Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott 29 novembre 2018, punto 55.

41 Così M. Fratini, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike, 2018, p. 10 e 11.

42 Così CGUE, sentenza 10 aprile 1984, *Von Kolson e Kamann*, C-14/83, punto 28.

43 Così CGUE, sez. VI, sentenza 13 novembre 1990, *Marleasing SA*, C-106/89, punto 8.

44 Così CGUE, sez. IV, sentenza 17 gennaio 2008, *Velasco Navarro*, C-246/06, punti 31 e ss.

saputo non rendersi banale.

Ed invero la Cassazione⁴⁵ ha analizzato i rapporti tra l'autorizzazione e il regolamento n. 333/2011 (il primo esempio di Regolamento End-of-Waste).

Secondo la sentenza il Regolamento n. 333/2011 non può ritenersi abrogativo del decreto 5/2/1998, come si ricava distintamente dal comma 3 dell'art. 184-ter citato, che tale ultimo provvedimento richiama in modo espresso, ammettendone la perdurante vigenza (sia pur fino all'adozione di nuovi decreti ministeriali).

Ciò in ragione dell'incompletezza del citato regolamento per regolamentare tutti i profili che comunque devono essere normati per finalità di interesse generale al fine di evitare, per un verso, che rifiuti con caratteristiche molto diverse possano esser sottoposti alla medesima, rilevante disciplina in tema di end of waste, e, per altro verso, che l'assenza di regole dettagliate – specie in una materia ad alto tecnicismo - stravolga la ratio ed il significato delle disposizioni (comunitarie) medesime. Ecco, dunque, che la necessità di accompagnare una disciplina così tecnica con specifiche disposizioni esecutive comporta, in assenza di espressa previsione, che queste siano comunque ricavate dalla normativa vigente⁴⁶.

4. Le prospettive future

In questi mesi successivi alla Sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/2018 la politica italiana ha registrato diversi arresti rispetto alla soluzione utile al superamento del blocco autorizzatorio determinato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/2018.

Ed invero, il sistema produttivo del recupero dei rifiuti lamenta giustamente un insostenibile grave pregiudizio causato dalla mancata emissione da parte degli Enti Regionali di nuove autorizzazioni ambientali causato dalla predetta sentenza del Consiglio di Stato.

Come noto infatti l'organo competente ad emettere le autorizzazioni agli impianti di recupero dei rifiuti è la Regione come prevede l'art. 196, comma 1, lett. e) del D.lgs 152/2006 secondo un impianto normativo che ha sempre stabilito la competenza a tale livello.

Come sopra visto le regole per stabilire quando un rifiuto cessa di essere tale (“*End of waste*”) non sono

stati sempre stabilite sulla base di criteri europei che infatti ritardano ad essere emanati.

Tali criteri generali ed astratti per singola filiera (es. carta, plastica, pannolini, ingombranti, vetro) prevedono un iter molto lungo. Le singole autorizzazioni dei singoli impianti hanno pertanto vicariato tale assenza di criteri generali stabilendo se quello specifico impianto era in grado di produrre un “*non rifiuto*”, sulla base di una valutazione “*caso per caso*”.

Tale sentenza ha provocato oltre lo stallo totale del rilascio dei titoli autorizzatori da parte delle Regioni (che ora si sentono incompetenti) anche la conseguenza di particolari accumuli di rifiuti negli impianti esistenti, aumento degli incendi degli impianti di stoccaggio, perdita di posti di lavoro, fuga all'estero di investimenti e, di fatto, una riduzione dei quantitativi di rifiuti riciclati con l'aumento esponenziale dello smaltimento in discarica e negli inceneritori.

Le visioni dei contraenti di governo sfociata nella contrapposizione ideologica ha generato diversi tentativi di mediazione così riassumibile:

- una parte propone:
 - un Decreto Ministeriale (c.d. Linee Guida) che stabilisca ulteriori criteri generali dettagliando quelli già presenti e quelli, sempre generali, che dovremo comunque recepire entro l'anno prossimo;
 - una prima verifica obbligatoria di legittimità delle autorizzazioni già rilasciate ai nuovi criteri di prossima emanazione ministeriale con minaccia di revoca per quelle che risultassero non compatibili con le linee guida emanande;
 - una seconda verifica delle medesime autorizzazioni allorquando usciranno i decreti per singola filiera (carta, plastica, ecc);
 - una provvista finanziaria dedicata ministeriale utile a sopperire ai costi di personale necessari a provvedere alla stesura del provvedimento (c.d. Linee Guida).
- Un'altra parte invece propone:
 - di confermare tale possibilità di autorizzare caso per caso in capo alle Regioni fintanto che non usciranno i decreti di filiera attesi dal 2008 rafforzando le funzioni decentra-

45 Cass. Sez. III n. 47712 del 19 ottobre 2018 (UP 14 giu 2018) Pres. Lapalorcia Est. Mengoni Ric. Lamacchia Rifiuti. Rottami di ferro (conforme anche TAR Toscana, sez.II, n. 1321 del 7 settembre 2018).

46 Da individuare nel caso in esame della sentenza citata nelle specifiche CECA, alle quali il D.M. 5 febbraio 1998 fa diretto rinvio in punto di lunghezza massima della parti “*cesoiate*” (lunghezza che, per emergenza pacifica, non è stata rispettata nella vicenda di cui trattasi). Si da ravvisarsi, tra i due testi, quella “*totale sintonia quanto a strumenti e finalità*” che la Corte di appello ha correttamente evidenziato.

di *Daniele Carissimi*

END OF WASTE

te;

- l'inutilità di tali Linee Guida Ministeriali da emettere in quanto rimarrebbero "generaliste" e provvisorie atteso che solo i decreti specifici per filiera sono/saranno idonei a creare una omogeneità autorizzativa a livello comunitario/nazionale;
- di non sottoporre le autorizzazioni esistenti e già in esercizio ad alcuna verifica sopravvenuta di legittimità se non dopo l'emissione dei decreti specifici e peraltro non prima del rinnovo da dover presentare non prima della naturale scadenza dell'autorizzazione;
- di recepire sin d'ora nel testo dell'articolo sull'EOW quanto previsto dall'articolo 6 della direttiva Ue sull'economia circolare dove c'è una maggiore articolazione dei criteri *generalisti* che bisogna garantire ai

prodotti e ai materiali per avere la certificazione di end of waste.

La Conferenza Stato Regioni ha avuto modo di esprimersi suggerendo l'integrazione nell'art. 184-ter stabilendo che fino a quando l'Unione Europea o il Ministero dell'Ambiente non definiscano i criteri specifici EOW per tipologia di rifiuto, questi potranno essere stabiliti dalle Regioni o dalle Province Autonome caso per caso attraverso le singole autorizzazioni.

I tentativi di introdurre la soluzione a livello normativa è tristemente naufragata sia in occasione del decreto semplificazioni (DL. 135 n. 2018 e sua rispettiva legge di conversione n. 12/2019) che con la Legge di Bilancio 2019 (L. 145/2018) lasciando il problema aperto e le soluzioni meramente ipotetiche.

End of waste. Chi sei? Dove vai?

Ambiente Legale - EDITORIA



COLLANA: "I quaderni sui rifiuti"



www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

“La violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione. Il caso dei rifiuti radioattivi”

di GIOVANNA GALASSI
Dott.ssa in Giurisprudenza
Ambiente Legale Srl-Ricercatrice

La violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione. Il caso dei rifiuti radioattivi

ABSTRACT

Dagli orrori della Seconda Guerra mondiale si è promosso l'ideale di unità nell'Europa occidentale, come antidoto contro lo spettro del nazionalismo. Winston Churchill lo aveva auspicato nel discorso alla gioventù accademica di Zurigo e così è accaduto. Oggi l'Unione europea impone agli Stati membri un diritto codificato e quando un'amministrazione nazionale lo viola soccorre un meccanismo che ne garantisce l'attuazione. Alla sua inaugurazione pensa la Commissione, che si avvale del sistema EU Pilot e, solo all'indomani di un dialogo informatico non soddisfacente, procede ad avviare formalmente una procedura di infrazione contro lo Stato membro interessato. L'iter, scandito nei suoi momenti fondamentali, può limitarsi in precontenzioso, ma anche generare un contenzioso, questa volta davanti alla Corte di giustizia. E si può perfino andare oltre. Commissione e Corte di giustizia cooperano per ripristinare la legalità, ma ancora prima di questo ci si augura che i problemi si risolvano con gli strumenti legislativi nazionali di adeguamento al diritto europeo. A volte non si è così solerti e si scivola verso la formalizzazione dell'infrazione, come nel caso dei rifiuti radioattivi.

IN SINTESI

- Al momento in cui la Commissione sia venuta a conoscenza di un fatto che potrebbe costituire violazione del diritto europeo prima dell'apertura formale dell'infrazione scatta il sistema EU Pilot;
- la procedura di infrazione si apre formalmente quando all'esito dell'EU Pilot la Commissione è convinta che vi siano elementi di violazione delle norme. Si instaura una fase pre-contenziosa;
- nel caso in cui lo Stato membro non si adegui al parere motivato, termina la fase precontenziosa e si apre la fase contenziosa davanti alla Corte di giustizia,
- può accadere che lo Stato si mostri inadempiente nei confronti della sentenza che lo obbligava a rimediare all'inadempimento;
- è possibile infliggere sanzioni pecuniarie allo Stato membro che non abbia eseguito una sentenza nella quale viene constatato un suo inadempimento;
- la Commissione ha avviato la procedura d'infrazione n. 2016/2027, seguita, dall'apertura di una nuova procedura d'infrazione contro l'Italia per la mancata attuazione della direttiva 2011/70/EURATOM.

di *Giovanna Galassi*

RESPONSABILITÀ

1. Cosa è la procedura di infrazione

Il diritto europeo codificato si impone agli Stati membri e le istituzioni europee ne garantiscono il rispetto e l'effettività. Commissione europea e Corte di giustizia operano a tal fine, intrecciandosi in una procedura la cui definizione si evolve.

È questa la procedura di infrazione, cioè lo strumento attraverso il quale la Commissione europea svolge la propria funzione di controllo e garanzia del rispetto del diritto da parte degli Stati membri. Una tale compito le è attribuito dall'articolo 17¹ del TUE ed ha la finalità di porre rimedio all'inadempimento da parte di uno Stato membro. La sua inaugurazione di volta in volta fa parte della competenza esclusiva della Commissione e del suo potere discrezionale ed è sollecitata in concreto dalla denuncia di privati o sulla base di un'interrogazione parlamentare o anche di propria iniziativa.

Si può parlare di inadempimento tutte le volte in cui un'amministrazione nazionale viola il diritto dell'Unione mediante una condotta attiva od omissiva. Secondo logica è necessario che la condotta in oggetto sia riferibile allo Stato membro, non importa se a livello centrale o di organo territoriale o locale. Ed è allora che Commissione e Corte di Giustizia inaugurano un dialogo e un confronto con lo Stato membro, che si determina in una fase di precontenzioso e una fase contenziosa: l'una si adopra per definire il fatto e darne una valutazione giuridica e l'altra eventualmente entra in azione per l'accertamento definitivo in contenzioso della violazione del diritto dell'Unione.

Accade, però, che non si ritrova nei Trattati una puntuale e precisa definizione di tale procedura, ma solo una regolamentazione delle linee fondamentali agli art. 258-260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e che sia rimessa alla prassi e alla giurisprudenza della stessa Corte Ue la sua effettiva articolazione procedurale².

2. Il sistema EU Pilot

Al momento in cui la Commissione sia venuta a conoscenza di un fatto che potrebbe costituire violazione

del diritto europeo, sia perché vi è stata una denuncia individuale da parte di privati o perché ha ricevuto una interrogazione parlamentare a riguardo, ancora prima dell'apertura formale dell'infrazione, scatta il **sistema EU Pilot**, cioè un meccanismo per lo scambio di informazioni e la risoluzione di problemi tra Commissione europea e Stati membri, in tema di applicazione del diritto dell'Unione europea o di conformità della legislazione nazionale alla normativa UE.

La Commissione, oggi, lo utilizza per confrontarsi con lo Stato membro interessato alla questione di conformità della legislazione nazionale al diritto dell'UE o di corretta applicazione del diritto dell'UE in sostituzione di quella prassi, ormai decaduta, dell'invio di una lettera a carattere amministrativo alle autorità nazionali per instaurare un dialogo sugli aspetti del diritto interno imputati di non conformità a quello europeo. Non più una pratica cartacea, ma in un'epoca di tecnologia spinta, un moderno scambio di informazioni tramite un **sistema informatico**, tra la Commissione e l'amministrazione nazionale, onde procedere all'accertamento dei fatti e anche degli elementi di diritto intorno alla presunta violazione delle norme europee, che possono determinare la responsabilità dello Stato membro³.

In EU Pilot la Commissione agisce ancora in una veste informale e, quindi, può contare su di una maggiore discrezionalità in relazione alla decisione, prendendo in considerazione anche ragioni di opportunità, tanto che sicuramente è più probabile in questo momento raggiungere una soluzione di compromesso, scagionando l'avvio della procedura di infrazione⁴.

Quando la Commissione considera il dialogo non soddisfacente, perché il Paese interessato non ha comunicato le misure che recepiscono completamente le disposizioni delle direttive o non rettifica la presunta violazione del diritto dell'UE, il caso si chiude negativamente e si avvia una procedura di infrazione.

3. La procedura di infrazione

3.1. fase precontenziosa

La procedura di infrazione si apre formalmente,

La violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione. Il caso dei rifiuti radioattivi

1 Trattato sull'Unione europea, articolo 17, 1 "La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali".

2 Si veda sul punto "La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni", di Roberto Adam, Nicola Minasi, Giorgio Perini, Elena Cano, Emanuele Proserpi.

3 Dipartimento per le Politiche europee in Italia.

4 "La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni", di Roberto Adam, Nicola Minasi, Giorgio Perini, Elena Cano, Emanuele Proserpi.

RESPONSABILITÀ

di Giovanna Galassi

quindi, quando all'esito dell'EU Pilot la Commissione è convinta che vi siano elementi di violazione delle norme. Si instaura una fase **pre-contenziosa**⁵, che a sua volta si scandisce in due tempi:

- lettera di messa in mora;
- parere motivato.

La Commissione invia una **lettera di messa in mora**, concedendo allo Stato un termine di due mesi, entro il quale presentare le proprie osservazioni. La violazione contestata può consistere tanto nella mancata attuazione di una norma europea che in una disposizione o perfino prassi amministrativa nazionale non allineata al diritto dell'Unione. Ancora in contraddittorio con lo Stato membro, si richiedono ulteriori informazioni e si esige una risposta dettagliata entro un termine preciso, in genere due mesi.

A fronte di mancata risposta nel termine o di risposta insoddisfacente, la Commissione emette un **parere motivato**, confermando la valutazione negativa, inquadrando in fatto e in diritto l'inadempimento contestato e diffidando lo Stato a porvi rimedio entro un certo termine (sempre due mesi).

Lettera di messa in mora e parere motivato rappresentano momenti essenziali della procedura di infrazione per la prosecuzione davanti alla Corte di giustizia. Ogni contestazione proposta alla Corte deve passare per la fase precontenziosa, a pena di inammissibilità. Addirittura, qualora nel corso della procedura d'infrazione si determinino novità (ad esempio muta il quadro normativo di riferimento) non si può omettere una nuova messa in mora e parere motivato in relazione alla novità sopravvenuta.

*

3.2. Fase contenziosa

Nel caso in cui lo Stato membro non si adegui al parere motivato, termina la fase precontenziosa. Si apre allora il **giudizio**, onde pervenire all'accertamento formale, mediante sentenza, dell'inosservanza da parte dello Stato di uno degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione. La Commissione, infatti, può presentare **ricorso** per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia contro lo Stato in questione⁶. Si instaura la **fase contenziosa**.

Se la Corte di Giustizia ritiene fondato il ricorso, emette una sentenza di accertamento dell'inadempimento nei confronti dello Stato interessato e, ai sensi

dell'art. 260 TFU, quest'ultimo è obbligato a rimediare. La sentenza sarà di mero accertamento e non potrà indicare le misure necessarie per far cessare l'inadempimento o stabilire il risarcimento di eventuali danni.

*

3.3. L'inadempimento della sentenza della Corte

Può accadere a questo punto che lo Stato si mostri inadempiente nei confronti della sentenza che lo obbligava a rimediare all'inadempimento. Si procede, in tal caso, ad instaurare un nuovo giudizio in seguito alla violazione del Trattato. Ed è ancora una volta la Commissione che si attiva, se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia provveduto ad adottare le misure richieste in sentenza.

In concreto, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte di giustizia, precisando l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che consideri adeguato alle circostanze⁷.

Si avvia, allora, una procedura ex art. 260 del Trattato, essendo contestato un **inadempimento ulteriore ed autonomo**: la mancata adozione dei provvedimenti necessari all'esecuzione della sentenza che ha accertato la violazione del diritto dell'Unione.

In epoca antecedente al Trattato di Lisbona⁸, ai sensi dell'art. 228, par. 2 e 3 del TCE, tale procedura era altrettanto articolata in una **fase**:

- **precontenziosa**: lo Stato inadempiente poteva presentare controdeduzioni e quindi la Commissione emettere un parere motivato che scandiva i punti della sentenza a fronte dei quali si era verificato l'inadempimento, stabilendo un termine per conformarsi;
- **fase contenziosa** (eventuale): nel caso in cui lo Stato membro non avesse rispettato il termine, la Commissione poteva adire la Corte di Giustizia, precisando nel ricorso l'importo della somma dovuta quale penalità a carico dello Stato inadempiente.

Così configurato, tuttavia, il procedimento di infrazione risultava assai lento. All'indomani del Trattato di Lisbona, si snellisce il procedimento d'infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 2⁹, TFUE. Oggi se uno Stato membro non si conforma ad una sentenza d'i-

5 Art. 258 del TFUE.

6 Art. 258 TFUE, par. 2.

7 Art. 260, comma 2 TFU.

8 Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, è il trattato internazionale, firmato il 13 dicembre 2007.

9 Art. 260, par. 2, TFUE: "Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della"

di *Giovanna Galassi*

RESPONSABILITÀ

nadempimento emessa ai sensi dell'art. 258 TFUE e non fornisce esaurienti giustificazioni in risposta alla messa in mora, la Commissione può deferirlo al giudizio della Corte e chiedere il pagamento di una sanzione, **senza dover intraprendere una nuova fase precontenziosa.**

*

3.4. Le sanzioni pecuniarie

Altra novità è rappresentata dalla **possibilità di infliggere sanzioni pecuniarie** allo Stato membro che non abbia eseguito una sentenza nella quale viene constatato un suo inadempimento, ai sensi del trattato di Maastricht¹⁰.

Le sanzioni altro non sono che una somma forfettaria e una penalità di mora, adeguate alla gravità e alla persistenza dell'inadempimento, che svolgono funzione di deterrente.

Altra modifica introdotta dal Trattato di Lisbona sono le sanzioni pecuniarie nei casi di **mancato recepimento delle direttive europee**. Nel caso in cui uno Stato membro abbia disatteso l'obbligo di comunicare alla Commissione le misure adottate al fine di recepire una direttiva, quest'ultima può chiedere alla Corte, nell'ambito dello stesso ricorso per inadempimento, **il pagamento di una sanzione pecuniaria.**

Così, ai sensi dell'art. 260, par. 3 TFUE, la Commissione può richiedere alla Corte:

- di accertare l'avvenuto inadempimento dell'obbligo;
- di condannare lo Stato inadempiente al pagamento della sanzione pecuniaria

Ciò senza dover attendere la fase precontenziosa.

Le sanzioni sono calcolate in considerazione di vari fattori:

- la considerazione delle norme violate e gli effetti della violazione sugli interessi generali e particolari;
- la durata della violazione;
- la capacità del Paese di pagare.

L'importo proposto dalla Commissione può anche essere modificato dalla Corte nella sentenza.

Il **Collegio dei Commissari europei** è poi deputato ad

una decisione di archiviazione se lo Stato membro si conforma ai rilievi della Commissione europea o quando quest'ultima si ritenga soddisfatta alla luce delle osservazioni dello Stato in questione. Per l'archiviazione occorre attendere la riunione mensile del collegio.

4. Gli strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione Europea

In Italia la **Rappresentanza permanente** svolge un ruolo fondamentale nei rapporti tra la Commissione europea e le amministrazioni italiane, sia nella gestione dei casi EU Pilot che delle procedure di infrazione contro il nostro Paese. Esiste anche **un manuale** per la risposta ai casi EU Pilot e alle infrazioni, che raccoglie consigli pratici sulla redazione delle risposte indirizzate alla Commissione Europea, onde a promuovere il dialogo tra le Amministrazioni italiane e la Commissione Europea, predisposto dalla sezione Infrazioni e Aiuti di Stato della Rappresentanza.

A livello normativo, la **legge europea** e la **legge di delegazione europea** sono gli strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione Europea, previsti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234¹¹.

Nel disegno di legge europea sono previste disposizioni onde porre rimedio al disallineamento dell'ordinamento nazionale rispetto al diritto europeo, quando il Governo abbia riconosciuto la fondatezza dei rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito di procedure di infrazione o di procedure di pre-infrazione, avviate tramite il sistema di comunicazione il sistema EU Pilot.

La legge europea in concreto può prevedere:

- modifiche a norme statali oggetto di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia (o di sentenze della Corte di giustizia europea);
- disposizioni per assicurare l'applicazione di atti dell'UE;
- attuazione di trattati internazionali;
- abrogazione e modifica di norme in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione.

La **legge di delegazione europea**, invece, rappresenta il provvedimento normativo con cui si recepiscono

sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte. Essa precisa l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che essa consideri adeguato alle circostanze"

10 Trattato di Maastricht, o Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato il 7 febbraio 1992, che ha modificato a tal fine l'ex articolo 171 del trattato CE, diventato articolo 228 del trattato CE, ora articolo nonché l'articolo 143 del trattato Euratom.

11 Legge del 24 dicembre 2012, n. 234 - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

12 In Italia il d.lgs del 4 marzo 2014, n. 45 ha attuato la direttiva 2011/70/EURATOM.

RESPONSABILITÀ

di *Giovanna Galassi*

nell'ordinamento interno norme giuridiche europee e il processo di adeguamento si attua mediante decreti legislativi che si fondano su specifiche leggi di delega.

* * *

5. Il caso dei rifiuti radioattivi

Sulla scorta della descrizione teorica generale della procedura di infrazione, possiamo guardare con consapevolezza il recente caso dei rifiuti radioattivi che interessa l'Italia.

Sappiamo che la direttiva 2011/70¹³ Euratom istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi. In particolare, ai sensi dell'art. 5: "Gli Stati membri istituiscono e mantengono un quadro legislativo, regolamentare e organizzativo nazionale («quadro nazionale») per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi che attribuisce la responsabilità e prevede il coordinamento tra gli organismi statali competenti. Il quadro nazionale comprende tutti gli elementi seguenti: a) un programma nazionale per l'attuazione della politica di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi...".

Tanto per chiarire, i rifiuti radioattivi comprendono anche i sottoprodotti degli utilizzi delle tecnologie nucleari e radiologiche per scopi diversi dalla produzione di energia, quali la ricerca scientifica e diverse applicazioni mediche. Per la Commissione è una priorità garantire l'adozione delle più rigorose norme di sicurezza in materia di gestione del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi.

La direttiva prescrive agli Stati membri di adottare adeguati provvedimenti in ambito nazionale per un elevato livello di sicurezza nella gestione del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi. Tali provvedimenti mirano a proteggere i lavoratori e la popolazione dai pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti. La direttiva garantisce, inoltre, la trasmissione delle informazioni necessarie e la partecipazione della popolazione in relazione alla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, con un'attenzione particolare per le questioni concernenti le informazioni proprietarie e di sicurezza¹³.

Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva, gli Stati membri erano tenuti a trasmettere per la prima volta alla Commissione il contenuto del loro

programma nazionale non oltre il 23 agosto 2015.

Il Programma nazionale illustra la politica nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi in sintonia con gli obiettivi della direttiva 2011/70/EURATOM e propone l'inventario di tutti i tipi di combustibile esaurito e di rifiuti radioattivi presenti sul territorio nazionale.

Inoltre, l'articolo 4 della Direttiva 2011/70¹⁴ prevede che la sistemazione definitiva dei rifiuti radioattivi avvenga nello Stato membro in cui sono stati generati.

Si tratta in concreto di progettare e **attivare un deposito nazionale**, la cui realizzazione è fondamentale onde garantire la sicurezza, anche sotto il profilo dell'antiterrorismo. Lo stesso è concepito quale struttura di superficie di cui una parte è riservata alla sistemazione definitiva dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività, mentre un'altra allo stoccaggio temporaneo dei rifiuti radioattivi ad alta attività per i quali il deposito definitivo è in profondità.

La questione in realtà non è recente e risale al 1987, quando all'esito del referendum sul nucleare sono stati chiusi i siti nucleari ed è sorto il problema di gestire le scorie nucleari unitamente a quelle prodotte in ambito ospedaliero e industriale¹⁵.

Attualmente il Deposito (che dovrebbe funzionare entro il 2025) non esiste né sappiamo ancora dove verrà realizzato!

E ciò nonostante sia disciplinato nel d.lgs del 15 febbraio 2010, n. 31, recante "Disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99".

Una mappa delle possibili aree è stata predisposta da Sogin e validata da Ispra e attualmente è presso il Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Ambiente per il parere definitivo favorevole per la pubblicazione. Il d.lgs n. 31 del 2010, infatti, attribuiva a Sogin la localizzazione, progettazione, realizzazione e gestione del Deposito Nazionale. Nel 2015 Sogin ha consegnato ad ISPRA la proposta di Carta delle Aree Potenzialmente Idonee (CNAPI) ad ospitare il Deposito Nazionale e Parco Tecnologico, nel rispetto delle tempistiche del d.lgs. 31/2010, ma ancora l'elenco non è stato ufficializzato. Di qui i ritardi e le conseguenze giuridiche.

Seguendo l'iter procedurale sopra esposto e alla luce di tali questioni in fase di stallo nel nostro Paese, si

13 Commissione europea – Bruxelles - Comunicato stampa del 17 maggio 2018.

14 Principi generali 1. "Gli Stati membri istituiscono e mantengono politiche nazionali relative alla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi".

15 Una eventuale reintroduzione dell'energia nucleare si è avuta intorno al 2005 – 2008, sollecitata dal momento storico che vedeva una combinazione tra aumento del fabbisogno nazionale di energia elettrica, innalzamento del costo del petrolio, crisi del carbone fossile, ma che si è concluso definitivamente con il referendum abrogativo del 2011, onde abrogare disposizioni che avrebbero agevolato l'insediamento delle centrali nucleari.

di *Giovanna Galassi*

RESPONSABILITÀ

comprende come la Commissione europea, all'esito della fase precontenziosa e della sua conclusione negativa, abbia avviato lo scorso 17 maggio 2018 anche la fase contenziosa, deferendo l'Italia insieme ad l'Austria, la Croazia alla Corte di giustizia per mancata trasmissione dei **programmi nazionali di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi**.

Accade in Italia, infatti, che nonostante si sia pervenuti a provvedimenti legislativi finalizzati al recepimento delle direttive Euratom (ad esempio i decreti legislativi nn. 45/2014 e 31/2010), **manca ancora la presentazione del Programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi e la localizzazione del sito di deposito**.

Si può comprendere, quindi, che la Commissione abbia avviato la procedura d'infrazione n. 2016/2027, seguita, nel maggio 2018, dall'apertura di una nuova procedura d'infrazione (n. 2018/2021) per la mancata attuazione della direttiva 2011/70/EURATOM.

Nel nostro Paese vi sono una ventina di stoccaggi nucleari e centinaia di microstoccaggi provvisori di modestissime dimensioni. I depositi temporanei sono strutture progettate per gestire in sicurezza i rifiuti radioattivi per un periodo di circa 30 anni, mentre per la sistemazione definitiva è necessario un deposito dotato di barriere multiple, in grado di assicurare l'isolamento della radioattività per almeno 300 anni. Occorre, pertanto, smantellarli e riunirli in un unico deposito nazionale, quale infrastruttura ambientale di superficie, ove saranno poi conferiti i rifiuti radioattivi prodotti in Italia, generati nello smantellamento delle centrali e degli impianti nucleari.

Il Deposito sarà, in linea con gli obiettivi europei, deputato allo smaltimento definitivo dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività e per lo stoccaggio temporaneo, a titolo provvisorio di lunga durata, dei rifiuti radioattivi ad alta attività. Unitamente sorgerà un Parco tecnologico per le attività di ricerca specializzata.

CONCLUSIONI

La questione della mancata trasmissione del Programma Nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi e del sito di deposito nazionale è un tema complesso. Ad aggravare la situazione aiuta la logica che imporrebbe la pubblicazione del Programma Nazionale prima della

realizzazione del deposito nazionale. Quest'ultimo, però, richiede degli anni articolandosi in una fase di consultazione pubblica, progettazione definitiva, autorizzazioni e realizzazione materiale.

Ma anche il Programma Nazionale ha un suo iter articolato: viene sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica per assicurare l'effettiva partecipazione da parte del pubblico ai processi decisionali in materia e, quindi, il Ministero dello Sviluppo Economico e Ministro dell'ambiente dovranno proporlo per l'approvazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro della salute, la Conferenza unificata e l'Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione

Nel frattempo inesorabilmente si attua una gestione provvisoria che regala un accumulo di costi e i depositi temporanei divengono di fatto definitivi.

Si potrebbe notare che l'Italia sul piano nucleare vanta una normativa incompiuta ed emergenziale ed è rivolta a porre soluzione a questioni risalenti connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e all'attività di smantellamento degli impianti dismessi.

In altre esperienze giuridiche, ad esempio in Francia esiste, invece, un sistema normativo articolato del diritto dell'energia nucleare. È stato detto che il modello francese del dibattito pubblico *“potrebbe essere un ottimo esempio da seguire per avviare il processo di compimento della democrazia nucleare grazie alla diffusione della cultura della trasparenza e della sicurezza”*.¹⁶ La democrazia nucleare postula il diritto di partecipazione dei cittadini alle scelte nucleari e il dovere di informazione nucleare in capo ai pubblici poteri. Se nell'art. 7 della Charte de l'Environnement viene codificata la democrazia ambientale e il diritto di partecipazione nel modello francese in Italia, invece, la copertura costituzionale della democrazia nucleare va ricercata nei principi generali di rango costituzionale sanciti negli articoli dedicati ai diritti fondamentali della persona umana. In Italia – si è osservato – non vi sono state procedure inclusive e collaborative di *“natura partecipativa”* nel settore nucleare e si è sostenuto che la difficoltà di provvedere ad un deposito nazionale potrebbe trovare una soluzione nel meccanismo di partecipazione ambientale¹⁷.

Proprio il *débat public*, mutuando il sistema francese, forse potrebbe informare i cittadini della localizzazione del sito unico nazionale, aprendo ad una partecipazione consapevole ai processi decisionali, scagionando le ostilità al progetto.

La violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione. Il caso dei rifiuti radioattivi

16 In www.federalismi.it rivista di diritto pubblico comparato europeo *“Energia nucleare, ambiente e democrazia: Italia e Francia a confronto”* di Vincenzo Pepe del 23 gennaio 2019.

17 In www.federalismi.it rivista di diritto pubblico comparato europeo *“Energia nucleare, ambiente e democrazia: Italia e Francia a confronto”* di Vincenzo Pepe.

“ La pulizia della rete fognaria e delle fosse settiche, non sono la stessa cosa. Lo dice la Cassazione ”

di GIULIA URSINO
Avvocato-Senior Associate
Studio Legale Ambientale Carissimi

La pulizia della rete fognaria e delle fosse settiche, non sono la stessa cosa. Lo dice la Cassazione

ABSTRACT

Con la sentenza n. 52133 del 20 novembre 2018, la Cassazione Penale mette un punto fermo sulla delicata questione dell'applicabilità dell'art. 230, comma 5, ai liquami prelevati da fosse *settiche/pozzi neri/bagni mobili*, escludendola sia sulla base di una interpretazione restrittiva della locuzione “*rete fognaria*”, che sulla base di considerazioni basate sulle *modalità di generazione* del residuo.

La pronuncia in commento, sebbene abbia il pregio di fare chiarezza su tale tema, tuttavia non elimina le difficoltà pratiche riscontrate dagli operatori del settore, che si trovano spesso a fare i conti con una normativa incapace di rappresentare adeguatamente la concreta realtà in cui gli stessi si trovano ad operare.

Il tutto acuito da un'applicazione difforme delle regole all'interno del territorio nazionale, a seconda delle interpretazioni datane dalle *Autorità di controllo* o dai soggetti coinvolti nella *gestione di tali rifiuti liquidi*.

Una situazione non semplice, quindi, della quale si auspica quanto prima un intervento riformatore, al fine di adattare la normativa esistente agli indici progresso e razionalità raggiunti nella pratica.

IN SINTESI

- I liquami prelevati e trasportati su autospurgo debbono considerarsi *rifiuti liquidi* – e non *scarichi* – e pertanto sono soggetti alla *Parte IV* del Testo Unico Ambientale.
- Il *produttore* dei rifiuti classificati con CER 200304 (*fanghi delle fosse settiche*) è il soggetto richiedente il servizio di pulizia manutentiva della fossa settica.
- Il *produttore* dei rifiuti classificati con CER 200306 (*rifiuti della pulizia delle fognature*), è l'impresa che ne effettua la pulizia manutentiva.
- L'art. 230, comma 5, del TUA disciplina esclusivamente una singola (e specifica) categoria di rifiuti da manutenzione e cioè quelli *provenienti* dalla pulizia manutentiva delle reti fognarie.
- I rifiuti liquidi prelevati da fosse settiche e/o pozzi neri o comunque serbatoi non connessi mediante apposite condotte alla rete fognaria, non rientrano nella disciplina derogatoria di cui all'art. 266 del TUA.
- Il limite delle 48 ore va riferito alla *durata di ogni stazionamento* e non al *tempo totale impiegato per il trasporto*.

di Giulia Ursino

MANUTENZIONI

Con la sentenza n. 52133 del 20 novembre 2018, la terza sezione della Corte di Cassazione Penale, torna a parlare della *pulizia manutentiva della rete fognaria* di cui all'art. 230, comma 5, del D.Lgs 152/2006 (di seguito anche Testo Unico Ambientale o TUA). E lo fa a tutto tondo, pronunciandosi non solo sul *campo di applicazione* di detta norma (si applica anche al prelievo dei liquami accumulati in *pozzi neri, vasche imhoff e bagni mobili?*) e sul soggetto *produttore del rifiuto*, ma anche sulla differenza tra *scarico e rifiuto liquido*, sugli *stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto* e sulle *soste tecniche per le operazioni di trasbordo*.

La vicenda trae il suo inizio dall'applicazione di una *sanzione pecuniaria* a carico del legale rappresentante di una società di *autospurghi* - per il reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. a)¹ del TUA - per aver effettuato in molteplici occasioni (ben 42!) uno stoccaggio di *fanghi delle fosse settiche* non autorizzato, in quanto gli stessi giacevano depositati presso l'Azienda per un lasso di tempo superiore alle 48 ore (a volte anche per sei giorni).

Contro detta sanzione veniva proposto ricorso, sull'assunto del legittimo stazionamento dei rifiuti presso la sede dell'Azienda, in conformità alla *disciplina derogatoria* di cui all'art. 230, comma 5, del TUA.

In detto ricorso veniva lamentata poi, per quanto di interesse, l'erronea interpretazione dell'art. 193, comma 12, del TUA che - nel riferirsi al limite delle 48 ore per lo *stazionamento dei veicoli in configurazione di trasporto* o per le *soste tecniche* - andava interpretato nel senso di vietare le soste superiori a detto limite orario (48 ore) e non certo i trasporti che "*impiegano più di 48 ore per arrivare a destino*". In altre parole si censurava "*l'indebita equiparazione tra il limite temporale concesso per gli stazionamenti ed il tempo totale impiegato per il trasporto*".

La Corte di Cassazione, nel respingere tutti i *motivi di ricorso*, si pronunciava - con una articolata motivazione - su numerose questioni ancora oggi oggetto di discussione tra gli interpreti, di cui si cercherà di tratteggiarne gli aspetti più salienti, al fine di fare chiarezza in tale intricata vicenda.

* * *

1. Sulla differenza tra scarico e rifiuto liquido e sul produttore del rifiuto

Innanzitutto, i Supremi Giudici mettono un punto fermo sull'annosa questione della *natura* dei liquami trasportati su *autospurgo* (sono *rifiuti* o ricadono piuttosto nella disciplina degli *scarichi*?²).

Tutto ruota, secondo la Cassazione, sull'individuazione del confine tra gli *scarichi* ed i *rifiuti liquidi*, cosa di non sempre agevole soluzione, in quanto - in entrambi i casi - si tratta di sostanze delle quali il detentore si *disfa/intende/o è obbligato a disfarsi*.

Ebbene, sulla base del combinato disposto degli artt. 74, comma 1, lett. ff)³ e 185, comma 2, lett. a)⁴, del TUA, i Giudici hanno affermato che il *discrimen* è rappresentato dall'esistenza o meno di un sistema stabile di convogliamento delle acque direttamente nel corpo ricettore.

In sostanza, i reflui immessi *direttamente* mediante *condotta dal luogo di produzione al corpo ricettore* rientrano nella disciplina degli *scarichi*, e quindi nella *Parte III* del TUA; viceversa i reflui stoccati in vasche prive di condotta (e che, quindi, necessitano di svuotamento con autobotte), ovvero i reflui che per ruscellamento finiscono nel corpo ricettore (suolo, fognatura, corpo idrico), debbono essere considerati quali *rifiuti liquidi* e per questo gestiti secondo la disciplina di cui alla *Parte IV* del TUA.

Da tali premesse è stata tratta la conseguenza che, **i liquami prelevati e trasportati su autospurgo debbono considerarsi rifiuti liquidi** (in quanto manca il

1 Art. 256 (*attività di gestione di rifiuti non autorizzata*), comma 1, lett. a) D.Lgs 152/2006: "1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:

a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi".

2 Ed invero, classificarli come *rifiuti*, determina l'applicazione delle ben più stringenti regole di cui alla *Parte IV* del D.Lgs. 152/2006, laddove invece - classificarli come *scarichi* - importa l'applicazione dei ben minori oneri di cui alla *Parte III* del Testo Unico Ambientale.

3 Art. 74, comma 1, lett. ff) del D.Lgs 152/2006: "ff) scarico: qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione".

4 Art. 185, comma 2, lett. a) D.Lgs 152/2006: "2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento:

a) le acque di scarico".

MANUTENZIONI

di Giulia Ursino

requisito dell'immissione diretta nel corpo recettore) e in quanto tali devono sottostare al c.d. "regime dei rifiuti"⁵.

Fondamentale appare, quindi, comprendere su quale soggetto (*autospurghista* o *committente i lavori di autospurgo*) ricada la qualifica di *produttore del rifiuto* e quindi su chi ricadano gli stringenti oneri previsti in tema di *gestione dei rifiuti* dalla normativa ambientale attualmente vigente.

Sul punto fanno da padrone due contrapposte interpretazioni⁶. L'una volta a identificare il soggetto produttore dei *liquami-rifiuti liquidi* nel soggetto che effettua la pulizia manutentiva dei relativi impianti, sulla base della disposizione di cui all'art. 230 comma 5⁷ del TUA e della presunta assimilazione di alcuni impianti (soprattutto quelli più isolati) alle fognature, effettuata dall'art. 100 del TUA⁸. L'altra, che distingue i rifiuti classificati con CER 200304 (*fanghi delle fosse settiche*), da quelli classificati con CER 200306 (*rifiuti della pulizia delle fognature*), ravvisandone il *produttore*: dei primi nel soggetto richiedente il servizio di pulizia manutentiva della fossa settica, dei secondi nell'impresa che effettua la pulizia manutentiva.

A tale seconda interpretazione paiono aderire i Giudici della Cassazione, laddove nella sentenza in commento statuiscano che, in caso di pulizia manutentiva della rete fognaria "l'*autospurghista può qualificarsi come produttore ed i rifiuti debbono essere identificati col codice CER 200306 quali rifiuti della pulizia delle fognature*", viceversa chi ha effettuato "lo spurgo di pozzi neri, fosse imofb o di bagni mobili deve qualificarsi trasportatore di rifiuti prodotti da terzi ed i rifiuti devono essere identificati col codice C.E.R. 20.03.04 (*fanghi delle fosse settiche*)".

Ciò sull'assunto in base al quale:

- i. sussiste per la *pulizia manutentiva della rete fognaria* – e solo per questa - una *disciplina derogatoria* che identifica il manutentore nel soggetto produttore del rifiuto, ciò anche al

fine di esentare i relativi *Gestori* dai numerosi adempimenti burocratici previsti in tema di *gestione dei rifiuti*;

- ii. l'*autospurghista di pozzi neri, fosse biologiche imhoff e bagni mobili* si limita ad aspirare e trasportare nell'autobotte il refluo, non effettuando alcuna attività di pulizia di vasche/ contenitori, bensì provvedendo al solo svuotamento e trasporto all'impianto di *depurazione/ smaltimento*;
- iii. la distinzione tra l'attività di pulizia di reti fognarie che genera il rifiuto liquido e l'attività di colui che si limita a svuotare e trasportare i liquami, trova conferma nel diverso identificativo CER: 20.03.06 (*rifiuti della pulizia delle fognature*) quanto alla prima attività; 20.03.04 (*fanghi delle fosse settiche*) quanto alla svuotatura di *pozzi neri, fosse biologiche imhoff e bagni mobili*.

In sostanza, a detta della Suprema Corte, è solamente l'impresa che effettua la pulizia manutentiva della rete fognaria che materialmente produce il rifiuto – in quanto rende mobile, palabile ed asportabile per il successivo trasporto un materiale che è sedimentato nella rete fognaria – e come tale ricade nella definizione di *produttore* di cui all'art. 183, comma 1, lett. a) del TUA. Gli altri, limitandosi a svuotare (mediante aspirazione) i reflui, non "generano" fisicamente alcun rifiuto, compiendo piuttosto un'attività di *gestione* di un rifiuto esistente.

2. Sul campo di applicazione della norma

La Cassazione, si addentra quindi nella spinosa questione del *campo di applicabilità* della sopra citata *norma derogatoria* (art. 230, comma 5, del TUA), tracciandone anche la linea di confine rispetto alle altre discipline di favore previste nella normativa ambientale vigente (art. 266 del TUA).

Nello specifico, è utile ricordare che l'art. 230, comma 5⁹, del TUA, prevede un particolare regime giuri-

5 Conforme: Cass. Pen. Sez. III n. 22036 del 13 aprile 2010; Cass. Pen. Sez. III, Sent. 23 settembre 2011, n. 34608.

6 Cfr. ASPI, "produttore di rifiuti un po' di chiarezza", gennaio-febbraio 2017.

7 Art. 230, comma 5, del TUA: "5. 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 [...]".

8 Art. 100 commi 1 e 3 D.Lgs 152/2006: "1. Gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 2.000 devono essere provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane. [...] 3. Per insediamenti, installazioni o edifici isolati che producono acque reflue domestiche, le regioni individuano sistemi individuali o altri sistemi pubblici o privati adeguati che raggiungano lo stesso livello di protezione ambientale, indicando i tempi di adeguamento degli scarichi a detti sistemi".

In base a tale disposizione, i particolari sistemi previsti dalle Regioni per gli insediamenti, le installazioni o gli edifici isolati, sembrerebbero essere equiparati alla fognatura, in quanto sostitutivi di quest'ultima.

9 Art 230, comma 5, D.Lgs 152/2006: "5. I rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie

La pulizia della rete fognaria e delle fosse settiche, non sono la stessa cosa. Lo dice la Cassazione

di Giulia Ursino

MANUTENZIONI

dico per i rifiuti esitanti dalla pulizia delle reti fognarie caratterizzato sostanzialmente da:

- i. una *fiction iuris*¹⁰ secondo la quale i rifiuti in esame si considerano prodotti dal soggetto manutentore, cioè da colui che svolge l'attività di pulizia manutentiva;
- ii. la possibilità che i rifiuti in esame possano alternativamente essere:
 - a. conferiti direttamente ad impianto di *smaltimento* o *recupero*;
 - b. oppure *"raggruppati temporaneamente"* presso la sede legale o l'unità locale del manutentore, ovvero di colui che svolge (ha svolto) l'attività di pulizia manutentiva in esame;
- iii. con la specificazione finale che il soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva è comunque tenuto ad iscriversi all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, ai sensi dell'art. 212 comma 5 del TUA.

Ebbene, i maggiori problemi applicativi si ponevano (e si pongono tutt'ora in assenza di una chiara precisazione legislativa) in relazione all'interpretazione da dare al termine *"rete fognaria"*.

Ed invero, a fronte di una interpretazione più letterale, basata sulla definizione di *rete fognaria* di cui all'art. 74 comma 1 lett. dd)¹¹ del TUA, si pone chi ritiene di far rientrare in tale definizione anche quegli impianti – individuati dalle Regioni – asserviti a zone isolate sostitutivi della rete fognaria (di cui all'art. 100, comma 3, del TUA).

Tale ultima interpretazione, tuttavia, non è stata avallata dalla pronuncia in commento, che aderendo all'interpretazione più letterale ha ribadito che *"l'art. 230, comma 5, riguarda la pulizia delle reti fognarie, pubbliche o private, cioè quelle infrastrut-*

ture definite nell'art. 74 della parte terza T.U.A. come un sistema di condotte per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane, cioè convogliamenti fissi che collegano direttamente il luogo di produzione con la rete fognaria urbana e che ricevono gli scarichi in essa recapitanti". Ed ancora *"non c'è invece alcuna equiparazione con i liquami provenienti da pozzi neri, vasche imhoff, bagni mobili ecc. con le citate reti fognarie: tali contenitori non hanno alcuno scarico a dispersione diretto nel sottosuolo, nè alcun collegamento diretto alla rete fognaria comunale [...]"*.

Pertanto, secondo la sentenza in commento, l'art. 230, comma 5, del TUA disciplina esclusivamente una singola (e specifica) categoria di rifiuti da manutenzione e cioè quelli *provenienti* dalla pulizia manutentiva delle reti fognarie. Viceversa, tutti i rifiuti liquidi prelevati da fosse settiche e/o pozzi neri o comunque serbatoi non connessi mediante apposite condotte alla rete fognaria (o meglio, che non integrano una rete fognaria) non rientrano in tale speciale disciplina.

*

Esclusa quindi, per le ragioni sopra esposte, l'applicabilità della fattispecie di cui all'art. 230, comma 5, del TUA, ai rifiuti liquidi prelevati da *fosse settiche/pozzi neri/bagni mobili*, i Supremi Giudici, sulla base delle considerazioni (già) effettuate dal Tribunale di primo grado e di una non ben identificata *"dottrina"*, hanno sostenuto la *mancata riconducibilità di residui anche alla disposizione derogatoria di cui all'art. 266, comma 4, del TUA*.

E ciò in quanto, *"alla luce delle modalità di formazione dei rifiuti accumulati nei pozzi neri e nelle fosse settiche, nonché delle modalità operative di manutenzione di detti impianti, [gli stessi] non vengono fisicamente prodotti dalle attività manutentive svolte dalle imprese"*. Ed infatti, *"alla luce, del combinato*

di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. Tali rifiuti potranno essere conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero o, in alternativa, raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. I soggetti che svolgono attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie aderiscono al sistema SISTRI ai sensi dell' articolo 188-ter, comma 1, lettera f) [disposizione che si ritiene non più vigente a seguito dell'intervenuta abrogazione del SISTRI ad opera del DL 135/2018]. Il soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva è comunque tenuto all'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali, prevista dall' articolo 212, comma 5, per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti".

10 Secondo la sentenza in commento *"l'equiparazione ("Si considera...") concettuale tra produttore del rifiuto (ex art. 183, lett. f) per il quale è produttore del rifiuto "il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, miscelazione o altre operazioni che modificano la natura o la composizione del rifiuto (nuovo produttore)" e colui che svolge la pulizia manutentiva dei "rifiuti provenienti dall'attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia pubblica o privata", più che una fiction iuris altro non sarebbe che una precisazione normativa pienamente aderente alla realtà: colui che provvede alla pulizia della rete fognaria produce liquami e fanghi estratti dall'interno della rete fognaria, nel senso che rende mobile, palabile ed asportabile per il successivo trasporto un materiale che è sedimentato nella rete fognaria"*.

11 Art. 74, comma 1, lett. dd) D.Lgs 152/2006: *"dd) rete fognaria: un sistema di condotte per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane"*.

MANUTENZIONI

di Giulia Ursino

disposto dell'art. 183, comma 1, lett. f) e art. 266, comma 4 del TUA, per qualificare l'impresa cui è contrattualmente affidata la manutenzione di un dato impianto come produttore di rifiuti (provenienti dallo svolgimento delle attività manutentive) - occorre che gli **interventi di manutenzione svolti siano in grado di determinare la generazione fisica del rifiuto e che l'impresa sia dotata della professionalità necessaria per lo svolgimento dei servizi di manutenzione affidatigli in piena autonomia gestionale, e non già come mero esecutore delle volontà/indicazioni del committente**".

Ciò posto, si ritiene che la mancata riconducibilità del residuo alla fattispecie di cui all'art. 266, sia piuttosto riferibile alla circostanza che detta norma è applicabile alle sole attività di *piccola manutenzione* ordinaria (generica). Ossia a quelle attività che producono modeste quantità di rifiuti e che pertanto giustificano una *disciplina derogatoria* di favore¹².

3. Sul limite delle 48 ore

Infine, la Corte si pronuncia sugli *stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto* e sulle *soste tecniche per le operazioni di trasbordo*, di cui all'art. 193 comma 12 del TUA.

La sopra citata norma, infatti, consente gli *stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto* e le *soste tecniche per le operazioni di trasbordo* - non considerandoli *stoccaggi non autorizzati* di rifiuti - se e solo se dettati da esigenze di trasporto e non superiori alle 48 ore (escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione).

Ebbene, i Giudici, hanno affermato che - contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente - "*il Tribunale non ha affatto operato una indebita equiparazione tra il limite temporale concesso per gli stazionamenti ed il tempo totale impiegato per il trasporto*", fondando l'addebito del reato di *stoccaggio non autorizzato* piuttosto sulla mancata prova della ricorrenza delle condizioni di legge per valersi della disciplina di favore di cui all'art. 193, comma 12, del TUA.

Con ciò implicitamente confermando che **il limite delle 48 ore va riferito alla durata di ogni stazionamento e non al tempo totale impiegato per il trasporto**.

Ed esplicitamente affermando che "*l'onere di allegazione e prova, per potersi avvalere della deroga, spetta alla parte che la invoca, la quale deve introdurre nel processo e provare non soltanto l'esistenza delle condizioni (che si tratti cioè di sosta durante il*

trasporto di rifiuti caricati per la spedizione all'interno dei porti, degli scali ferroviari ecc.) ma anche che le soste tecniche siano state dettate da esigenze di trasporto e che le stesse non abbiano superato le quarantotto ore".

Sarà quindi colui che invoca la deroga di cui all'art. 193, comma 12, del TUA a dover provare il ricorrere delle condizioni di legge.

CONCLUSIONI

Con la sentenza 52133/2018, la Cassazione si pronuncia dunque sulla questione dell'applicabilità dell'art. 230, comma 5, ai liquami prelevati da fosse *settiche/pozzi neri/bagni mobili*, escludendola sia sulla base di una interpretazione restrittiva della locuzione "*rete fognaria*", che sulla base di considerazioni basate sulle *modalità di generazione* del residuo.

La sentenza in commento, sebbene abbia il pregio di fare chiarezza su tale tema, tuttavia non elimina le difficoltà pratiche riscontrate dagli operatori del settore, che spesso si vedono ad esempio respingere il carico in quanto il produttore dei rifiuti liquidi prelevati da fosse *settiche/pozzi neri/bagni mobili* non risulta - dal FIR - l'autospurghista, o in quanto i *condomini singoli nuclei residenziali* si rifiutano di assumersi la responsabilità di compilazione dei documenti inerenti la tracciabilità dei rifiuti, non avendo il più delle volte alcuna conoscenza in materia.

Il tutto acuito da una normativa fumosa, troppo generica, e soprattutto incapace di rappresentare la concreta realtà in cui le imprese dedite a tale settore si trovano ad operare (ad esempio la *sede locale/unità locale* dell'autospurghista spesso è inidonea al *raggruppamento temporaneo* del residuo, essendo preferibile il riferimento ad un luogo chiuso nella disponibilità all'azienda). Con conseguente rischio poi di una applicazione difforme delle regole all'interno del territorio nazionale, a seconda delle interpretazioni datane dalle Autorità di controllo o dai soggetti coinvolti nella *gestione* di tali *rifiuti liquidi*.

Una situazione non semplice, quindi, della quale si auspica quanto prima un intervento riformatore, al fine di adattare la normativa esistente agli indici progresso e razionalità raggiunti nella pratica.

La pulizia della rete fognaria e delle fosse settiche, non sono la stessa cosa. Lo dice la Cassazione

12 D. Carissimi, "I rifiuti da manutenzione", collana "I quaderni sui rifiuti", ed. 2016.

“ *Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio* ”

di **ROBERTA TOMASSETTI**
 Avvocato-Associate
 Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La normativa di legge in materia di *impatto acustico* - L. del 26 ottobre 1995, n. 447 e D.P.C.M. del 14 novembre 1997 - prevede un'articolata serie di valori limite che le attività, produttive e commerciali, devono rispettare per evitare di incorrere in sanzioni, tanto di natura penale, quanto di natura amministrativa.

Pertanto, il superamento dei valori limite può, a certe condizioni, determinare in capo alle imprese anche una responsabilità di natura civile nei confronti di eventuali terzi danneggiati.

Il rischio di incorrere in dette responsabilità è aumentato laddove la *zonizzazione acustica* predisposta dal Comune preveda un c.d. salto di classe.

L'articolo propone una sintetica ricostruzione della disciplina di legge in materia di impatto acustico e valori limite, al fine di delineare gli strumenti azionabili dai titolari di attività d'impresa in caso di salto di classe e circoscrivere i rischi sanzionatori connessi ad uno sfioramento dei parametri della zonizzazione acustica.

IN SINTESI

- Il superamento dei valori limite può comportare sanzioni amministrative:
 - l'art. 10, co. 2 dispone che chi supera i valori limite fissati dal DPCM del 1997 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.000 a 10.000€.
 - l'art. 10, co. 1 sancisce che la violazione dei regolamenti di esecuzioni e delle disposizioni dettate in applicazione della legge è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 500 a 20.000€.
- Può sussistere una responsabilità civile per i danni subiti dai proprietari degli edifici-ricettori:
 - l'art. 844 c.c. dispone che il proprietario di un fondo può impedire le immissioni di rumori se superano la normale tollerabilità, avuto riguardo alla condizione dei luoghi.
- In caso di salto di classe, il trasgressore può impugnare la sanzione chiedendo la disapplicazione della zonizzazione, per violazione del divieto di salto di classe, e, per l'effetto, l'annullamento della sanzione.

Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio

INQUINAMENTO ACUSTICO

di Roberta Tomassetti

1. La normativa in materia di impatto acustico e valori limite

Per ricostruire la normativa di legge in materia di *impatto acustico* e *valori limite* occorre considerare congiuntamente i seguenti riferimenti:

- A livello di normativa primaria nazionale, la L. del 26 ottobre 1995, n. 447 denominata “*Legge quadro in materia di impatto acustico*”.
- A livello di normativa secondaria nazionale, il DPCM 14 novembre 1997 recante “*Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore*”.
- A livello di normativa secondaria locale, le Deliberazioni del Consiglio Comunale di zonizzazione del territorio.

La Normativa nazionale in materia di impatto acustico è positizzata nella L. del 26 ottobre 1995, n. 447¹. La legge ripartisce le *competenze* sulla gestione dell’impatto acustico nei termini di seguito illustrati:

- È rimessa *allo Stato* la competenza a fissare i **valori limite**² consentiti in materia di inquinamento acustico;³
- È rimesso *alle Regioni* il compito di dettare ai *Comuni* i **criteri** per procedere alla classificazione acustica del territorio comunale, così da poter **differenziare i valori limite in base alla destinazione d’uso**⁴.
- Infine spetta ai *Comuni*:
 - La **classificazione** (o *zonizzazione acustica*) del territorio comunale;⁵

- Il **controllo** del rispetto della normativa per la tutela dall’inquinamento acustico all’atto del rilascio delle concessioni edilizie nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all’esercizio di attività produttive”⁶.

Circa l’individuazione dei **valori limite** la legge quadro distingue tra:

- **valori limite di emissione**: il valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente sonora, misurato in prossimità della *sorgente stessa*;
- **valore limite di immissione**: il valore massimo di rumore che può essere immesso da una o più sorgenti sonore nell’*ambiente abitativo* e nell’*ambiente esterno*, misurato in prossimità dei *ricettori*;
- **valori di attenzione**: il valore di rumore che segnala la presenza di un potenziale *rischio* per la salute umana o per l’ambiente;
- **valori di qualità**: i valori di rumore *da conseguire* nel breve, nel medio e nel lungo periodo con le tecnologie e le metodiche di risanamento disponibili, per realizzare gli obiettivi di tutela previsti dalla presente legge.

La specificazione di tali parametri è stata operata dal D.P.C.M. del 14 novembre 1997 recante “*Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore*” il quale:

- individua in astratto le **6 classi acustiche** in cui il territorio comunale deve essere suddiviso dagli enti locali;
- fissa i **valori limite** di *emissione*, *immissione*⁷,

1 Tale normativa *definisce l’inquinamento acustico* all’art. 2, lett. a) come l’introduzione di *rumore* nell’ambiente abitativo o nell’ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell’ambiente abitativo o dell’ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi.

2 Si veda DPCM 14 novembre 1997 “*Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore*”; D.M. del 16 marzo 1998 “*tecniche di rilevamento e di misurazione dell’inquinamento acustico*”

3 Art. 3 (*Competenze dello Stato*), comma 1, lett. a), L. 447/1995.

4 Art. 4 (*Competenze delle Regioni*), comma 1, lett a), L. 447/1995.

5 Art. 6 (*Competenze dei Comuni*), comma 1, lett. a), L. 447/1995.

6 Art. 6 (*Competenze dei Comuni*), comma 1, lett. d), L. 447/1995.

7 Con particolare riferimento ai **valori limite di immissione** – ovvero i valori verificati a mezzo di *Relazione Tecnica* del 5 ottobre 2018 dalla Ducati - per quanto di interesse, il legislatore nel DPCM del 14 novembre 1997 distingue tra:

- I **valori limite assoluti** di immissione;
- I **valori limite differenziali** di immissione.

Ebbene, per i **valori limite assoluti di immissione** - ovvero il rumore immesso nell’*ambiente esterno* dall’insieme di tutte le sorgenti - si applicano i seguenti parametri espressi come Leq in dB(A).

TABELLA VALORI LIMITE ASSOLUTI DI IMMISSIONE		
Classi di destinazione d’uso del territorio	Fascia oraria 06.00-22.00	Fascia oraria 22.00-06.00
I: aree particolarmente protette	50	40
II: aree destinate ad uso prevalentemente residenziale	55	45
III: aree di tipo misto	60	50
IV: aree di intensa attività umana	65	55
V: aree prevalentemente industriali	70	60
V: aree esclusivamente industriali	70	60

di Roberta Tomassetti

INQUINAMENTO ACUSTICO

qualità e attenzione, differenziandoli in base alle 6 classi acustiche.

Con riferimento al primo profilo, le *Classi di Destinazione d'uso*⁸ fissate dal Legislatore Nazionale sono le seguenti:

- a. **Classe I:** aree particolarmente protette: aree nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione quali aree ospedaliere, scolastiche, aree destinate al riposo ed allo svago, aree residenziali rurali, aree di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici etc.;
- b. **Classe II:** aree destinate ad uso prevalentemente residenziale: aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciali ed assenza di attività industriali ed artigianali;
- c. **Classe III:** aree di tipo misto: aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici, con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali; aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici;
- d. **Classe IV:** aree di intensa attività umana: aree urbane interessate da intenso traffico veicolare, con alta densità di popolazione, con elevata presenza di attività commerciali e uffici, con presenza di attività artigianali; aree in prossimità di strade di grande comunicazione e di linee ferroviarie; aree portuali; aree con limitata presenza di piccole industrie;
- e. **Classe V:** aree prevalentemente industriali: aree interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni;

- f. **Classe VI:** aree esclusivamente industriali: rientrano in questa classe le aree esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi.

In tale quadro, occorre rilevare che, l'amministrazione ha senza dubbio un'ampia potestà discrezionale amministrativa e tecnica nella programmazione acustica del territorio, salva la coerenza con i principi legislativi e con i canoni di logicità e non eccedenza propri dell'azione amministrativa.

In proposito è possibile richiamare - tra le altre - la sentenza Tar Piemonte, sez. II, del 13 dicembre 2005, n. 3971 ove si legge: "La classificazione adottata in concreto, essendo esercizio di un potere ampiamente discrezionale attribuito a chi ha la concreta cura degli interessi pubblici e della loro ponderazione con quelli privati, non si presta ad essere sindacata in sede di legittimità da parte del Giudice amministrativo se non nel ristretto ambito in cui la scelta effettuata si presentasse come palesemente irrazionale e contraddittoria, elemento che, nel caso di specie non si riscontra, considerato che la declaratoria della classe IV non è incompatibile tout court con l'attività in essere della ricorrente".

Alla discrezionalità corrisponde un ridotto potere di sindacato da parte del giudice amministrativo - consentito solo per gravi illogicità, irrazionalità o travisamenti, sintomatici della sussistenza del vizio di eccesso di potere - nonché l'impossibilità dello stesso di sostituirsi all'amministrazione nella eventuale riedizione del potere.

In proposito si richiama quanto sancito dalla sentenza TAR Abruzzo del 10 luglio 2014, n. 597, secondo cui: "Ovviamente, spetterà all'Amministrazione comunale, nel rispetto dei principi e dei criteri sopra enunciati, eventualmente annullare e rielaborare, per la parte suindicata, il proprio piano di zonizza-

Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio

Ulteriormente, i *valori limite differenziali di immissione* individuati dal legislatore sono di 5 dB per il periodo diurno e 3 dB per il periodo notturno, all'interno degli ambienti abitativi.

Si osserva infine che, in base al D.M. 16 marzo 1998 recante "Tecniche di rilevamento e di misurazione dell'inquinamento acustico", per poter valutare il rispetto dei *valori di immissione* occorre fare riferimento anche alle seguenti grandezze:

- *Livello di rumore ambientale (LA)*: è il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato «A», prodotto da tutte le sorgenti di rumore esistenti in un dato luogo e durante un determinato tempo. Il rumore ambientale è costituito dall'insieme del *rumore residuo* e da quello prodotto dalle *specifiche sorgenti disturbanti*, con l'esclusione degli eventi sonori singolarmente identificabili di natura eccezionale rispetto al valore ambientale della zona. È il livello che si confronta con i limiti massimi di esposizione.
- *Livello di rumore residuo (LR)*: è il livello continuo equivalente di pressione sonora ponderato «A», che si rileva quando si esclude la *specifica sorgente disturbante*.
- *Livello differenziale di rumore (LD)*: differenza tra il livello di rumore ambientale (LA) e quello di rumore residuo (LR).

8 Allegato A, DPCM del 14 novembre 1997.

9 In senso analogo tra le altre Consiglio di Stato, sez. IV, 3 dicembre 2009, n. 9301; TAR Abruzzo del 10 luglio 2014, n. 597.

INQUINAMENTO ACUSTICO

di Roberta Tomassetti

zione, non potendosi il Collegio sostituirsi all'Amministrazione nell'esercizio del suo potere pianificatorio".

Nondimeno, la L. 447 del 1995 detta alcuni limiti alle scelte di zonizzazione del territorio, disponendo il divieto di contatto diretto di aree, anche appartenenti a Comuni confinanti, quando tali valori si discostino in misura superiore a 5 dB(A) di livello sonoro¹⁰.

La medesima disposizione di legge nazionale aggiunge che, qualora non sia possibile evitare il salto di classe in ragione di preesistente destinazione d'uso, si prevede l'adozione di piani di risanamento.

Ed infatti come chiarito anche dalla giurisprudenza Tar Abruzzo, sez. I, del 18 giugno 2014, n. 597: "se non può essere rispettato, per la concreta situazione di fatto del territorio ("preesistenti destinazioni d'uso") il divieto di contatto diretto di aree aventi grado acustico non immediatamente consecutivo (come può avvenire, analogamente nel caso di specie, quando zone urbanisticamente qualificate produttive sono collocate a ridosso di aree residenziali), il piano dovrà prevedere la realizzazione di zone cuscinetto, ovvero, se neppure questo è praticabile, imporre piani di risanamento acustico, non essendo, invece, ammissibile la creazione di microzone che comprendano parti del territorio del tutto eterogenee".

I piani di risanamento sono disciplinati dall'art. 7, L. 447/1995 ove si dispone che in caso di salto di classe i comuni provvedono all'adozione di piani di risanamento acustico.

I piani di risanamento sono approvati dal Consiglio Comunale e devono contenere:

- a) l'individuazione della **tipologia ed entità dei rumori presenti**, incluse le sorgenti mobili, nelle zone da risanare;
- b) l'individuazione dei **soggetti a cui compete l'intervento**;
- c) l'**indicazione delle priorità, delle modalità e dei tempi per il risanamento**;
- d) la stima degli **oneri finanziari** e dei mezzi necessari;
- e) le eventuali **misure cautelari** a carattere d'urgenza per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

La problematica riscontrata acquista particolare rilievo se si considera che i valori limite cui il titolare delle emissioni sonore è soggetto, laddove i ricettori

da cui si è chiamati a valutare il rispetto delle previsioni di legge siano collocati in una classe di riferimento più bassa, non sono quelli della sua classe di appartenenza bensì quelli della classe più bassa cui appartengono detti ricettori.

Ragionando diversamente, come osservato da plurima giurisprudenza, gli abitanti di tali zone dovrebbero subire un valore di emissione superiore rispetto a quello previsto per la propria zona acustica e si priverebbe la classificazione acustica di qualsiasi valore precettivo e potere di tutela¹¹.

Ebbene, è proprio in forza della necessità di contemperare l'interesse dei cittadini con l'effettiva possibilità di rispettare la normativa di legge che la zonizzazione acustica deve avere un andamento progressivo e che la legge dispone il divieto di salto di classe ovvero la previsione di piani di risanamento acustico.

2. I rimedi per il caso di salto di classe

In tale quadro, ci si sofferma sull'ipotesi in cui la continuità delle classi prescritta dalla normativa di legge sia inesistente ovvero soltanto apparente, in quanto ottenuta mediante zone-cuscinetto eccessivamente ristrette e quindi inadeguate a garantire un'efficace abbattimento dell'impatto sonoro.

Tale situazione potrebbe essere eventualmente oggetto di contestazione da parte del titolare di uno stabilimento industriale o comunque produttivo, laddove dovessero essere irrogate sanzioni amministrative per superamento dei valori limite, specie se tali sanzioni dipendessero dal superamento di limiti più bassi rispetto a quelli della classe di appartenenza, dovuti al salto di classe.

A sostegno di quanto prospettato si richiama la sentenza TAR Puglia, Sez. I, del 5 marzo 2013, n. 467, secondo cui: "Un corretto procedimento di zonizzazione acustica deve necessariamente muovere dalla considerazione che la qualificazione e il dimensionamento delle zone in cui il territorio viene suddiviso sono condizionati in misura determinante dalla tipologia delle sorgenti sonore presenti nelle zone stesse, dai livelli di rumore prodotti da quelle e quindi anche dallo spazio occorrente per garantirne un adeguato abbattimento, in quanto la diminuzione dei livelli di rumore, pur se agevolata ed accentuata dall'eventuale installazione di strumenti idonei a tale scopo, interviene progressivamente in relazione alla distanza dalla fonte delle emissioni.

Non risulta, pertanto, ragionevole, perché non

10 Art. 4 (Competenze delle Regioni), comma 1, lett. A).

11 Cfr. Sentenza Tar Toscana del 16 giugno 2015, n. 920; Sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 21 febbraio 2011, n. 1081.

di Roberta Tomassetti

INQUINAMENTO ACUSTICO

*fondato su una realistica rappresentazione della situazione considerata, un azionamento che preveda la contiguità di aree aventi classificazioni non progressive, quantomeno nel caso in cui le aree nelle quali sono consentiti più elevati livelli di rumorosità non sono dimensionate in modo da assicurare un effettivo e consistente abbattimento degli stessi al confine*¹².

Nondimeno, è necessario rilevare che, secondo la giurisprudenza, un provvedimento quale il piano di zonizzazione acustica deve essere qualificato come atto regolamentare.

In merito, si richiama la sentenza TAR Campania, sez. I, del 25 giugno 2017, n. 2948 secondo cui: “Il piano di zonizzazione urbanistica è un atto generale normativo di natura regolamentare, cui il legislatore ha assegnato il compito di disciplinare gli indici di tollerabilità dei rumori per ciascuna zona del territorio comunale cui ha riferimento”.

Ebbene, avverso un regolamento illegittimo - in base a cui si è avuta l’emanazione di una sanzione amministrativa - sono astrattamente prospettabili due forme di tutela:

- la richiesta di *disapplicazione* delle disposizioni del regolamento di zonizzazione che prevedono il salto di classe per **contrarietà alla normativa primaria** e, per l’effetto, l’**annullamento** di una eventuale sanzione irrogata sulla base di tale disciplina - senza che vi sia però una modifica stabile del dato normativo;
- la richiesta di **annullamento** delle disposizioni del regolamento di zonizzazione che prevedono il salto di classe per **violazione di legge**, eliminandole in via stabile dall’ordinamento in ragione delle descritte illegittimità;

Sotto il primo profilo occorre rilevare che le *sanzioni amministrative* sono provvedimenti amministrativi idonei ad incidere su diritti soggettivi - ed in particolare sul diritto costituzionalmente garantito secondo cui *nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*¹³. Per l’effetto, esse sono devolute alla *giurisdizione del giudice ordinario*.¹⁴

Nell’ambito della sua giurisdizione, il g.o., laddove per decidere debba valutare in via incidentale la legittimità di atti regolamentari presupposti e tale scrutinio evidenzia una sostanziale contrarietà tra la

norma secondaria e una norma sovraordinata primaria, può *disapplicare il regolamento illegittimo*, sulla base degli articoli 4 e 5 della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato E.

Il principio è confermato, tra le altre, dalla sentenza della Cassazione Civile del 30 ottobre 2007, n. 22894 secondo cui «Il giudice ordinario, nel giudizio di opposizione avverso ordinanza ingiunzione irrogativa di sanzione pecuniaria amministrativa, può sindacare, al fine della sua eventuale disapplicazione, il provvedimento cosiddetto presupposto, quello cioè integrativo della norma la cui violazione è stata posta a fondamento di detta sanzione, ma tale sindacato, anche sotto il profilo dell’eccesso di potere, deve restare circoscritto alla legittimità e, pertanto, può implicare un controllo sulla rispondenza delle finalità perseguite dall’amministrazione con quelle indicate dalla legge» (si veda anche Cass., sentenza n. 396/1995 anch’essa citata nelle controdeduzioni al ricorso prefettizio). Del pari, deve essere correttamente inquadrata anche la sentenza della Suprema Corte n. 11278/2001 la quale nell’affermare l’«attività discrezionale non soggetta al sindacato della autorità giudiziaria» si riferisce alla impossibilità di censurare il merito del provvedimento amministrativo.

Chiaramente, come confermato anche dalla sentenza riportata, il sindacato riconosciuto al giudice è limitato alla valutazione del **profilo di legittimità dell’azione amministrativa** - non potendo coinvolgere il merito amministrativo, in ragione del principio di separazione dei poteri.

Pertanto, laddove in base alla normativa sulla zonizzazione dovesse essere irrogata una sanzione amministrativa - ed in particolare laddove tale sanzione fosse riferita a valori limite disposti in base ad un salto di classe-, il privato potrebbe impugnare detta sanzione chiedendo la disapplicazione della normativa presupposta e, per l’effetto, l’annullamento della sanzione stessa, senza tuttavia giungere ad una innovazione stabile dell’ordinamento.

Per ciò che riguarda invece l’annullamento delle disposizioni del regolamento illegittime, in merito occorre anzitutto svolgere alcune considerazioni circa i **termini di impugnazione del piano di zonizzazione acustica**.

Essendo la zonizzazione un *atto pianificatorio generale di natura regolamentare*, esso è di norma privo

Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio

12 Cfr. anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 29.12.1997, n. 2235; Tar Brescia, sez. I, 27 maggio 2003, n. 751).

13 Art. 23 Cost.

14 Art. 22 (Opposizione all’ordinanza-ingiunzione), L. 689/1981: “Salvo quanto previsto dall’articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l’ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l’ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all’autorità giudiziaria ordinaria. L’opposizione è regolata dall’articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.”

INQUINAMENTO ACUSTICO

di Roberta Tomassetti

di attitudine offensiva nei confronti degli amministratori, i quali se ne potranno dolere eventualmente in sede di **impugnativa congiunta con l'atto applicativo** che renda concreta la lesione prima solo potenziale della loro sfera giuridica, salvo che l'atto pianificatorio non presenti profili di specificazione tali da produrre un immediato effetto lesivo¹⁵.

Da tale ricostruzione dogmatica deriva che i *termini per impugnare la zonizzazione* non decorrono, di norma, dal momento dell'emanazione del piano – come normalmente avviene per i provvedimenti di natura amministrativa – bensì dall'emissione dell'eventuale atto applicativo lesivo.

Ebbene, potrebbe essere individuato quale provvedimento applicativo l'irrogazione della sanzione amministrativa di violazione dei valori limite.

Peraltro, come sottolineato dalla giurisprudenza, non rileva ai fini dell'ammissibilità del ricorso per l'annullamento del regolamento illegittimo che l'atto individuato quale applicativo non sia assoggettato alla giurisdizione del giudice amministrativo – come per il caso delle sanzioni amministrative.

Ed infatti, secondo la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, dell'8 novembre 2017, n. 5145: *“L'ammissibilità (o la procedibilità) del ricorso avverso il regolamento non può, tuttavia, essere subordinata all'ulteriore condizione che l'impugnazione dell'atto applicativo rientri anch'essa nella giurisdizione del giudice amministrativo. Un simile assunto porterebbe all'inaccettabile risultato di escludere l'azione di annullamento contro quei regolamenti che (come quello oggetto del presente giudizio) regolano canoni, corrispettivi, indennità o che, comunque, incidono, a valle, su rapporti paritetici, rispetto ai quali la giurisdizione sull'atto applicativo non appartiene di regola al giudice amministrativo. Una simile conclusione, oltre che palesemente irragionevole, solleverebbe profili di significativo contrasto con i principi costituzionali che garantiscono l'effettività diritto di azione contro gli atti della pubblica amministrazione (artt. 24, 103 e 113), non consentendo che esso sia limitato o escluso “per determinate categorie di atti” (art. 113, comma 2, Cost.).*

3. Le ipotesi sanzionatorie e il risarcimento da fatto illecito

Posto quanto sopra, è necessario ricostruire l'apparato sanzionatorio amministrativo e penale predisposto dalla normativa nazionale in materia di impatto acustico nonché la possibile sanzionabilità per fatto illecito di un eventuale superamento dei valori limite.

In base alla normativa nazionale, il controllo e l'irrogazione di sanzioni amministrative in materia di impatto acustico è rimesso dalla legge in capo al Comune¹⁶.

Per ciò che concerne strettamente le sanzioni contestabili, la legge quadro sull'inquinamento acustico prevede una serie di sanzioni amministrative, e più nello specifico – per quanto di interesse:¹⁷

- Per il superamento dei valori limite, l'art. 10, comma 2 dispone che chi, nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente fissa o mobile di emissioni sonore, supera i valori limite fissati dal DPCM del 1997 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1.000 euro a 10.000 euro.
- Per la violazione delle disposizioni attuative in materia di impatto acustico l'art. 10, comma 1 sancisce che la violazione dei regolamenti di esecuzioni e delle disposizioni dettate in applicazione della legge quadro dallo stato, dalle regioni, dalla provincia e dai comuni, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 500 € a 20.000€.

Oltre alle sanzioni amministrative è opportuno segnalare talune fattispecie di reato che, astrattamente, potrebbero essere integrate dallo sfioramento dei valori limite.

Si fa in particolar modo riferimento all'art. 659 c.p. rubricato *“Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone”* ed in particolare:

- Il comma 1 dell'art. 659 c.p., il quale dispone che chiunque, mediante schiamazzi o rumori,

15 Ed infatti, la giurisprudenza amministrativa ha distinto ormai da tempo, con riguardo all'onere di impugnativa delle fonti normative secondarie, tra due categorie di atti regolamentari:

- gli atti contenenti solo c.d. *“volizioni preliminari”*, cioè statuizioni di carattere generale, astratto e programmatico, come tali non idonei a produrre una immediata incisione nella sfera giuridica dei destinatari, i quali vanno impugnati necessariamente assieme ai relativi atti applicativi (cd. tecnica della doppia impugnazione);
- gli atti regolamentari denominati *“volizione-azione”*, i quali contengono, almeno in parte, previsioni destinate ad una immediata applicazione e quindi, come tali, capaci di produrre un immediato effetto lesivo nella sfera giuridica dei destinatari; gli stessi devono essere gravati immediatamente, a prescindere dalla adozione di atti applicativi.

16 Art. 6 (Competenze dei Comuni), comma 1, lett. d), L. 447/1995.

17 Art. 10 (Sanzioni), L. 447/1995.

di Roberta Tomassetti

INQUINAMENTO ACUSTICO

ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 309€.

- Il comma 2 dell'art. 659 c.p., il quale recita che a chi *esercita una professione* o un mestiere rumoroso contro le disposizioni di legge o le prescrizioni dell'Autorità si applica l'ammenda da 103 a 516€.

Purtuttavia, laddove le condotte eventualmente integrate si sostanzino nel **solo superamento dei valori limiti** troverà di norma applicazione in ragione del *principio di specialità la sola sanzione amministrativa di cui alla legge quadro sull'inquinamento acustico*, art. 10, comma 2, e non la sanzione penale di cui all'art. 659.

Ed infatti, in base all'art. 9 della legge del 24 novembre 1981, n. 689 – che regola l'irrogazione delle sanzioni amministrative - quando uno stesso fatto è punito da una **disposizione penale** e da una **disposizione che prevede una sanzione amministrativa**, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la **disposizione speciale**, che nel caso di specie è la sanzione amministrativa.

A conferma di quanto osservato si riportano le statuizioni dalla Cassazione Penale, Sez. III, del 30 agosto 2018, n. 39261 secondo cui: “*la giurisprudenza di legittimità ha, con orientamento che può dirsi ormai consolidato, affermato il principio di diritto secondo cui secondo l'ambito di operatività dell'art. 659 c.p. con riferimento ad attività o mestieri rumorosi, deve essere individuato nel senso che, qualora si verifici esclusivamente il mero superamento dei limiti di emissione fissati secondo i criteri di cui alla L. n. 447 del 1995, mediante impiego o esercizio delle sorgenti individuate dalla legge medesima, si configura il solo illecito amministrativo di cui all'art. 10, comma 2 della legge quadro;*

quando, invece, la condotta si sia concretata nella violazione di disposizioni di legge o prescrizioni dell'autorità che regolano l'esercizio del mestiere o dell'attività, sarà applicabile la contravvenzione sanzionata dall'art. 659 c.p., comma 2, mentre, nel caso in cui l'attività ed il mestiere vengano svolti eccedendo dalle normali modalità di esercizio, ponendo così in essere una condotta idonea a turbare la pubblica quiete, sarà configurabile la violazione

sanzionata dall'art. 659 c.p. comma 1 indipendentemente dalla fonte sonora dalla quale i rumori provengono, quindi anche nel caso in cui l'abuso si concretizzi in un uso smodato dei mezzi tipici di esercizio della professione o del mestiere rumoroso”¹⁸.

*

Infine, occorre rilevare che, per ciò che concerne il *rapporto tra privati*, il *Titolare di uno Stabilimento*, per il superamento dei valori limite, potrebbe astrattamente essere oggetto di una **richiesta di risarcimento danni** da parte dei proprietari degli edifici-ricettori prossimi allo stabilimento.

In proposito, l'art. 844 c.c. dispone infatti che il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la **normale tollerabilità**, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi. Nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà e può tener conto della priorità di un determinato uso.

In merito alla ricostruzione del concetto di *normale tollerabilità*, si segnala che la *giurisprudenza* è solita considerare il **superamento dei valori limite solo quale uno dei parametri che possono condurre ad un giudizio di non tollerabilità**.

Purtuttavia, astrattamente, l'autorità giurisdizionale potrebbe ritenere *intollerabilità una condotta, anche a prescindere dal superamento di questi limiti*.

Detto in altre parole, il **giudizio di tollerabilità tende ad essere più stringente rispetto al mero parametro della sanzionabilità della condotta dal punto di vista della legge quadro sull'inquinamento acustico**.

In proposito è possibile richiamare quanto sancito dalla Cassazione Civile, Sez. II, 20 gennaio 2017, n. 1606 ove si legge in massima: “*In materia di immissioni, i criteri dettati dal d.m. 16 marzo 1998 atengono al superamento dei valori limite differenziali di immissione di rumore nell'esercizio e nell'impiego di sorgente di emissioni sonore, di cui all'art. 6, comma 2, della l. n. 447 del 1995 e, perseguendo la finalità pubblica di proteggere la salute mediante la predisposizione di un apposito illecito amministrativo, operano nei rapporti tra P.A. e privati sulla base di parametri meno rigorosi di quelli applicabili, nei singoli casi, ex art. 844 c.c.*”.

Ulteriormente è possibile richiamare quanto statuito dalla Cassazione Civile, sez. II, del 12 febbraio 2010, n. 3438 secondo cui: “*Il limite di tollerabi-*

Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio

18 Cfr. anche Cass. Penale, Sez. III, del 5 giugno 2015, n. 25424.

INQUINAMENTO ACUSTICO

di Roberta Tomassetti

lità delle immissioni non ha carattere assoluto ma è relativo alla situazione ambientale, variabile da luogo a luogo, secondo le caratteristiche della zona e le abitudini degli abitanti; spetta, pertanto, al giudice di merito accertare in concreto il superamento della normale tollerabilità e individuare gli accorgimenti idonei a ricondurre le immissioni nell'ambito della stessa”.

Chiaramente, il riconoscimento di una *responsabilità da fatto illecito* sarebbe configurabile solo laddove l'attore possa dare prova in giudizio:

- delle asserite *condotte* realizzate dalla *Committeente*;
- della *intollerabilità* di dette condotte;
- delle *conseguenze dannose* discendenti dalle stesse
- del *nesso di causalità* tra condotta illecita e danno.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto, il superamento dei valori limite in materia di impatto acustico può dare origine ad un'articolata serie di responsabilità in capo al titolare di un'attività produttiva ovvero commerciale. Pertanto, sarà opportuno operare una *diligente valutazione periodica delle emissioni di rumore prodotte*, al fine di verificare la persistente compatibilità acustica dello stabilimento.

Nondimeno, richiamandoci a quanto si è già detto sulla *zonizzazione acustica del territorio comunale*, occorre sottolineare che, laddove vi sia un salto di classe, la possibilità di incorrere in sanzione è maggiorata rispetto a quella che dovrebbe essere la normalità.

In tale quadro, si raccomanda una particolare cautela posto che l'attività potrebbe essere sanzionata per lo sfioramento di valori limite più bassi di quelli della classe di appartenenza dello stabilimento.

Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio

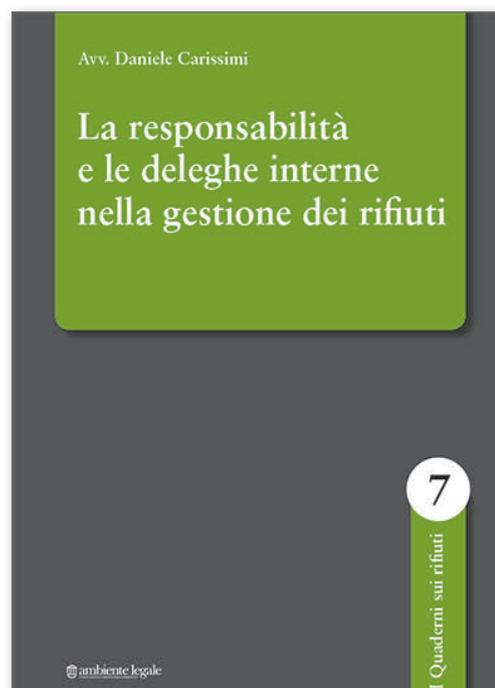
COLLANA:

“I QUADERNI SUI RIFIUTI”

La responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti

Autore:

Avv. D. Carissimi



ISBN: 978-88-942121-8-1



<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

“La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione”

di GRETA CATINI
 AVVOCATO-Trainee
 Studio Legale Ambientale Carissimi

La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione

ABSTRACT

La disciplina sulla dismissione dei cespiti aziendali è regolata dal DPR n.441/1997, il quale detta una serie di obblighi a carico del contribuente.

Nei cinque articoli di cui si compone il suddetto DPR, infatti, vengono dettate le disposizioni in materia di distruzione dei beni aziendali e le procedure da seguire per la distruzione degli stessi senza incorrere nel rischio di vedersi applicate, in caso di verifica da parte dell'Amministrazione Finanziaria, le presunzioni di cessione previste dal DPR.

Fra le suddette procedure per superare la presunzione di cessione, invero, vengono indicate quelle comprovanti l'avvenuta distruzione del bene o la sua trasformazione in beni di altro tipo o di più modesto valore, prevedendo una serie di oneri a tal scopo, a carico del contribuente.

Tuttavia tali oneri possono venir meno in determinati casi come, ad esempio, nel caso in cui i beni in questione siano classificabili come rifiuto. Ma quando un bene è classificabile come rifiuto?

IN SINTESI

- L'art. 1 del DPR n.441 del 1997, al comma 1, disciplina la presunzione di cessione affermando che si ritengono ceduti tutti i beni acquistati, importati, o prodotti che non si trovano nei luoghi in cui il contribuente svolge le proprie operazioni;
- il comma 2 del suddetto articolo prevede i casi in cui non opera la presunzione di cessione, fra i quali quello in cui il bene è stato distrutto, ed i metodi per dimostrare la distruzione dello stesso;
- quando il bene si trasforma in rifiuto il contribuente è esonerato dagli oneri previsti per la dimostrazione dell'avvenuta distruzione del bene;
- ai fini di poter usufruire di tale esonero è necessario capire quando un bene si trasforma in rifiuto e, quindi, analizzare la definizione di rifiuto di cui all'art. 183 del TUA;
- l'attuale definizione di rifiuto presente nell'art. 183 del TUA si basa principalmente sull'elemento soggettivo del "disfarsi".

DEFINIZIONE DI RIFIUTO

di Greta Catini

1. La disciplina sulla cessione dei cespiti: il DPR n.441 del 1997

In ambito aziendale accade di frequente che i beni (merce o strumentali) di un'impresa, non siano più idonei a soddisfare gli scopi per cui erano stati acquistati, generando un accumulo di beni obsoleti e non più economicamente utilizzabili e che l'azienda abbia, quindi, l'esigenza di procedere alla **dismissione** degli stessi, al fine di eliminarli e di trovare giovamento anche dal punto di vista fiscale.

L'uscita di tali beni dal ciclo produttivo o commerciale di un'azienda, infatti, può derivare da determinate cause che possono essere così brevemente riassunte¹:

- **alienazione:** che riguarda la normale cessione a terzi del bene strumentale usato, con regolare emissione di fattura o in alternativa la sua cessione come permuta in concomitanza all'acquisto di un nuovo bene;

- **eliminazione:** che a sua volta può essere:

- **volontaria:** la quale si verifica nel momento in cui il bene avendo esaurito completamente la sua utilità, anche perché superato tecnologicamente, risulta di difficile alienazione ai terzi ed il suo valore di realizzo è nullo.

In tal caso, quindi, si procede alla sua rottamazione o **distruzione**, che deve essere dettagliatamente documentata in base alla normativa fiscale;

- **involontaria:** ipotesi in cui il bene viene estromesso dal processo produttivo aziendale per cause accidentali estranee alla gestione. È il caso, ad esempio, delle calamità naturali (alluvioni, terremoti, frane, ecc.), incendi, furti.

Anche in questi casi occorre documentare la prova di quanto accaduto per il rispetto della normativa fiscale.

Se però l'alienazione dei beni, intesa come vendita degli stessi, non comporta eccessivi problemi dal punto di vista fiscale, essendo facilmente tracciabile, l'**eliminazione**, al contrario, pur rappresentando una pratica fondamentale per l'imprenditore che si voglia liberare di beni ormai in disuso in azienda, genera delle problematiche attuative rispetto alla disciplina IVA in ordine alle c.d. **presunzioni di cessione o di acquisto**.

Dal punto di vista fiscale è di nota importanza, infatti, la "**tracciabilità**" del ciclo di tali beni, sia in

ingresso che soprattutto in uscita, al fine di evitare la generazione della presunzione di acquisto e/o di vendita non documentato e non dichiarato.

La disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto, invero, è contenuta nel DPR del 10 novembre 1997, n.441 intitolato "*Regolamento recante norme per il riordino della disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto*" emanato in attuazione della delega conferita al Governo con l'art. 3 comma 137 lett.a) della Legge n.662 del 1996 con l'intento di revisionare la materia in oggetto che, fino a quel momento, era regolamentata dall'art. 53 del DPR n.633 del 1972 c.d. Decreto IVA, al quale poi ha fatto seguito la circolare esplicativa n.193 del 23 luglio 1998, con cui è stata fornita un'interpretazione tassativa delle prove e procedure che devono essere eseguite al fine di vincere le specifiche presunzioni.

Il suddetto DPR, infatti, all'art. 1, comma 1, disciplina la c.d. "**presunzione di cessione**" per cui, come vedremo nel dettaglio nel prossimo paragrafo, si **presumono ceduti i beni acquistati, importati o prodotti dall'impresa stessa, che non si trovano più nei luoghi in cui il contribuente svolge le proprie operazioni, né in quelli dei suoi rappresentanti**.

Ebbene, il verificarsi di tale condizione, riveste particolare importanza in considerazione delle conseguenze che possono derivare dall'inosservanza delle prescrizioni normative.

Qualora in caso di controllo alle giacenze di magazzino (ma anche beni strumentali), infatti, dovesse essere rilevato un ammanco non giustificato, opererà la suddetta presunzione di cessione, alla quale consegue automaticamente l'addebito all'operatore economico, delle sanzioni in vigore per i casi di cessioni di beni in evasione di imposta².

Orbene, per evitare tale conseguenza, il DPR in oggetto, prevede determinate procedure, di cui, quindi, l'imprenditore-operatore economico deve essere a conoscenza per sottrarsi alla presunzione di cessione. Nel presente contributo, pertanto, verranno disaminate le diverse procedure previste dalla normativa vigente in materia di presunzione di cessione dei cespiti ed in particolare quella riguardante la possibilità di classificare i beni obsoleti come "**rifuti**" al fine di poter dimostrare la distruzione degli stessi ed evitare l'operatività della presunzione.

1.1. La presunzione di cessione ex art. 1, comma 1 del DPR n.441/1997

Come sopra anticipato, la presunzione di cessione è disciplinata dall'art. 1 del DPR n.441 del 1997 il

La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione

1 Si veda sul punto il sito www.fiscoetasse.com

2 Cfr. Linee guida Confindustria Vicenza del 21 novembre 2012.

di Greta Catini

DEFINIZIONE DI RIFIUTO

quale, al comma 1, prevede che:

“Si presumono ceduti i beni acquistati, importati o prodotti che non si trovano nei luoghi in cui il contribuente svolge le proprie operazioni, né in quelli dei suoi rappresentanti. Tra tali luoghi rientrano anche le sedi secondarie, filiali, succursali, dipendenze, stabilimenti, negozi, depositi ed i mezzi di trasporto nella disponibilità dell’impresa”.

Dalla lettera della suddetta norma, pertanto, appare evidente che si tratta di una **presunzione legale** per cui l’Amministrazione finanziaria, in caso di mancato rinvenimento delle merci tra i luoghi in cui l’operatore economico svolge principalmente le proprie operazioni, **può presumere l’esistenza di una cessione di beni** avvenuta in evasione e, di conseguenza, può accertare l’imposta a carico del soggetto passivo, ipotizzando appunto che le merci siano state vendute in evasione d’imposta, con tanto di occultazione delle fatture.

Si tratta, tuttavia, di una presunzione legale relativa detta anche, nel linguaggio giuridico, *“iuris tantum”*, in quanto consente la dimostrazione contraria da parte del contribuente, anche se entro determinati limiti di oggetto e di mezzi di prova nella norma prefigurati e stabiliti ad evidenti fini antielusivi³.

Ai sensi del comma 2⁴ del suddetto articolo, infatti, detta presunzione non opera se viene dimostrato che i beni:

- sono stati utilizzati per la produzione, perduti o **distrutti**;
- sono stati consegnati a terzi in lavorazione deposito o comodato o in dipendenza di contratti estimatori o di contratti di opera, appalto, trasporto, mandato, commissione o altro titolo non

traslativo della proprietà.

È la norma stessa, dunque, ad indicare le ipotesi specifiche in cui non opera la presunzione di cessione, indicando fra queste, per quel che di interesse nel presente contributo, la **distruzione dei beni**.

Ebbene, nel caso in cui il contribuente sia portato a scegliere la distruzione volontaria dei beni poiché, ad esempio, questi ultimi siano divenuti obsoleti rispetto all’attività esercitata e, quindi, ormai un peso più che un bene per l’azienda, dovrà comprovare l’avvenuta distruzione tramite apposite procedure specificate nel DPR stesso.

L’obiettivo, infatti, è quello di dimostrare che i beni non sono stati venduti ma dismessi, consentendo così di evitare l’applicazione di sanzioni per l’evasione Iva che per l’evasione ai fini delle imposte sui redditi.

* * *

1.2. Le procedure di distruzione: l’eccezione dei beni classificabili come rifiuti

Come ampiamente esposto sopra, la presunzione di cessione non opera nel momento in cui il contribuente possa dimostrare che i beni mancanti abbiano seguito uno dei percorsi previsti dalla normativa in esame, fra i quali, il più ricorrente è, senza dubbio, la distruzione volontaria degli stessi data dalla inutilità dei beni nel ciclo produttivo dell’azienda.

In tal caso, per dimostrare la reale distruzione della merce, il contribuente dovrà seguire rigorosamente la procedura indicata all’art. 2, comma 4⁵, del DPR n.441/1997 e puntualmente descritta nella circolare del 23 luglio 1998 n.193⁶.

Ebbene, stando alla lettera delle suddette norme, la procedura da porre in essere è la seguente:

3 Cfr. Cass. Civ. del 19 gennaio 2018, n.1338.

4 Art 1, comma 2, DPR n.441/1997: *“La presunzione di cui al comma 1 non opera se è dimostrato che i beni stessi: a) sono stati impiegati per la produzione, perduti o distrutti; b) sono stati consegnati a terzi in lavorazione, deposito, comodato o in dipendenza di contratti estimatori, di contratti di opera, appalto, trasporto, mandato, commissione o di altro titolo non traslativo della proprietà”.*

5 Art. 2 (non operatività della presunzione di cessione), comma 4, del DPR n.441 del 1997: *“La distruzione dei beni o la trasformazione in beni di altro tipo e di più modesto valore economico è provata:*

a) da comunicazione scritta da inviare agli uffici di cui al comma 2, lettera a), nei termini e con le modalità ivi previsti, indicando luogo, data e ora in cui verranno poste in essere le operazioni, le modalità di distruzione o di trasformazione, la natura, qualità e quantità, nonché l’ammontare complessivo, sulla base del prezzo di acquisto, dei beni da distruggere o da trasformare e l’eventuale valore residuale che si otterrà a seguito della distruzione o trasformazione dei beni stessi. Tale comunicazione non è inviata qualora la distruzione venga disposta da un organo della pubblica amministrazione;

b) dal verbale redatto da pubblici funzionari, da ufficiali della Guardia di finanza o da notai che hanno presenciato alla distruzione o alla trasformazione dei beni, ovvero, nel caso in cui l’ammontare del costo dei beni distrutti o trasformati non sia superiore a euro 10.000, da dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15. Dal verbale e dalla dichiarazione devono risultare data, ora e luogo in cui avvengono le operazioni, nonché natura, qualità, quantità e ammontare del costo dei beni distrutti o trasformati;

c) da documento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 agosto 1996, n. 472, progressivamente numerato, relativo al trasporto dei beni eventualmente risultanti dalla distruzione o trasformazione”.

6 Ministero delle finanze CIRC 23/07/1998 n. 193/E, *“D.P.R. 10 novembre 1997, n. 441. Regolamento recante norme*

DEFINIZIONE DI RIFIUTO

di Greta Catini

- invio di una comunicazione all'Agenzia delle Entrate ed al reparto della Guardia di Finanza competente per il luogo ove la distruzione avrà luogo. Tale comunicazione dovrà contenere l'indicazione di: luogo, data e ora in cui saranno poste in essere le operazioni, modalità di distruzione, natura, qualità e quantità dei beni, ammontare complessivo, sulla base del prezzo di acquisto, dei beni da distruggere, nonché valore ottenibile dalla distruzione;
- redazione di apposito verbale da parte di funzionari dell'Amministrazione Finanziaria, da ufficiali di Polizia Tributaria o da notai che hanno presenziato alla distruzione da cui risultino luogo, data e ora in cui sono state poste in essere le operazioni di distruzione, natura, qualità e quantità dei beni e ammontare del costo dei beni distrutti. Se l'ammontare dei beni distrutti non è superiore a € 10.000 il suddetto verbale potrà essere sostituito da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi della legge 4 gennaio 1968 n° 15, sostituita, a decorrere dal 2001, dal DPR n.445/2000.

L'applicazione della suddetta procedura (per la cui descrizione completa si rinvia al testo della sopra menzionata circolare), tuttavia, subisce delle eccezioni.

È la circolare n.193/1996, infatti, a disporre che: *“La procedura formale sopradescritta si rende applicabile tutte le volte che l'imprenditore provvede volontariamente alla distruzione di un bene, strumentale o di magazzino, in dipendenza di un fatto eccezionale.*

Rimangono, pertanto, sottratte alla procedura in rassegna tutte quelle distruzioni non dipendenti dalla volontà dell'imprenditore e dall'eccezionalità dell'operazione, ma normalmente connesse a situazioni ricorrenti, quali sfridi, cali naturali, alterazione o superamento del prodotto per le quali permangono le specifiche procedure autorizzate con la prassi precedente.

La procedura in argomento non si applica, inoltre, nell'ipotesi di trasformazione delle merci in beni residuali che rientri nell'attività propria dell'impresa.

Inoltre, i contribuenti che necessitano di avviare a

distruzione i beni propri, possono procedere all'operazione mediante consegna dei beni stessi a soggetti autorizzati, ai sensi delle vigenti leggi sullo smaltimento dei rifiuti, all'esercizio di tali operazioni in conto terzi, dimostrando, in tal caso, la distruzione dei beni mediante il formulario di identificazione di cui all'art. 15 del decreto legislativo del 5 febbraio 1997, n. 22”.

Come si evince dal testo della norma (tralasciando nella presente disamina l'ipotesi della distruzione involontaria), pertanto, quando un determinato bene può essere classificato come rifiuto, il contribuente non è tenuto all'esecuzione della procedura sopra illustrata al fine di dimostrare la distruzione degli stessi, ma è semplicemente tenuto alla redazione di determinati documenti previsti dalla normativa ambientale i quali si ritengono sufficienti a vincere la presunzione di cessione.

Nel caso in cui, infatti, i beni da distruggere siano classificabili come rifiuti, la distruzione potrà essere provata mediante il Formulario di identificazione dei rifiuti (FIR), disciplinato oggi all'art. 193 (*trasporto dei rifiuti*) del D.Lgs. n. 152/2006 (TUA).

L'idoneità del Formulario di identificazione a superare la presunzione di cessione, già riconosciuta dalla circolare n.193/1998, è stata, inoltre, confermata dalla risoluzione n.131 del 4 aprile 2008 dell'Agenzia delle Entrate.

In tale risoluzione, infatti, l'Agenzia delle Entrate, chiamata a pronunciarsi su un caso concreto, ha affermato che:

“nel caso di avvio a distruzione dei beni propri mediante consegna a soggetti autorizzati all'esercizio di tali operazioni in conto terzi (ai sensi delle vigenti leggi sullo smaltimento dei rifiuti), la distruzione è dimostrata mediante il formulario di identificazione di cui all'articolo 15 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (sostituito dall'art. 1937 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale), il quale deve contenere almeno i seguenti dati:

- a) nome ed indirizzo del produttore e del detentore;*
- b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;*

per il riordino della disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto”.

- 7 Art. 193 (*trasporto dei rifiuti*) del TUA, comma 1: *“Per gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti e non sono obbligati o non aderiscono volontariamente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati: (765)*

- a) nome ed indirizzo del produttore dei rifiuti e del detentore;*
- b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;*
- c) impianto di destinazione;*
- d) data e percorso dell'istradamento;*
- e) nome ed indirizzo del destinatario”.*

La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione

di Greta Catini

DEFINIZIONE DI RIFIUTO

- c) impianto di destinazione;
- d) data e percorso dell'istradamento;
- e) nome ed indirizzo del destinatario.

Ciò, posto, affinché la procedura proposta dall'istante sia idonea a superare le presunzioni sopra richiamate, è necessario che la documentazione relativa allo smaltimento (che riepiloga genericamente la quantità di rifiuti inviata alla discarica) sia corredata da copia dei singoli prospetti analitici da cui deve emergere la quantità di merce scartata per ciascun acquisto, in modo da consentire una riconciliazione tra quantità e qualità di prodotti classificati come scarto e rifiuti mandati alla discarica".

L'Agenzia delle Entrate, inoltre, ha specificato che, se il soggetto che procede alla distruzione dei beni è un soggetto obbligato alla tenuta del Registro di carico e scarico dei rifiuti previsto dall'art. 190 (Registri di carico e scarico)⁸ del TUA "sarà necessaria la corretta annotazione nel citato registro della merce scartata, [...] e in seguito portata in discarica".

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, dunque, appare evidente che il soggetto che si deve liberare di determinati beni, ormai obsoleti per la propria azienda, gode di un regime di favore nel caso in cui questi beni siano classificabili come rifiuti.

Ma a tal punto la domanda sorge spontanea: quando il contribuente può classificare un bene (merce o strumentale) di un'azienda come rifiuto e quindi usufruire del più favorevole regime previsto in tal caso per superare la presunzione di cessione dei cespiti?

Orbene, per rispondere a tale domanda non si può prescindere dall'analisi di quella che oggi è la definizione di rifiuto contenuta nel Testo Unico Ambientale.

2. La definizione di rifiuto: l'art. 183 del TUA e la giurisprudenza

Posto che la normativa in materia di presunzioni di cessioni, fra le ipotesi in cui l'operatore economico è sottratto alla procedura sopra illustrata e prevista

per la dimostrazione dell'avvenuta distruzione dei beni, prevede quella in cui i beni siano classificabili come rifiuti e richiama, a tal fine, la normativa vigente sullo smaltimento dei rifiuti, si ritiene necessario procedere alla disamina di quella che è oggi la **definizione di rifiuto** contenuta nel D. Lgs. n. 152 del 2006 detto anche Testo Unico ambientale.

Solo nel momento in cui, infatti, il bene da distruggere possa essere classificato come rifiuto, il contribuente potrà essere sottratto all'articolata procedura prevista dalla normativa in materia di presunzione di cessione e dimostrare la distruzione del bene-rifiuto tramite la più semplice redazione del FIR.

Ebbene, l'attuale definizione giuridica di rifiuto, ad oggi, è contenuta nell'art. 183 lett.a) del TUA per cui è rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi".

La suddetta norma quindi, richiede l'avverarsi di una duplice condizione, affinché una determinata sostanza/oggetto possa considerarsi rifiuto:

- **un elemento oggettivo:** in virtù del quale può essere considerato rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto, a prescindere da un ipotetico elenco di appartenenza;
- **un elemento soggettivo:** che richiede la volontà del detentore di disfarsi della cosa/sostanza in suo possesso, ovvero un obbligo specifico che limiti la sua volontà⁹.

Ebbene, come risulta dalla norma, il termine disfarsi è inteso in una triplice accezione:

- "si disfi", per cui si intende una **condotta oggettiva volontaria**, in quanto il produttore/detentore si disfa materialmente della sostanza o dell'oggetto in quanto non ha alcun interesse al riutilizzo della stessa;
- "abbia l'obbligo di disfarsi", per cui si intende il dovere di disfarsi imposto da una fonte normativa e/o regolamentare o da un provvedimento della Pubblica Amministrazione, i quali impongono di **eliminare** quel residuo, con ciò coartando la

8 Art. 190 (Registri di carico e scarico) del TUA, comma 1: "Sono obbligati alla compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti:

a) gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi e gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi di cui alle lettere c) e d) del comma 3 dell'articolo 184 e di rifiuti speciali non pericolosi da potabilizzazione e altri trattamenti delle acque di cui alla lettera g) del comma 3 dell'articolo 184;

b) gli altri detentori di rifiuti, quali enti e imprese che raccolgono e trasportano rifiuti o che effettuano operazioni di preparazione per il riutilizzo e di trattamento, recupero e smaltimento, compresi i nuovi produttori e, in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto ai sensi dell'articolo 188-ter, comma 1, ultimo periodo;

c) gli intermediari e i commercianti di rifiuti".

9 D.Carissimi, in *La gestione dei rifiuti della manutenzione del verde*, in *Quaderni sui rifiuti n.4*, Ambiente Legale, 2016

DEFINIZIONE DI RIFIUTO

di Greta Catini

libertà e l'autonomia del produttore nel riutilizzo del medesimo scarto, realizzandosi, quindi, in questa ipotesi caratteri **sostanzialmente oggettivi e predeterminati**;

- **“abbia l'intenzione di disfarsi”**, che rappresenta l'ipotesi di più difficile applicazione, poiché presuppone una indagine relativa **all'elemento psicologico della condotta**, di non facile interpretazione, che però può risultare molto importante, soprattutto in sede processuale – in occasione di una contestazione sanzionatoria – in cui le tesi delle parti confliggono e sia necessario al giudice ricostruire induttivamente, l'esistenza o meno della volontà del detentore/produttore, di disfarsi di quello scarto.

Questo tipo di analisi, infatti, in sede di controllo e di vigilanza deve riguardare la correlazione tra l'azione pratica che viene posta in essere dal soggetto interessato e la sua volontà soggettiva che può essere dedotta da elementi ulteriori, interpretazione non facile che ha indotto sia la dottrina che la giurisprudenza ad esprimersi in merito.

Parte della dottrina, ad esempio, ritiene di dover prendere in considerazione, al fine di svolgere tale analisi, altri principi dell'ordinamento e nello specifico la concettualità del delitto tentato così come delineata dall'art. 56¹⁰ del Codice Penale. *“Applicando tale principio alla fattispecie in esame, rientra nel concetto in questione chiunque pone in essere atti idonei e diretti in modo non equivoco a disfarsi di una sostanza od oggetto, mettendo così in evidenza sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo la propria decisione”*¹¹.

Sottolineando, ovviamente, che il richiamo all'art. 56 del Codice Penale non è totale, ma riguarda solo la *ratio* che sta alla base della norma, principio che va estrapolato ed innestato sul concetto di rifiuto come principio generale dell'ordinamento giuridico al fine di reperire una chiave di lettura ed applicazione della norma ambientale sensata e ragionevole.

Anche la Giurisprudenza ha cercato più volte di dare una propria interpretazione **all'intenzione di disfarsi**, per limitarne il campo di applicazio-

ne.

Fra le varie pronunce si può citare la n. 50309 del 2014 ai sensi della quale: *“Il termine disfarsi (da sempre utilizzato dal legislatore europeo) è diverso da quello di “abbandono”, inizialmente utilizzato dal legislatore italiano del 1982 per definire il rifiuto (DPR 10 settembre 1982, n. 915, art. 2); e tuttavia per quanto il primo termine evochi meglio il concetto della inutilità della cosa che non risponde più alle esigenze e agli interessi del suo detentore, ciò nondimeno la giurisprudenza di questa Corte non aveva mancato di evidenziare la sostanziale equivalenza dei due termini, nel senso che “oggetto abbandonato o destinato all'abbandono” andava inteso non nel senso civilistico di “res nullius” o di “res derelicta”, disponibile all'apprensione di chiunque, sebbene di oggetto ormai inservibile, dismesso o destinato ad essere dismesso da colui che lo possiede, anche mediante un negozio. Non rileva, pertanto, l'interesse che altri possa avere allo sfruttamento del bene inservibile e non più utile al suo detentore, poiché tale interesse non trasforma il rifiuto in qualcosa di diverso.*

Occorre dunque porsi nell'ottica esclusiva del detentore/produttore del rifiuto, non in quella di chi ha interesse all'utilizzo del rifiuto stesso.

*E' la condotta del detentore/produttore che qualifica l'oggetto come rifiuto”*¹².

Sempre a favore di una maggiore rilevanza da attribuire alla volontà soggettiva del detentore si è espressa la Giurisprudenza di legittimità che, ai fini della qualificazione giuridica come rifiuti di sostanze con valore economico, **ha affermato che non risulta rilevante, per essere classificate come tali, il fatto che le stesse siano state oggetto di negozi di diritto privato**¹³.

La stessa, infatti, ha più volte affermato che, **nella categoria dei rifiuti, rientrano anche le sostanze e gli oggetti che, non più idonei a soddisfare le finalità cui essi erano originariamente destinati, siano tuttavia non privi di un valore economico, sicché gli stessi possano essere dismessi da colui che li possiede anche attraverso la conclusione di negozi giuridici sia a titolo gratuito che oneroso**¹⁴. Po-

La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione

10 Art. 56 (delitto tentato), comma 1, c.p.: *“Chi compie atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere un delitto, risponde di delitto tentato, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica.*

11 M.Santoloci e V. Vattani, in, *Rifiuti e non Rifiuti, percorso trasversale tra prassi di diritto e regole formali nel campo della gestione dei rifiuti*, Novembre 2011.

12 Si cita, *ex multis* Cass. Pen. Sez III, n. 50309 del 15 ottobre 2014,

13 Sul punto si veda, *I Materiali con valore economico: sottoprodotti o rifiuti? La questione del “mistone”*, G. Catini, *Ambiente Legale Digesta*, Novembre-Dicembre 2017.

14 Cass. Pen., Sez III, 26 febbraio 1991, n. 2607 o ancora Cass. Pen. Sez III, 2 agosto 2004 n.33205 in cui si è ritenuta attività qualificabile come gestione dei rifiuti la compravendita dei cascami della lavorazione dei latticini.

di Greta Catini

DEFINIZIONE DI RIFIUTO

nendo, quindi, anche in questo caso l'attenzione non su qualità oggettive delle sostanze in esame, che hanno addirittura un valore economico, ma sull'intenzione del soggetto di disfarsene e quindi sulla sua condotta.

Tuttavia la Cassazione, se in alcuni casi ha enfatizzato il profilo soggettivo legato alla condotta del detentore, in altri ha cercato di ridimensionarlo, in una recente Sentenza del 2017¹⁵, infatti, ha specificato che: *“È inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti perché è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta, ma ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del materiale”*.

Tale impostazione della Corte di Cassazione, dunque, sottolinea come si debba prendere in considerazione la volontà soggettiva del detentore di disfarsi dell'oggetto o sostanza in questione, ma sempre considerando i **dati obiettivi** che lo inducono a quel tipo di condotta, rinviando implicitamente al concetto di *“intenzione di disfarsi”* come coincidente con la decisione di avviare a recupero o smaltimento la sostanza od oggetto in esame, sia attraverso comportamenti espressi sia attraverso comportamenti inequivocabili e diretti a tal scopo.

In linea con il pensiero espresso dalla giurisprudenza di legittimità si è pronunciata, inoltre, la giurisprudenza amministrativa che in una sentenza successiva¹⁶, ha affermato che nel concetto di rifiuto delineato all'art. 183 del TUA il legislatore non ha fornito una precisa definizione, qualificando come tale qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi, in quanto *“Si tratta di una definizione che non si caratterizza per la individuazione di elementi intrinseci di determinati oggetti o sostanze che, se presenti, ne determinano la qualificazione come rifiuto, quanto, piuttosto, di una definizione di tipo funzionale, essendo rifiuto tutto ciò di cui il detentore si sia disfatto ovvero intenda disfarsi o sia obbligato a farlo.”*

Tuttavia, precisando allo stesso tempo che: *“in as-*

*senza di previsioni normative che prevedano, in determinati casi e con riferimento a determinate sostanze, uno specifico obbligo in capo al detentore in ordine al loro smaltimento, prevedendone eventualmente anche le modalità di effettuazione, sarà compito dell'interprete, in relazione alla generalità delle altre sostanze od oggetti, evidenziare se nella condotta del detentore di esse sia riscontrabile, in atto o in potenza, il concetto di disfarsene in ragione del quale è legittimo attribuire a tali beni la nozione di rifiuto, essendo indice rivelatore di tale intenzione, a tale riguardo, oltre all'abbandono della cosa da parte del detentore, anche la modalità di deposito di questa”*¹⁷.

* * *

2.1. La definizione di rifiuto ai fini della normativa sulla presunzione di cessione: *“l'intenzione di disfarsi”*

Orbene, disaminata la definizione di rifiuto, non resta che valutarne la sua applicazione pratica ai fini della normativa in materia di presunzione di cessione.

Come dettagliatamente esposto, infatti, la possibilità di classificare un bene come rifiuto e di affidarlo, quindi, a soggetti autorizzati per lo smaltimento, consente al contribuente di evitare la lunga e ben più complicata procedura richiesta dalle norme in esame, per dimostrare la distruzione del bene e sfuggire alla presunzione di cessione dei cespiti aziendali ai fini della normativa fiscale.

Ebbene, oggi si può pacificamente affermare che l'indagine che deve essere effettuata – quanto all'individuazione del momento in cui si genera il rifiuto, è basata principalmente sul concetto del disfarsi e quindi su un tipo di indagine, strettamente personale e specifica che verte intorno all'azione materiale (o all'intenzione ovvero all'obbligo di compierla), sia nel profilo soggettivo che in quello oggettivo sopra delineato, posta in essere da quello specifico detentore/produttore nel momento storico della generazione del residuo in quel tempo¹⁸.

Stando alla suddetta ricostruzione, pertanto, relativamente alla disciplina in materia di presunzione di cessione, il contribuente potrà classificare come rifiuto:

La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione

15 Cass. pen. Sez. III, 16 marzo 2017, n. 19206

16 TAR Piemonte Sez. II n. 1303 del 4 dicembre 2017.

17 Sul punto si veda anche Cass. Pen, sez. III, 20 gennaio 2015 n. 29069, in cui è stata ritenuta correttamente motivata la decisione che aveva attribuito la qualità di rifiuto a materiale vario - cabine telefoniche in disuso, pali telefonici rimossi, ferraglia, pneumatici in disuso - abbandonati alla rinfusa e in stato di degrado su un terreno nella disponibilità dell'imputato del reato di cui all'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006, non risultando del resto le condizioni per un successivo ricondizionamento a fini di riutilizzo.

18 D.Carissimi, cit.

DEFINIZIONE DI RIFIUTO

di Greta Catini

- **non solo il bene rispetto al quale vi è l'obbligo di disfarsi:** si pensi all'ipotesi di quegli alimenti che, in seguito alla nuova disciplina sullo spreco alimentare introdotta con Legge n.166 del 2016, una volta superato il termine di tempo indicato nella dicitura "*data di scadenza*" non possono essere né trasferiti né consumati e, quindi, considerati come rifiuti ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett.g) di tale legge¹⁹;
- **o il bene di cui semplicemente l'operatore si disfa materialmente** perché non più utile;
- **ma anche quel bene che è ritenuto inutile esclusivamente da parte del contribuente** che se ne deve disfare, pur potendo avere, lo stesso, una sua potenzialità economica per altri soggetti, in quanto nel concetto di "*intenzione di disfarsi*" previsto dall'art. 183 del TUA si deve dare rilievo alla condotta del detentore/produttore del rifiuto.

Le articolate procedure previste dalla normativa in esame per superare la presunzione di cessione e dimostrare l'avvenuta dimostrazione del bene, tuttavia, non sono richieste **quando si tratta di beni classificabili come rifiuti** ai sensi della definizione contenuta all'art. 183 del TUA, **basata principalmente sul concetto del disfarsi e quindi su un tipo di indagine, strettamente personale e specifica che verte intorno all'azione materiale posta in essere da quello specifico detentore/produttore nel momento storico della generazione del residuo in quel tempo.**

La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione

Saranno, pertanto, classificabili come rifiuto anche tutti quei beni che, pur non avendo effettivamente terminato il proprio ciclo vitale, lo hanno terminato nel ciclo produttivo dell'azienda del soggetto che se ne deve disfare il quale, ormai, li ritiene obsoleti, comportando tale atteggiamento soggettivo la **classificazione del bene come rifiuto e quindi la possibilità per lo stesso di gestirlo come tale e di utilizzare, quindi, esclusivamente la documentazione richiesta dal DPR n. 441 del 1997 (FIR ed eventualmente registro di carico e scarico)** al fine di superare la presunzione di cessione.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato può sinteticamente affermarsi che, nel momento in cui i beni (merce o strumentali) di una azienda diventino obsoleti ed abbiano, pertanto, terminato il loro ciclo produttivo all'interno della stessa, l'operatore economico può disfarsene provvedendo alla loro distruzione.

Tuttavia, nell'esecuzione di tale intento sarà tenuto a rispettare obbligatoriamente, le disposizioni contenute nella normativa in materia di presunzioni di cessione dettate dal DPR n.441 del 1997 e dalla circolare n. 193 del 1998, al fine di evitare l'operatività della **presunzione di cessione** e l'applicazione al contribuente delle sanzioni previste in vigore per i casi di cessioni di beni in evasione di imposta.

19 Art. 2 (*definizioni*), comma 1 lett. g) della Legge del 19 agosto 2016 n.166: "*data di scadenza: 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*".

3.

SOMMARIO

- 3.1. **L'inquinamento dell'aria è danno ambientale?**
di *Valentina Bracchi* 104
- 3.2. **Dispensa dalle verifiche d'idoneità del Responsabile Tecnico:
quando sussistono i requisiti?**
di *Giulia Todini* 108
- 3.3. **Il trasporto via mare di rifiuti: quale la disciplina
applicabile ai rifiuti da manutenzione?**
di *Roberta Tomassetti* 112
- 3.4. **Illecito ambientale e responsabilità del curatore
del fallimento. Un ulteriore passo verso l'esclusione
della responsabilità oggettiva**
di *Giuseppe Calò*..... 117
- 3.5. **Sul trattamento dei rifiuti organici. Attuali criticità**
di *Francesca Zadotti, Maria Rita Verdiglione,
Alessandro Zadotti* 121
- 3.6. **I codici a specchio e l'eshaustività delle analisi.
Certezza, ma con ragionevolezza**
di *Giovanna Galassi* 128

“L'inquinamento dell'aria è danno ambientale?”

di VALENTINA BRACCHI
 Avvocato-Associate
 Studio Legale Ambientale Carissimi

L'inquinamento dell'aria è danno ambientale?

ABSTRACT

Con il presente contributo ci si propone di offrire una lettura diversa da quella presentata dalla Suprema Corte rispetto all'ambito di applicazione della direttiva 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, con particolare riferimento alla matrice aria, che non è stata espressamente contemplata dal legislatore europeo – né da quello italiano – nel definire il “*danno ambientale*”.

E mentre la Cassazione sostiene con fermezza che l'aria sia tra le matrici già tutelate dalla normativa sul danno ambientale, il Parlamento Europeo ne auspica e suggerisce la tutela, attraverso una modifica della direttiva, anche al fine di una più omogenea applicazione sul territorio.

IN SINTESI

- Con la direttiva 2004/35/CE (direttiva ELD) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 è stata istituita una disciplina comune agli stati membri per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale (come tale risarcibile);
- L'art. 2 della direttiva offre una compiuta definizione di danno ambientale, elencando le matrici ambientali tutelate. Resta esclusa dalla definizione la matrice aria;
- la definizione di danno ambientale è stata recepita dal legislatore italiano all'art. 300 del Testo Unico Ambientale, senza sostanziali modifiche;
- la Corte di Cassazione in una recente sentenza, ha ritenuto, attraverso un'interpretazione estensiva e combinata della normativa europea e nazionale, che “*l'inquinamento dell'aria, ove significativo e misurabile, rientra nella nozione di danno ambientale ex D.Lgs. 152 del 2006, art. 300*”;
- di diverso avviso il Parlamento Europeo, che nel valutare l'attuazione della direttiva ELD, ha posto l'accento, tra l'altro, proprio sulla necessità di estendere l'ambito di applicazione della disciplina sul danno ambientale, all'inquinamento dell'aria.

di *Valentina Bracchi*

DANNO AMBIENTALE

Con la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale (o direttiva ELD), è stato istituito un quadro di azione comunitaria volto alla definizione della responsabilità in materia ambientale basato sull'ormai noto principio del *"chi inquina paga"*, al fine di prevenire e riparare il *danno ambientale*.

In base al detto principio l'operatore che per mezzo della propria attività cagiona un *danno ambientale* o la minaccia imminente dello stesso, ne sarà ritenuto responsabile e sarà chiamato a risponderne economicamente.

La direttiva, al suo articolo 2 (*Definizioni*), ha fornito una nozione generale di *"danno"* da intendersi come mutamento negativo o deterioramento misurabile di una risorsa naturale, definendo poi la categoria di *danno ambientale* (risarcibile), come:

- a) danno alle specie e degli habitat naturali protetti;
- b) danno alle acque;
- c) danno al terreno.

A parere di chi scrive è evidente, nella definizione fornita dal legislatore europeo, l'assenza della matrice aria, tra le risorse naturali soggette al potenziale *danno ambientale*.

Quanto alla legislazione nazionale, sebbene la direttiva non pregiudicasse l'adozione di disposizioni più severe da parte degli Stati Membri, in fase di recepimento, l'Italia ha accolto la nozione di danno ambientale senza alcuna sostanziale modifica, tanto che all'art. 300 (*Danno ambientale*) D.Lgs. 152/2006, il *danno ambientale* è definito:

- in termini generali come *"qualsiasi deterioramento significativo e misurabile diretto o indiretto di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima"*;
- nello specifico, come deterioramento rispetto alle condizioni originarie provocato:
 - a) alle specie e habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria;
 - b) alle acque interne;
 - c) alle acque costiere ed a quelle del mare territoriale;
 - d) al terreno (in relazione agli effetti nocivi sulla salute umana).

La matrice aria sembra pertanto essere esclusa dalla tutela specifica in tema di *danno ambientale*, anche a livello nazionale.

Di diverso avviso la Corte di Cassazione¹, impegnata ad argomentare avverso la censura mossa da un

ricorrente circa l'erronea applicazione dell'art. 300 TUA, (rispetto alla prolungata immissione di sostanze inquinanti nell'ambiente da illecita combustione), in virtù dell'assunto secondo cui *"l'inquinamento dell'aria non costituirebbe un danno ambientale in base all'art. 2 punto 1 della Direttiva Europea 2004/35, recepita dal vigente testo unico ambientale"*.

Secondo gli Ermellini, posto che non vi è alcun dubbio *"sul fatto che l'aria costituisce una risorsa naturale, essendone anzi una delle più importanti, se non la più importante, per ogni essere animale e vegetale"*, il fatto che l'art. 300 TUA non vi faccia diretto riferimento, non costituirebbe motivo di esclusione della matrice aria dagli elementi naturali la cui compromissione integri un danno ambientale.

La Suprema Corte, al fine di corroborare la tesi inclusiva, rileva:

- che l'art. 268 co. 1 del Testo Unico Ambientale, nell'ambito delle disposizioni in materia di tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera, nel definire l'inquinamento atmosferico come *"ogni modificazione dell'aria atmosferica dovuta all'introduzione della stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da rendere o da costituire pericolo per la salute umana o per le qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente"*, confermi il legame tra aria e ambiente;
- che nella direttiva 2004/35/CE, stante il punto 4 dei considerando ove si legge che *"il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno o alle specie e agli habitat naturali protetti"*, il richiamo alla matrice aria dovrebbe ritenersi insito nella definizione di risorse naturali;
- che la Corte di Giustizia Europea, nella pronuncia sul caso C-129/16 (relativa ad un caso di inquinamento dell'aria da incenerimento illegale in Ungheria), sebbene impegnata su diversa questione, non abbia comunque *"messo in discussione la possibilità di ravvisare il danno ambientale nell'inquinamento dell'area derivante da un trattamento illegale dei rifiuti"*.

La Cassazione pertanto sentenza che *"l'inquinamento dell'aria, ove significativo e misurabile, rientra nella nozione di danno ambientale ex D.Lgs. 152 del 2006, art. 300"*.

Le argomentazioni della Suprema Corte non convin-

L'inquinamento dell'aria è danno ambientale?

¹ Cass. sez. III pen., sent. del 14 novembre 2018, n. 51475

DANNO AMBIENTALE

di *Valentina Bracchi*

cono.

In primo luogo occorre precisare che sebbene il legame tra aria e ambiente, non possa essere messo in discussione, posto che è pacifico il ruolo essenziale svolto dall'aria per la vita stessa e per l'ambiente nella sua totalità, il contenuto dell'art. 268 TUA nulla apporta circa l'inclusione dell'aria tra le matrici tutelate nell'ambito del danno ambientale.

La matrice aria è infatti compiutamente tutelata, sia a livello europeo che, nazionale, ed il danno all'aria esiste e rileva, purtuttavia non essendo espressamente contemplato nella ELD, non rileva quale *danno ambientale*.

A ben vedere, contrariamente a quanto sostenuto dagli Ermellini, neanche la Corte di Giustizia Europea² sembra includere il danno all'aria nel danno ambientale ed anzi, lo esclude espressamente.

Infatti, sebbene la questione sia stata solo sfiorata, è stato chiaramente affermato nella pronuncia sul caso C-129/16 che *“L'articolo 2 punto 1 di detta direttiva [2004/35/CE], definisce il danno ambientale come danno alle specie e agli habitat naturali protetti o come danno alle acque o al terreno”* ed ancora che *“l'inquinamento dell'aria non costituisce di per sé un danno ambientale contemplato dalla direttiva 2004/35”*³.

Non può tacersi sul fatto che i giudici europei procedano nella trattazione, facendo espresso rimando al considerando n. 4 della ELD, ai sensi del quale il danno ambientale contiene anche il danno causato da elementi aerodispersi, al terreno, all'acqua, agli habitat e alle specie.

Orbene, detto assunto è stato posto dalla Corte di Cassazione, nella sentenza sopra citata, quale elemento per ricomprendere il danno all'aria nell'ambito del danno ambientale, purtuttavia, a parere di chi scrive, lo stesso non estende l'ambito di applicazione della ELD, ma ne esplicita unicamente una delle possibili cause.

Le matrici ambientali prese in considerazione, infatti, risultano essere le medesime di cui all'art. 2 della Direttiva e cioè acqua, terreno, habitat e specie, mentre viene precisato che ai fini del danno ambientale rilevano anche quei danni, causati alle dette matrici, dagli elementi dispersi nell'aria.

Quindi l'inquinamento dell'aria, stando alla lettera del considerando, rileva non come danno ambientale *ex se*, ma come possibile causa di danno ambientale sulle altre matrici tutelate e, del resto, una

siffatta interpretazione sembra la più aderente al disposto normativo atteso che, a voler dissentire, non si comprende perché il legislatore europeo, volendo considerare l'aria tutelata nel danno ambientale, non la abbia espressamente inserita nella sua definizione. Una siffatta interpretazione è confortata da un documento che la Cassazione ha omesso di considerare e che, invece, a parere di chi scrive, potrebbe essere davvero dirimente sul punto, attesa anche la sua provenienza.

Si tratta della relazione del Parlamento Europeo del 11 ottobre 2017, sull'applicazione della direttiva 2004/35/CE ove in relazione allo stato di attuazione si sottolinea che gli ampi poteri discrezionali lasciati agli Stati Membri e la genericità della ELD - elaborata secondo lo schema della direttiva quadro - abbiano comportato una significativa mancanza di chiarezza e di uniformità nell'applicazione dei concetti principi che ha condotto ad una sostanziale disparità di condizioni in materia di responsabilità ed alla diversa ampiezza dell'ambito di applicazione della norma.

Sul punto, e per quanto di interesse, nell'ambito dei suggerimenti per una migliore armonizzazione della ELD si legge: *“il legislatore dovrebbe cogliere l'occasione per riformulare una definizione di danno ambientale efficace, omogenea e funzionale alla veloce evoluzione dei fattori inquinanti derivanti dalle attività industriali, considerando anche la possibilità di estendere l'ambito della direttiva, anche al danno all'aria [...]”*.

Ed ancora, al punto 28, la commissione giuridica del Parlamento *“osserva che l'inquinamento dell'aria nuoce alla salute umana e all'ambiente e che, secondo Eurostat, l'inquinamento prodotto dal biossido di azoto e dal particolato comporta gravi rischi per la salute [...] invita altresì la Commissione a considerare di estendere l'ambito della ELD e introdurre la responsabilità per danni causati alla salute umana e all'ambiente, incluso il danno provocato all'aria”*⁴.

La relazione in esame non ha, ovviamente, alcuna forza di legge, purtuttavia, dal fatto che il Parlamento europeo, nel relazionare proprio sull'applicazione della direttiva sul danno ambientale, ne auspichi e suggerisca l'estensione anche al danno all'aria, si deve trarre che allo stato, **l'inquinamento dell'aria non costituisca danno ambientale ai sensi della direttiva ELD.**

2 Corte Giustizia Unione Europea, Sez. II, Sent. 13 luglio 2017, caso C-129/16

3 Cfr. punti 41 e ss. della sentenza.

4 Detta possibilità era stata considerata in uno studio preparato per la Commissione europea, dal titolo “Study on ELD Effectiveness: Scope and Exception” (Studio sull'efficacia della ELD: ambito di applicazione ed eccezioni), del 19 febbraio 2014.

di *Valentina Bracchi*

DANNO AMBIENTALE

CONCLUSIONI

La direttiva europea sul danno ambientale, generica e poco chiara, non include espressamente il danno all'aria tra i danni ambientali, di cui invece compie una elencazione precisa e tassativa.

La genericità della direttiva, scritta sul modello della legge quadro, permette agli Stati Membri di adeguare la direttiva al diritto interno ed in particolare all'art. 16 (Relazione), è espressamente consentito agli stessi di adeguare la normativa – anche per mezzo di disposizioni più severe - alla legislazione interna.

Tuttavia l'Italia ha recepito la nozione di danno ambientale senza rilevanti apporti estensivi, così facendo ha mantenuto l'esclusione dalla matrice aria dall'ambito di applicazione della disciplina sul danno ambientale.

Si dissente dall'interpretazione estensiva ed inclusiva fornita dalla Cassazione sul punto, in quanto sprovvista di adeguato supporto e del tutto sconfessata, a parere di chi scrive, dalla relazione del Parlamento Europeo.

Si auspica sul punto, almeno una sentenza interpretativa della Corte Europea.

Gestione dei rifiuti: Video tutorial

La corretta gestione dei rifiuti: video tutorial dedicati a quesiti, questioni e tematiche calde del diritto ambientale.

I nostri video sono un approfondimento pensato per gestori, produttori, avvocati specializzati, per affrontare con consapevolezza le principali tematiche nel campo dei rifiuti: Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, autorizzazioni e classificazione dei rifiuti, End of Waste, responsabilità e sanzioni, tracciabilità dei rifiuti e trasporto.



Acquista i nostri
video tutorial
a soli 99,00 (IVA ESCLUSA)
www.ambientelegale.it

Approfondisci la tematica che più ti interessa,
 scopri tutti i video realizzati dal nostro team di avvocati specializzati

L'inquinamento dell'aria
 è danno ambientale?

“ Dispensa dalle verifiche d'idoneità del Responsabile Tecnico: quando sussistono i requisiti? ”

di GIULIA TODINI
 Avvocato-Associate
 Studio Legale Ambientale Carissimi

L'inquinamento dell'aria è danno ambientale?

ABSTRACT

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

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

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

IN SINTESI

- il DM 120/2014 individua i requisiti per il ruolo di Responsabile Tecnico;
- il requisito relativo alla formazione prevede che la stessa sia attestata mediante una verifica iniziale della preparazione del soggetto e, con cadenza quinquennale, mediante verifiche volte a garantire il necessario aggiornamento;
- tuttavia, la medesima disposizione e i successivi interventi chiarificatori dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali prevedono una dispensa dalla suddetta verifica;
- tale dispensa è strettamente legata all'esperienza maturata ed è, infatti, concessa - su richiesta alla competente sezione dell'Albo nazionale Gestori Ambientali - a colui che ricopre l'incarico di Responsabile Tecnico congiuntamente a quello di Legale Rappresentante per la medesima società per almeno venti anni per determinati settori di attività.

di Giulia Todini

ALBO

1. La verifica di idoneità del Responsabile Tecnico

Ai sensi del DM 120/2014¹ il Responsabile Tecnico è il soggetto che, all'interno di una impresa, svolge principalmente le funzioni di:

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

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

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

ed è sottoposto alla sussistenza di determinati *requisiti* espressamente previsti all'art. 12, comma 4 del nuovo DM 120/2014².

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

1. *L'idoneità di cui all'articolo 12, comma 4, lettera c), è attestata mediante una verifica iniziale della preparazione del soggetto e, con cadenza quinquennale, mediante verifiche volte a garantire il necessario aggiornamento.*
2. *Il Comitato nazionale definisce le materie, i contenuti, i criteri e le modalità di svolgimento delle verifiche di cui al comma 1.*
3. *È dispensato dalle verifiche il legale rappresentante dell'impresa che ricopre anche l'incarico di responsabile tecnico e che abbia maturato espe-*

rienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione secondo criteri stabiliti con deliberazione del Comitato nazionale.

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

A norma di tale disposizione, dunque, il requisito di idoneità del Responsabile Tecnico è dimostrato mediante il superamento di una *verifica iniziale* di preparazione del soggetto e, successivamente, mediante *verifiche di aggiornamento* con cadenza quinquennale, le cui materie, contenuti, criteri e modalità di svolgimento delle verifiche sono stabiliti dal Comitato nazionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali con apposite Delibere³.

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

Sul tema, l'art. 2 comma 5 della Delibera applicativa⁴ dispone testualmente che: "È dispensato dalle verifiche il *legale rappresentante dell'impresa che abbia ricoperto e ricopra contemporaneamente anche il ruolo di responsabile tecnico e che, al momento della domanda, abbia maturato esperienza nel settore di attività oggetto dell'iscrizione per almeno venti anni. Sono consentite interruzioni intermedie, non intervenute nell'ultimo anno di attività, uguali o inferiori al venti per cento di detto periodo*".

Alla luce del disposto normativo si può quindi affermare che:

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

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

a) idonei titoli di studio;

b) esperienza maturata in settori di attività per i quali è richiesta l'iscrizione;

c) idoneità di cui all'articolo 13".

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

4 Delibera 30 maggio 2017, n. 6 "Requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120"

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

2. L'ambito di applicazione della dispensa

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

In particolare sull'ambito di applicazione della *dispensa* oggetto di disamina, il **punto 4** [*Dispensa dalle verifiche di idoneità del responsabile tecnico (articolo 2, comma 5)*] dispone che:

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

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

- *raccolta e trasporto rifiuti urbani;*
- *raccolta e trasporto dei rifiuti speciali pericolosi o/e non pericolosi;*
- *intermediazione e commercio di rifiuti;*
- *bonifica di siti;*
- *bonifica di beni contenenti amianto.*

- **lett. b)** "*la dispensa dalle verifiche permane anche nei casi di eventuali successive interruzioni dell'attività dell'impresa o dell'incarico di responsabile tecnico che in quello di legale rappresentante dell'impresa*".

Ovviamente, la dispensa permane indipendentemente da quello che avverrà successivamente, ovvero interruzione dell'attività dell'impresa o dell'incarico di Responsabile Tecnico.

- **lett. c)** "*le interruzioni intermedie previste dall'articolo 2, comma 5, della delibera sono*

consentite sia nel ruolo di responsabile tecnico che in quello di legale rappresentante dell'impresa".

Le interruzioni intermedie consentite per un periodo inferiore o uguale al 20% nei 20 anni contemplati, possono avvenire sia nel ruolo di *legale rappresentante* che di *Responsabile Tecnico*.

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

Vero è, inoltre, che la dispensa ben possa essere richiesta nonostante l'esperienza sia stata maturata in aziende diverse (ove per ognuna si sia svolto congiuntamente il ruolo di Legale Rappresentante e Responsabile Tecnico) laddove nell'**Allegato A** - modulo di richiesta della *dispensa* alla Sezione regionale dell'Albo nazionale gestori ambientali - della menzionata Circolare n. 59/2018 è previsto espressamente di indicare "*l'impresa/le imprese regolarmente iscritte presso cui si è ricoperto contemporaneamente il ruolo di Legale rappresentante e Responsabile tecnico*".

3. Casi pratici

Nonostante l'articolata disposizione in ordine all'accertamento dei requisiti idonei alla dispensa, appare utile compiere alcuni esempi pratici al fine di comprendere il meccanismo sotteso al computo dei venti anni di esperienza richiesti dalla normativa.

Ed invero, nel caso in cui, un soggetto:

- sia stato Legale Rappresentante dal 1 gennaio 2001 (ad oggi)
- sia stato Responsabile Tecnico dal 1 gennaio 2001 (ad oggi)

è dispensato dalle verifiche a partire dal 1 gennaio 2021 (anno in cui matura i venti anni di esperienza in entrambi i ruoli congiuntamente);

ovvero

- sia stato Legale Rappresentante dal 1 gennaio 2000 (ad oggi)
- sia stato Responsabile Tecnico dal 1 giugno 2006 (ad oggi)

è dispensato dalle verifiche a partire dal 1 giugno 2025 (anno in cui matura i venti anni di esperienza in entrambi i ruoli congiuntamente).

Sul punto, è bene precisare che l'articolo 3 della **Delibera applicativa dell'Albo n. 6/2017** prevede che

di Giulia Todini

ALBO

“il responsabile tecnico delle imprese iscritte alla data del 16 ottobre 2017, può continuare a svolgere la propria attività in regime transitorio per i prossimi cinque anni, anche per altre imprese iscritte o che si iscrivono, purché nella stessa categoria, stessa classe o inferiori”.

La verifica di aggiornamento può essere sostenuta a partire dal 2 gennaio 2021, quindi ben oltre un anno prima della scadenza come avverrà poi con la disciplina a regime come disposto sempre dalla stessa delibera.

In altri termini, potendo operare quale Responsabile Tecnico (se già iscritto) in regime transitorio fino al 2022 – e nel caso in cui perdurasse la sua carica di Legale Rappresentante – il soggetto potrà chiedere la dispensa a partire dal 2021 (anno in cui acquisisce i venti anni di esperienza richiesti dalla disciplina)

Si ribadisce tuttavia, che per ottenere la dispensa (ovvero raggiungere i 20 anni di esperienza) dovrà continuare ad assumere su di sé entrambi i ruoli (Responsabile Tecnico e Legale Rappresentante) per almeno ulteriori 2 (due) anni.

Alla scadenza di tale periodo, dovrà, quindi, procedere a richiedere la dispensa alla competente sezione regionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali secondo i modelli allegati alla menzionata circolare e la Sezione, effettuati i controlli di rito, certificherà la dispensa dalle verifiche per il modulo corrispondente al settore di attività.

CONCLUSIONI

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, appare legittimo concludere che la *dispensa* alla verifica di idoneità per il ruolo di *Responsabile Tecnico* della gestione rifiuti è applicabile esclusivamente ai soggetti che svolgono tale ruolo in qualità di *legali rappresentanti* dell'impresa per almeno 20 (venti) anni nello stesso settore di attività.

Tuttavia, il Responsabile Tecnico che risulta iscritto alla data del 16 ottobre 2017 (entra in vigore della deliberazione), può continuare a svolgere la propria attività in regime transitorio per i prossimi cinque anni e computare tali ulteriori anni acquisiti nel monte dei venti anni richiesti dalla disciplina sulla dispensa.

COLLANA:

“I Quaderni sui rifiuti”

I rifiuti nei quesiti

Raccolta di risposte operative
divise per argomenti

Autori:

Avv. D. Carissimi

Avv. Niky Sebastiani

Dott.ssa Giovanna Galassi



ISBN: 978-88-942121-0-5



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

L'inquinamento dell'aria
è danno ambientale?

“ Il trasporto via mare di rifiuti: quale la disciplina applicabile ai rifiuti da manutenzione? ”

di ROBERTA TOMASSETTI
 Avvocato-Associate
 Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

In materia di *rifiuti da manutenzione*, l'articolo 266, comma 4, D. Lgs. 152/2006 prevede la nota disciplina derogatoria con riferimento al luogo di produzione del rifiuto.

In assenza di indici di legge contrari, questa normativa è astrattamente applicabile ai *rifiuti da manutenzione* anche laddove trasportati via mare.

Nondimeno, l'art. 265, comma 2, D.Lgs. 152/2006 stabilisce espressamente che i *rifiuti* sono assimilati alle *merci* per quanto concerne il regime normativo in materia di *trasporti via mare* e la disciplina delle *operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio* in aree portuali. In particolare, i *rifiuti pericolosi* sono assimilati alle *merci pericolose*.

L'approfondimento ripercorre la *disciplina di legge speciale* prevista per il *trasporto via mare delle merci*, al fine di comprendere quale sia la disciplina da applicare al trasporto dei rifiuti da manutenzione, laddove questo si svolga in parte via terra ed in parte via mare.

IN SINTESI

- Quanto a *trasporto marittimo* ed operazioni di *carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio* all'interno delle *aree portuali* i rifiuti – anche da manutenzione - sono soggetti alla specifica disciplina prevista per il trasporto via mare delle merci, stante l'equiparazione operata dall'art. 265, co. 2;
- non vi è corrispondenza tra la categoria dei *rifiuti pericolosi* così come definiti dalla *Parte IV*, del D. Lgs. 152/2006 e quella di *merci pericolose* secondo il codice IMDG;
- la disciplina per il *trasporto via mare delle merci/rifiuti* prevede apposita autorizzazioni all'imbarco e nulla osta allo sbarco degli stessi;
- lo svolgimento materiale delle c.d. *operazioni portuali*, risulta altresì soggetto ad autorizzazione ai sensi di legge;
- infine, quanto agli *adempimenti connessi al trasporto via terra dei rifiuti*, troverà piena riepansione la disciplina derogatoria di cui all'art. 266, co. 4.

di Roberta Tomassetti

MANUTENZIONI

1. Sull'applicabilità dell'art. 266, co. 4 in caso di movimentazione di rifiuti da manutenzione via mare

In base al disposto di cui all'art. 266, comma 4¹ T.U.A. ai rifiuti esitanti da *attività di manutenzione* si applica un *regime giuridico derogatorio* che si caratterizza come di seguito illustrato.

In primo luogo, in base alla *fictio iuris* di cui all'art. 266, comma 4, del TUA, il *luogo di produzione* dei rifiuti da manutenzione può non coincidere con il *luogo di produzione materiale*, bensì essere ricondotto alla *sede o domicilio* dell'ente che li produce, c.d. *luogo di produzione giuridica*.

In secondo luogo, il *produttore dei rifiuti da manutenzione* può scegliere di effettuare il *deposito temporaneo*² - in alternativa rispetto al *luogo di produzione effettiva* - presso il *luogo di produzione giuridica* del rifiuto (ossia presso la sede legale/unità locale più prossima).

In terzo luogo, la *movimentazione* dei rifiuti da manutenzione dal *luogo di produzione materiale* al *luogo di produzione giuridica* non andrà considerato un *trasporto di rifiuti* ma un *mero spostamento*. Per l'effetto, esso non dovrà essere accompagnato dal formulario di identificazione del rifiuto, bensì unicamente da un *documento sostitutivo*, attestante la *natura di rifiuto da manutenzione prodotto fuori sede*. Quanto alla *tracciabilità* di tale tipologia di rifiuti, infine, questa potrà avere inizio - in virtù della suddetta *fictio iuris* - dalla sede legale/unità locale più prossima prescelta come destinazione della movimentazione derogatoria.

Ciò posto, è necessario chiarire se l'applicazione della disciplina derogatoria commentata possa essere messa in discussione in ragione del fatto che i rifiuti da manutenzione vengono *trasportati non via terra bensì via mare ovvero anche via mare*.

A tal proposito, si rileva che il Codice Ambientale, nel dettare la normativa di favore illustrata, fa riferimento in via generale ai *rifiuti da manutenzione*,

senza limitarne l'*applicabilità ad una specifica tipologia di trasporto*.

Pertanto, sebbene i rifiuti da manutenzione vengano trasportati *via mare*, non paiono sussistere *prima facie* ragioni per escludere l'astratta applicabilità della disciplina derogatoria di cui all'art. 266, comma 4, D. Lgs. 152/2006.

Nondimeno, è necessario considerare che l'art. 265, comma 2, D. Lgs. 152/2006 stabilisce espressamente che - in attesa delle specifiche norme regolamentari e tecniche in materia di trasporto dei rifiuti, di cui all'articolo 195, comma 2, lettera 1)³, e fermo restando quanto previsto dall'articolo 188-ter⁴ e dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182⁵ in materia di rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico - *i rifiuti sono assimilati alle merci per quanto concerne il regime normativo in materia di trasporti via mare* e la disciplina delle *operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio in aree portuali*. In particolare *i rifiuti pericolosi sono assimilati alle merci pericolose*.

Ebbene, in forza di detta equiparazione, a questi rifiuti va applicata la *disciplina nazionale in materia di trasporto via mare*, prevista per le merci e per i rifiuti.

In tale quadro, occorre sinteticamente richiamare la normativa *in materia di trasporti via mare di rifiuti*, oggi costituita - per quanto di nostro interesse - da:

- Il D. P. R. 6 giugno 2005, n. 134⁶ e il D. M. 7 aprile 2014⁷, quanto alle merci [rifiuti] pericolosi.
- Il D. M. 31 ottobre 1991, n. 459⁸, quanto ai rifiuti non pericolosi.

* * *

2. Sulla disciplina relativa al trasporto marittimo di merci [rifiuti]

*

2.1. Sui rifiuti pericolosi

La disciplina in materia di *trasporto marittimo di merci [rifiuti] pericolose* - prima contenuta nel D.

1 Art. 266 (*disposizioni finali*), comma 4, D. Lgs. 152 del 2006.

2 Art. 183 (*definizioni*), comma 1, lett. bb), D. Lgs. 152/2006.

3 Art. 195 (Competenze dello stato), comma 2, lett. l), D. Lgs. 152/2006: "L'adozione di un modello uniforme del registro di cui all'articolo 190 e la definizione delle modalità di tenuta dello stesso, nonché l'individuazione degli eventuali documenti sostitutivi del registro stesso".

4 Art. 188-ter (*Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTR1)*), D. Lgs. 152/2006.

5 D. Lgs. 24 giugno 2003, n. 182 "Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico".

6 Il D. P. R. 6 giugno 2005, n. 134 "Regolamento recante disciplina per le navi mercantili dei requisiti per l'imbarco, il trasporto e lo sbarco di merci pericolose".

7 D. M. 7 aprile 2014 "Procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi (transshipment) delle merci pericolose".

8 D. M. 31 ottobre 1991, n. 459 "Regolamento recante norme sul trasporto marittimo dei rifiuti in colli". Peraltro tale normativa in origine disciplinava anche il trasporto marittimo di rifiuti pericolosi. Il D.P.R. 134/2005 ha abrogato e sostituito detta parte.

MANUTENZIONI

di Roberta Tomassetti

M. 459/1991 – trova oggi collocazione nel D. P. R. 134/2005⁹ recante la *normativa per l'imbarco, il trasporto e lo sbarco di merci pericolose*, ai sensi del quale:

- il *trasporto di merci* [rifiuti] *pericolose* deve essere effettuato *in conformità alle prescrizioni dell'International Maritime Dangerous Goods Code*¹⁰ (in acronimo *IMGD*¹¹).
- Le navi adibite al *trasporto di merci* [rifiuti] *pericolose* devono rispettare un'articolata serie di *requisiti di idoneità per il trasporto*¹² e tuttavia è possibile concordare con l'*Autorità Marittima* un'*esenzione* con riferimento alle *navi in navigazione nazionale locale*^{13,14}.
- È necessaria un'*autorizzazione all'imbarco* e/o un *nulla osta allo sbarco*¹⁵ da parte dell'*Autorità Marittima*¹⁶ per chi intende imbarcare, ovvero sbarcare, *merci* [rifiuti] *pericolose* nei porti na-

zionali.

Quanto a quest'ultimo punto, il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 aprile 2014¹⁷, al Punto 6 dell'Allegato, ha precisato, per quanto di interesse che:

- nel caso di *traffici commerciali fra i porti nazionali*, indicata la lista delle merci [rifiuti] *pericolose* da imbarcare/sbarcare (Annesso 4), fatte salve eventuali limitazioni a carattere locale in materia di sicurezza portuale, **non è necessario richiedere il nulla osta allo sbarco**, ma è sufficiente che le *autorità marittime* dei porti di sbarco siano poste a **conoscenza** delle merci [rifiuti] *pericolose* in arrivo. A tal fine, l'*armatore*, il *raccomandatarario marittimo* o il *comandante* della nave trasmettono all'*Autorità marittima* del porto di sbarco, l'**autorizzazione concessa e i relativi annessi**¹⁸.

9 Il D. P. R. del 2005 si rifà al quadro di misure costituito:

1. dai *trattati internazionali* - in particolare la Convenzione SOLAS per la salvaguardia della vita umana in mare - adottata a Londra il 1° novembre 1974 - e la MARPOL per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi - adottata a Londra il 2 novembre 1973;
2. dalle norme del *codice internazionale per il trasporto marittimo delle merci pericolose* (IMDG CODE), adottato dall'Organizzazione internazionale marittima (Imo).

10 Art. 3, (*Merci Pericolose*), DPR 134/2005. In forza di tale disposizione le prescrizioni del Codice IMDG trovano applicazione anche al trasporto nazionale.

11 In tale quadro, occorre rilevare che non vi è corrispondenza tra la categoria dei *rifiuti pericolosi* così come definiti dalla *Parte IV*, del D. Lgs. 152/2006 e quella di *merci pericolose* secondo il codice IMDG.

Sul punto si precisa tuttavia che, secondo il Punto 2 della *Circolare del Comando genarle del Corpo della Capitaneria di Porto* del 10 marzo 2008, n.22/2008:

- ai sensi del paragrafo 7.8.4. del codice IMDG:

1. un rifiuto, contenente soltanto un costituente che è una materia pericolosa soggetta alle disposizioni del codice, deve essere trattato come quella materia particolare. Se la concentrazione del costituente è tale che il rifiuto continua a presentare un rischio inerente il costituente stesso, esso deve essere classificato secondo i criteri della classe applicabile;
2. un rifiuto, contenente due o più costituenti che sono materie pericolose soggetto alle disposizioni del codice, deve essere classificato nella classe applicabile, secondo le caratteristiche pericolose e proprietà descritte nei paragrafi 7.8.4.3 e 7.8.4.4 del codice;
3. i rifiuti nocivi soltanto per l'ambiente marino devono essere trasportati sotto la classe 9.

- I rifiuti pericolosi in base al D. Lgs. 152/2006, se non ricadenti nelle classi da 1 a 8 del codice IMDG, devono essere trasportati sotto la classe 9.

12 Si fa in particolar modo riferimento all'art. 7 D. P. R. 134/2005 che disciplina i requisiti delle navi non soggette alla convenzione SOLAS.

13 Art. 9 (*Esenzioni per navi in navigazione locale*), D. P. R. 134/2005.

14 La normativa in commento non fornisce una definizione di navigazione locale. Secondo l'Art 1, punto 41 del D.P.R. 8 novembre 1991, n. 435 "Approvazione del regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare" per Navigazione locale si intende una navigazione che si svolge nell'interno di porti ovvero di rade, estuari, canali e lagune dello Stato, nel corso della quale la nave non si allontana più di 3 miglia dalla costa.

15 Art. 16 (*Autorizzazione all'imbarco e nulla osta allo sbarco*), D. P. R. 134/2005.

16 Art. 2 (*Definizioni*), D. P. R. 134/2005: "**Autorità marittima**: gli ufficiali di cui all'articolo 17 del codice della navigazione, secondo funzioni delegate con direttive del comando generale del corpo della capitaneria di porto.

Art. 17, (*Attribuzioni degli uffici locali*), Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327 Codice della navigazione: "Il direttore marittimo esercita le attribuzioni conferitegli dal presente codice, dalle altre leggi e dai regolamenti. Il capo del compartimento, il capo del circondario e i capi degli altri uffici marittimi dipendenti, oltre le attribuzioni conferite a ciascuno di essi dal presente codice, dalle altre leggi e dai regolamenti, esercitano, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni, tutte le attribuzioni amministrative relative alla navigazione e al traffico marittimo, che non siano specificamente conferite a determinate autorità".

17 D. M. 7 aprile 2014 "Procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi (transshipment) delle merci pericolose".

18 Art. 6.11, D. M. 7 aprile 2014.

di Roberta Tomassetti

MANUTENZIONI

Con ciò a dire che, in caso di *trasporti entro i confini nazionali*, è necessario solo informare l'Autorità Marittima dello sbarco delle merci [rifiuti] pericolose, presentando la relativa Autorizzazione all'imbarco.

- Inoltre, con specifico riferimento alla documentazione necessaria per l'*autorizzazione all'imbarco e allo sbarco di rifiuti*, il DM prevede al punto 7¹⁹ la necessità di allegare la documentazione per la *tracciabilità dei rifiuti* prevista dagli articoli 188-bis, 188-ter e 193 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche e integrazioni.

È peraltro possibile ritenere che, in ragione dell'applicazione della disciplina di cui all'art. 266, comma 4 T.U.A., al posto della documentazione sulla *tracciabilità dei rifiuti* (richiesta dal punto 7 del D. M. 7 aprile 2014), il Produttore debba presentare la *documentazione sostitutiva giustificativa dello spostamento del rifiuto da manutenzione*.

2.2. Sui rifiuti non pericolosi

Ciò posto in ordine al *trasporto di merci* [rifiuti] *pericolose*, si precisa che per il *trasporto marittimo di merci non pericolose*, non viene prevista una specifica disposizione.

In proposito si segnala tuttavia una specifica regolamentazione prevista per il *trasporto marittimo di rifiuti non pericolosi tout court* (e quindi non in quanto equiparati alle *merci non pericolose* ai sensi del sopra citato art. 265 comma 2 del TUA).

A tal proposito, il D. M. 459/1991 ss.mm.ii., in maniera sostanzialmente analoga a quanto già visto prevede che:

- per il *trasporto marittimo di rifiuti non pericolosi* deve essere richiesta apposita *autorizzazione di imbarco e di sbarco*²⁰.

- La domanda d'*imbarco* deve essere corredata da dichiarazione della *non pericolosità* dei rifiuti trasportati, della conformità alla normativa del loro *imballo*, *contrassegno* ed *etichettatura*²¹ e della *sottoscrizione* ad opera di un *chimico*, iscritto all'albo professionale, di una attestazione atta a dare contezza di avere effettuato analisi e controlli sui rifiuti ed a certificare che i rifiuti non contengono sostanze pericolose²².
- I rifiuti possano *lecitamente affluire nell'area portuale solo se*²³:
 - idoneamente *confezionati*²⁴;
 - previa presentazione della *dichiarazione della non pericolosità e dell'autorizzazione all'imbarco*.
- Lo *sbarco* è altresì soggetto ad *autorizzazione dell'Autorità Marittima*²⁵.

3. Sulla disciplina in materia di operazioni portuali

Ulteriormente occorre valutare la necessità di ottenere specifica autorizzazione al fine di *svolgere le c.d. operazioni portuali* (es. operazioni materiali di scarico, trasbordo, deposito, movimentazione all'interno dell'area portuale).

In proposito, quanto alle *operazioni portuali* afferenti ai rifiuti, si richiama quanto sancito dall'art. 208 (*Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*), comma 14, D. Lgs. 152/2006 secondo cui il *controllo* e l'*autorizzazione delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio di rifiuti in aree portuali* sono disciplinati, per quanto di interesse, dalle specifiche disposizioni di cui alla L. 28 gennaio 1994, n. 84.

Nello specifico, la L. 28 gennaio 1994, n. 84²⁶ per la

19 D. M. 7 aprile 2014, punto 7 “*Documentazione integrativa da allegare all'istanza per determinate tipologie di merci pericolose*”.

20 Art. 4, comma 1, D. M. 459/1991.

21 Art. 5, D. M. 459/1991.

22 Art. 6, D. M. 459/1991.

23 Art. 8, comma 2, D. M. 459/1991: “*I rifiuti possono influire nell'area portuale solo se confezionati secondo le modalità di cui all'articolo sette e dopo la presentazione sia della documentazione di cui all'art. 6 sia dell'autorizzazione di quello art. 9*”.

24 Art. 7, D. M. 459/1991: “*I colli contenenti rifiuti non pericolosi devono essere imballati in idonei recipienti metallici e della capacità massima di 400 kg e contrassegnate dalla dicitura rifiuti non pericolosi*”.

25 Art. 11, D. M. 459/1991. E' appena il caso di rilevare come la norma di legge nazionale detti in merito allo sbarco solo la seguente disposizione di dettaglio: “*Qualora sia previsto l'arrivo in un porto italiano di nave con a bordo rifiuti destinati ad impianti di smaltimento situati in territorio italiano, prima dell'arrivo deve essere data apposita comunicazione all'autorità marittima del porto di sbarco, presentando copia autentica della comunicazione effettuata alla regione nel cui territorio è ubicato l'impianto di smaltimento al quale i rifiuti sono destinati, nonché copia dell'attestato o dell'autorizzazione di ricevimento della regione stessa*”. La disposizione pare peraltro riferirsi solo all'ipotesi di rifiuti da smaltire (e non da recuperare) e solo provenienti dall'estero.

26 L. 28 gennaio 1994, n. 84 e ss.ii.mm denominato “*Riordino della legislazione in materia portuale*”.

MANUTENZIONI

di Roberta Tomassetti

materiale gestione delle *operazioni portuali*, all'art. 16²⁷ dispone che sono *operazioni portuali* il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci [rifiuti] e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale e che l'esercizio di tali attività, espletate *per conto proprio* o di *terzi*, è soggetto ad autorizzazione dell'*Autorità di sistema portuale* – o laddove non istituite delle *Autorità Marittime* - previa verifica del possesso da parte del richiedente dei requisiti di legge.

I *criteri per il rilascio dell'autorizzazione* sono stati individuati dal D.M. del Ministero dei trasporti e della navigazione del 31 marzo 1995, n. 585²⁸. Il provvedimento dispone che l'*Autorità di sistema portuale* può rilasciare al *vettore marittimo* o *impresa di navigazione* o al *noleggiatore*, o per essi ad un *loro rappresentante* che dovrà spenderne il nome, *l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali in occasione dell'arrivo o partenza di navi*, dotate di mezzi meccanici e di personale alle dirette dipendenze di tali soggetti autorizzati, *adeguato alle operazioni da svolgere* ed inserito nella tabella di armamento ovvero nell'organico della loro struttura operativa in ambito portuale²⁹. Dette autorizzazioni possono essere rilasciate anche per *più arrivi o partenze già programmate*.

L'*istante* deve all'atto della richiesta di rilascio di autorizzazione dimostrare:

- i. la dotazione da parte della nave di *mezzi meccanici idonei* ed adeguati allo svolgimento delle operazioni da compiere;
- ii. la presenza nella tabella di armamento ovvero nell'organico della sua struttura operativa in ambito portuale, ove costituita, di un *numero di elementi sufficienti ed in grado di espletare le operazioni in massima sicurezza*;
- iii. la sussistenza di un *contratto assicurativo* che garantisca persone e cose da eventuali danni derivanti dall'attività svolta in connessione del rilascio dell'atto autorizzatorio richiesto.

Alla luce di quanto esposto, laddove il *Produttore di rifiuti da Manutenzione* intenda gestire *in proprio* lo sbarco dei rifiuti dovrà conseguire *l'autorizzazione di cui all'art. 5 del DM 585 del 1995*, viceversa l'*operazione di scarico* dovrà essere affidata ad uno dei soggetti all'uopo autorizzati dall'*Autorità di Sistema Portuale*.

4. Sulla disciplina al di fuori delle aree portuali

Conclusivamente è appena il caso operare alcune precisazioni, con riferimento alla seconda parte del trasporto dei rifiuti da manutenzione prodotti ovvero quella via terra, dall'area portuale alla sede ove è presente il *deposito temporaneo*.

Come si è già avuto modo di accennare, la disciplina derogatoria di cui all'art. 266, comma 4, dopo essersi contratta in relazione alle operazioni di *carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio* all'interno delle *aree portuali*, si riepande per la *movimentazione* effettuata dall'area portuale alla sede del Produttore – *luogo di produzione giuridica del rifiuto*.

Ebbene, quale diretta conseguenza dell'applicazione al caso di specie della disciplina ex art. 266, comma 4, D. Lgs. 152/2006, lo spostamento dal *luogo di produzione materiale* dei rifiuti al *luogo di produzione giuridico* non dovrà essere qualificato come *trasporto* bensì come semplice *movimentazione*, con tutto ciò che ne consegue in termini di slittamento in avanti degli obblighi connessi alla *tracciabilità* dei rifiuti e ferma le necessità della redazione del c.d. *documento di trasporto analogo*.

CONCLUSIONI

Dall'analisi proposta pare evidente come la *disciplina derogatoria* prevista per i rifiuti da manutenzione ex art. 266, comma 4 ai rifiuti prodotti dall'*attività di manutenzione*, che consente uno slittamento in avanti di alcuni degli obblighi tipici della gestione dei rifiuti - primi tra tutti gli obblighi della tracciabilità - non sia tuttavia idonea a derogare all'applicazione della *disciplina di legge speciale in materia di trasporto di rifiuti via mare*.

Pertanto il *trasporto marittimo* nonché le operazioni di *carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio all'interno delle aree portuali* risulteranno soggette a tale normativa, stante l'equiparazione operata dall'art. 265, comma 2, del TUA.

27 Art. 16 (*Operazioni portuali*), L. 84/1994.

28 D.M. del Ministero dei trasporti e della navigazione del 31 marzo 1995, n. 585 denominato "Regolamento recante la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali".

29 Punto 8, D. M. 31 marzo 1995, n. 585.

“ Illecito ambientale e responsabilità del curatore del fallimento. Un ulteriore passo verso l'esclusione della responsabilità oggettiva ”

Nota a sentenza, TAR Sicilia, sez. staccata di Catania, sezione prima, del 5/09/2018, nr. 1764/2018

di GIUSEPPE CALÒ
Avvocato-Associate
Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Quali sono le prerogative del Curatore fallimentare in tema di obblighi conseguenti all'abbandono di rifiuti e di inquinamento sui siti che costituiscono l'oggetto del fallimento? La giurisprudenza attuale supera il criterio della responsabilità *aliunde* del Curatore (quale soggetto giuridico titolare del diritto di disposizione dei beni oggetto del fallimento) e valorizza il criterio di accertamento, da parte dell'Autorità di controllo, del nesso di causalità diretta tra la produzione del fatto di abbandono e/o di inquinamento sull'area ed il suo effettivo autore.

A prescindere dagli obblighi di messa in sicurezza e delle misure di controllo da definirsi urgenti, il Curatore non risponde per abbandono di rifiuti e/o inquinamento che non sia *ratione temporis* ascrivibile alla sua nomina da parte del Giudice delegato e non sia, parimenti, ascrivibile sulla scorta di un rigoroso accertamento della propria responsabilità diretta da parte della Autorità sindacale.

IN SINTESI

- Il Tar Sicilia (Catanzaro, Sez. I, del 5 settembre 2018, n. 1764) torna a pronunciarsi in tema di bonifiche e responsabilità della curatela fallimentare, escludendo una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti;
- perché possa affermarsi un obbligo di rimozione e smaltimento è necessario l'accertamento, rigoroso, da parte dell'Autorità di controllo – nel caso di specie, il Comune di Modica - dell'esistenza dell'elemento psicologico e la necessità dell'accertamento della responsabilità soggettiva ed oggettiva del suo autore, in contraddittorio con i soggetti interessati;
- alcun ordine di ripristino può essere imposto dal Comune alla curatela fallimentare quale mera responsabilità di posizione in assenza di una adeguata istruttoria circa gli elementi costitutivi del fatto rimproverato.

Illecito ambientale e
responsabilità del curatore
del fallimento

BONIFICHE

di Giuseppe Calò

1. La questione

La sentenza in commento torna sulla nota, ed annosa questione, della responsabilità del curatore fallimentare in materia di tutela ambientale e, in particolare, della imputabilità al fallimento degli obblighi di messa in sicurezza e smaltimento dei rifiuti delineati, con norma generale ed astratta, dal D.L. vo nr. 152/2006. Il richiamo, nella specie, operato dall'ordinanza sindacale del Comune di Modica, era ai sensi dell'art. 192, comma 3, del predetto D.L. vo nr. 152/2006, e disponeva, in capo a costui, l'onere di provvedere, mediante ditta specializzata, alla bonifica di una unità immobiliare sita nel proprio distretto, quale area inquinata, ed al ripristino dello stato dei luoghi avviando lo smaltimento dei vari rifiuti speciali, pericolosi e non, ivi depositati. Il Curatore, in sede di impugnazione dell'Ordinanza, eccepiva a motivo unico ed assorbente, la violazione ed erronea applicazione dell'art. 192, comma 3, del D.L. vo nr. 152/2006 e ss. mm., ovvero, in particolare, la *carezza di legittimazione passiva* della curatela fallimentare in ordine alle ordinanze sindacali di bonifica.

2. Le fonti ed i criteri regolativi della pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

Le fonti di disciplina della fattispecie, evocate dalla sentenza in commento, possono essere così, analiticamente, esposte:

- L'articolo 192 del D.L. vo nr. 152/2006, nella sua parte IV, Titolo 1, in tema di gestione di rifiuti, sul particolare punto del divieto di abbandono di rifiuti dispone che: *“Comma 1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati”*. *“Comma 2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali sotterranee”*. Ai sensi del comma 3 dell'art. 192 D.L. vo nr. 152/2006, si dispone infine, che, fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 255 e 256, *“chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessa-*

rie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”. Conclude l'articolo il comma 4, il quale dispone che *“qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, nr. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni”*.

- L'articolo 242 del D.L. vo 152/2006, al primo comma, in tema di procedure operative ed amministrative, dispone che *“al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.*

In sintesi, il quadro normativo-giurisprudenziale insiste nel duplice orientamento formatosi, nel tempo, sugli opposti criteri della *responsabilizzazione qualificata della figura del Curatore* anche in tema ambientale – imposta, sostanzialmente, dalla Legge sul Fallimento, in quanto unico soggetto giuridico al quale spettano l'amministrazione del patrimonio del fallito ed il relativo potere di spesa nella sua gestione - e quello fondato sulla applicazione del principio *“Chi inquina, paga”* e sulla concezione, concomitante, della attività di gestione del patrimonio del fallito, da parte del curatore, finalizzata alla mera liquidazione dell'attivo ed alla soddisfazione dei creditori senza alcuna espropriazione del diritto di proprietà sullo stesso in danno del fallito.

Il primo orientamento giurisprudenziale¹, dunque, presumeva che gli obblighi di smaltimento dei rifiuti presenti sui siti oggetto della procedura gravassero sulla curatela fallimentare in base alla esclusività del titolo di disponibilità e gestione dei beni della procedura stessa, da parte del curatore, al posto del fallito. Sulla scorta di una concezione, invero superata, delle prerogative connesse all'assunzione del ruolo di curatore fallimentare, e di una accezione desueta delle prerogative imposte dalla Legge fallimentare, anche

1 Cfr., in tal senso, TAR Toscana, sez. I, 3.03.1993, nr. 196; TAR Toscana, sez. II, 28.04.2000, nr. 780; TAR Marche, ordinanza 149/2007.

di Giuseppe Calò

BONIFICHE

in tema di rifiuti e rimessione in bonis dei luoghi del fallimento, sarebbero gravati sulla curatela, in modo oggettivo, ed a prescindere da valutazioni inerenti il concreto autore del fatto, il dovere di rimuoverli in applicazione delle leggi vigenti. Si procedeva, in questo senso, da una concezione “costitutiva” degli effetti della sentenza dichiarativa di fallimento, tale da privare il fallito della disponibilità dei suoi beni ed il trasferimento di essi nella massa fallimentare. Da ciò deriverebbe il dovere di rimuovere i rifiuti allocati nelle aree oggetto del fallimento quale specifica esecuzione di uno dei tanti doveri connessi al proprio ruolo, da inserire, peraltro, tra le varie voci di spesa del passivo fallimentare.

Il secondo orientamento, seguito dalla sentenza in commento, muta l'indirizzo, e muove dal presupposto che il curatore fallimentare non può essere destinatario di alcun obbligo di bonifica dei siti inquinati o di rimozione, avvio a recupero o smaltimento di rifiuti riconducibili all'attività posta in essere prima della dichiarazione di fallimento². Si procede, in questo solco, dalla considerazione per cui la curatela fallimentare non è un subentrante dell'impresa fallita (che conserva la propria soggettività giuridica e titolarità in ordine al patrimonio) bensì un terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio. Per ciò, il curatore non può essere chiamato ad assolvere gli obblighi che siano originariamente sorti in capo all'imprenditore, neppure se concernono rapporti pendenti all'inizio della procedura concorsuale. Ciò in quanto, come anticipato poc'anzi, la gestione del patrimonio del fallito è finalizzata alla liquidazione dell'attivo ed alla soddisfazione dei creditori; prerogativa che non comporterebbe, necessariamente, il dovere di adottare particolari comportamenti attivi funzionali alla tutela dell'ambiente. Influisce, sul filone, il principio europeo del “chi inquina paga”. Si determinerebbe, in capo ai creditori del fallimento, un addossamento di costi, spesso imponderabili ed imprevedibili all'epoca della richiesta di ammissione alla procedura, senza che ad essi, di fatto e di diritto, possa ascriversi alcun titolo di responsabilità diretta in ordine al fatto di abbandono di rifiuti e/o di inquinamento.

È bene precisare, a fini di completezza, come il curatore del fallimento non sia esentato da ogni e qualsiasi obbligo in tema di attività di gestione di rifiuti. Residueranno, a carico della curatela fallimentare, gli interventi di messa in sicurezza e di misure di controllo legate alle situazioni di contingente pericolo ed urgenza, nelle quali l'esigenza precauzionale sia

determinante. Ciò anche nei casi in cui la situazione di pericolo sia da imputare ad altro soggetto³.

* * *

3. L'iter logico ed argomentativo seguito dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

L'argomentazione seguita dal Tribunale Amministrativo regionale per la Sicilia si apre con la precisazione che, in tema di inquinamento, occorre distinguere le ipotesi, regolate dagli artt. 242 ss. del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, nr. 151 da quella di cui all'art. 192 del medesimo testo legislativo.

Il primo articolo contempla la fattispecie di evento “... che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito”. L'articolo 192 del Decreto Legislativo contempla, invece, “l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo”.

La Corte siciliana precisa come il caso analizzato debba essere disciplinato secondo la norma del secondo articolo citato. In proposito, precisa che: “1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. E' altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. 3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario, e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tali violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate. 4. Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, nr 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni”⁴.

Pertanto, i criteri legislativi, valorizzati dalla Corte siciliana ai fini della propria pronuncia, possono così riassumersi:

Illecito ambientale e responsabilità del curatore del fallimento

2 Cfr., in tal senso, tra le molte, Consiglio di Stato, sez. V, nr. 4328/2003; Consiglio di Stato, sez. V, nr. 3765/2009; Consiglio di Stato, sez. V, nr. 3885/2009; TAR Toscana, sez. II, nr. 604/2001.

3 Cfr. TAR Liguria nr. 1346 del 5.09.2014; Consiglio di Stato nr. 6406/2005; Consiglio di Stato nr. 1678/2003; Consiglio di Stato nr. 4718/2007.

4 Cfr. in tal senso il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia riprende e valorizza, in tale prospettiva, un cristallizzato filone giurisprudenziale risalente a TAR Catania, sez. I, 6 agosto 2018, nr. 1676.

BONIFICHE

di Giuseppe Calò

- a) alla rimozione dei rifiuti è tenuto, in via personale ed esclusiva, il responsabile effettivo e diretto dell'abbandono o del deposito dei rifiuti;
- b) in via solidale, vi sarà tenuto pure il proprietario o chi abbia avuto a qualunque titolo la disponibilità dei rifiuti, ove ad esso sia imputabile, in modo specifico ed accertato l'abbandono dei rifiuti stessi a titolo di dolo o colpa;
- c) non è configurabile una qualsivoglia responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti, con conseguente esclusione della natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene.

Appare chiaro e lineare il criterio che guida il pronunciamento del Collegio siciliano.

Intanto una responsabilità, per il curatore fallimentare, può ascrivarsi in relazione ai reati ambientali in quanto Egli possa individuarsi, in modo rigoroso, a titolo di dolo e/o colpa (sotto il profilo della carenza di attività di controllo e per non aver fatto quanto di propria competenza per impedirlo) quale effettivo produttore dell'abbandono o del fatto di inquinamento.

Rispetto ad altre pronunce sul tema, il TAR Sicilia pone un significativo accento sugli oneri di accertamento preventivi dell'amministrazione Comunale relativamente al dolo e/o alla colpa del curatore sull'abbandono di rifiuti e dell'inquinamento ambientale. Ed invero, la pronuncia converge, con forza, verso il senso del principio europeo del *chi inquina paga* e del principio costituzionale di ascrivibilità di un fatto illecito – l'abbandono di rifiuti e/o l'inquinamento sul sito e nel sito - solamente su base personale. La mera titolarità di una "posizione di garanzia" (quale è quella del Curatore rispetto ai beni oggetto del fallimento) non può rappresentare il titolo di una automatica imputabilità che prescinde da un concreto accertamento delle dinamiche del fatto e del suo concreto autore⁵. Del resto, conclude il Collegio, la produzione dei rifiuti è innegabilmente connessa all'esercizio di un'attività imprenditoriale, attività che non viene proseguita dal curatore, che ha il limitato compito di liquidare i beni del fallito per

soddisfare i creditori ammessi al passivo (compito, precisa il Tribunale, al quale è strettamente connessa "l'Amministrazione del patrimonio fallimentare").

Non basta, quindi, ai fini della attribuzione della responsabilità, in capo al curatore, circa l'abbandono o l'inquinamento su di un sito che compone uno dei beni dell'attivo fallimentare, che il fatto sia accertato nell'area stessa. L'Autorità di controllo sarà tenuta ad espletare una adeguata istruttoria finalizzata ad appurare le dinamiche concrete dell'abbandono ed i necessari accertamenti sulla colpa o il dolo del curatore. Ciò, peraltro, in contraddittorio con i soggetti interessati⁶. Solamente osservata tale procedura, precisa il Collegio siciliano, potrà ritenersi congruo, ed adeguatamente motivato, un provvedimento interdittivo dell'Autorità Comunale sul punto. In assenza di una simile asseverazione, alcun Curatore, per la mera qualifica *iuris* assunta per forza della sentenza dichiarativa di fallimento potrà ritenersi destinatario di un ordine di ripristino ambientale da parte di un Comune.

CONCLUSIONI

L'annullamento del provvedimento Comunale impugnato, quindi, nella specie, va a consolidare un orientamento sulle prerogative della curatela, rispetto alla gestione del patrimonio del fallito, finalizzata alla mera liquidazione dell'attivo e alla soddisfazione dei creditori. L'applicazione del principio del *"chi inquina paga"* non comporta, quindi, necessariamente, il dovere di adottare particolari comportamenti attivi finalizzati alla tutela dell'ambiente, se costui non può essere individuato, peraltro a seguito di rigorosa istruttoria di accertamento, quale concreto responsabile del fatto di abbandono di rifiuti ascritto e/o di inquinamento ambientale. Egli non può ritenersi qualificabile quale soggetto subentrante dell'impresa, sottoposta alla procedura fallimentare, ma un mero subentrante nella amministrazione del relativo patrimonio, ed un mero titolare di prerogative assimilabili al *munus publicum* senza alcuna titolarità incisiva sul diritto di proprietà che, di fatto ed in diritto, rimane in capo al proprietario dell'impresa.

5 Cfr. sentenza citata, ove il Tribunale catanese, in tal senso, precisa che: *"il curatore – pur avendo l'amministrazione del patrimonio fallimentare (cfr. l'art. 31, comma 1, della legge fallimentare) non può tuttavia essere considerato un "detentore di rifiuti" ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, nr. 6) della direttiva 2008/98/CE e dalla relativa norma nazionale di recepimento, costituita dall'art. 183, comma 1, lett. h), del decreto legislativo nr. 152/2006. Difatti, alla luce della sentenza della Corte di Giustizia EU nr. 534 del 4 marzo 2015, il principio "chi inquina paga", desumibile dall'art. 191, paragrafo 2, del TFUE, comporta una preclusione alla normativa interna di imporre ai singoli costi per lo smaltimento dei rifiuti che non si fondi su di un ragionevole legame con la produzione dei rifiuti medesimi"*.

6 Cfr., sentenza citata, ove si specifica come l'ordinanza censurata sia altamente carente di motivazione circa l'imputazione della responsabilità al Curatore, limitandosi a dare atto che l'immobile del comune modicano è oggetto di procedura fallimentare e che a carico del curatore fallimentare graverebbero gli obblighi di bonifica sulla mera circostanza di essere il gestore del patrimonio del fallito.

“ Sul trattamento dei rifiuti organici. Attuali criticità ”

di **FRANCESCA ZADOTTI** - Avvocato
MARIA RITA VERDIGLIONE - Avvocato
ALESSANDRO ZADOTTI - Dottore Commercialista

ABSTRACT

Una riflessione sullo stato attuale di criticità nel trattamento della “Forsu”.

Si rilevano innegabili difficoltà, da parte degli Enti territoriali, nella gestione della frazione organica: alle nobili prospettive del riciclo e del riutilizzo, si sovrappone l'emergenzialità del mero smaltimento.

La causa principale è l'innegabile e comprovata carenza impiantistica di centri di trattamento.

Lo stato di crisi si aggrava con l'adozione del sistema di raccolta differenziata “spinta”.

IN SINTESI

- La frazione organica deve essere gestita secondo i criteri di priorità di cui alla Direttiva quadro 2008/98/CE, recepita con il D. Lgs. n. 205/2010, nel Testo Unico Ambientale: *prevenzione; riutilizzo; riciclaggio; recupero e smaltimento*.
- Nella scala gerarchica, in una logica di sostenibilità ambientale, il “riciclo” ed il “recupero” sono i criteri di trattamento preferenziali; lo “smaltimento in discarica”, il criterio ultimo e residuale.
- Il recente Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2016 ha individuato, in relazione ad ogni singolo Ente territoriale, le necessità impiantistiche per la corretta gestione della frazione organica, richiedendo alle Regioni di procedere all'adeguamento dei sistemi impiantistici.
- *La carenza di impianti di compostaggio e di digestione anaerobica interessa prevalentemente le Regioni del Centro e Sud Italia che, in mancanza, ricorrono allo smaltimento dell'organico in discarica, seppur raccolto in via “differenziata”, in evidente e concreta contraddizione con i nobili obiettivi del legislatore anche comunitario.*

RIFIUTI URBANI

di Francesca Zadotti, Maria Rita Verdiglione, Alessandro Zadotti

Premessa

Si parla tanto di gestione dell'“umido”, spesso in termini di problematicità e di emergenzialità e più raramente nella nobile prospettiva del riciclo e del riutilizzo.

La presente relazione si pone l'obiettivo di individuare le cause dell'attuale criticità, anche avviando una riflessione congiunta sui possibili interventi migliorativi.

L'interesse per l'argomento scaturisce, in prima battuta, per il rilievo e la portata della frazione organica nell'ambito della complessiva gestione dei rifiuti. Secondo un recente studio dell'Istituto ENEA¹, la frazione organica rappresenta, nella gestione del rifiuto urbano, il problema principale da trattare in quanto è sotto il profilo:

- **peso**, la prima componente (circa il 30% - 35%) dei rifiuti urbani;
- **raccolta differenziata**, la maggior percentuale, circa il 50%;
- **economico**, per le sue caratteristiche e per l'elevata produzione, la prima voce di costo dopo la frazione residua (*ndr.*, “frazione secca”);
- **impatto ambientale**, per la sua putrescibilità, il primo responsabile nel generare percolato, emissioni di gas serra e cattivi odori delle discariche.

1. La frazione organica: che cos'è?

La frazione organica da rifiuto solido urbano (“FORSU”, impropriamente denominata “umido”) è composta dalla frazione “umida” prodotta dagli scarti alimentari delle utenze domestiche, della ristorazione collettiva ovvero delle attività commerciali ed industriali in genere, nonché da piccoli scarti di giardino: identificata con il Codice CER 20 01 08; nonché dalla frazione “verde” prodotta da grandi potature, sfalci, scarti e residui da manutenzione di parchi ed aree verdi: identificata con il Codice CER 20 02 01.

Il Testo Unico dell'Ambiente (art. 183, D. Lgs. n. 159/2006, mod. dal D. Lgs. n. 205/2010) ne dà la seguente definizione: “*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*”.

Il D. Lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010, nel recepire la “Waste Directive 2008/98/CE”, ha *a)* introdotto la definizione di “rifiuto organico”, *b)* annoverato espressamente (tra i rifiuti) lo scarto vegetale di giardini e parchi, *c)* eliminato la definizione (generica) di frazione umida e *d)* specificato le modalità di raccolta (“raccolti in modo differenziato”).

E, ancor più di recente, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2016 è stata ampliata la definizione di “rifiuti organici” ricomprendendo anche i rifiuti di manufatti e imballaggi compostabili (vale a dire conferiti nell'umido): “*i rifiuti organici così come definiti all'art. 183, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 159, nonché i rifiuti di manufatti e imballaggi compostabili certificati secondo la norma UNI EN 13432:2002*” (*cfr.*, art. 2, lett. b) D.P.C.M. del 7 marzo 2016).

2. La gestione della FORSU

Anche la frazione organica, al pari di tutte le frazioni merceologiche dei rifiuti, deve essere gestita secondo la gerarchia individuata con la Direttiva quadro 2008/98/CE recepita, con il D. Lgs. n. 205/2010, anche nel Testo Unico in materia ambientale (D. Lgs. n. 152/2006) che all'articolo 179, comma 1, contempla i seguenti criteri di priorità:

- prevenzione;*
- preparazione per il riutilizzo;*
- riciclaggio;*
- recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;*
- smaltimento.*

L'art. 183 del Testo Unico Ambientale definisce “*prevenzione*” ogni misura idonea a ridurre la produzione dei rifiuti in genere e a limitare l'impatto sull'ambiente e sulla salute; “*preparazione per il riutilizzo*”, ogni intervento che, senza alcun trattamento, consenta il reimpiego del rifiuto o comunque di un suo elemento, per la finalità originaria; “*riciclaggio*” ogni operazione di trattamento che consenta il riutilizzo del rifiuto per la finalità originaria ovvero per altro fine; “*recupero*” ogni operazione di trattamento che attribuisca al rifiuto altra e diversa utilità, compreso il recupero energetico; da ultimo lo “*smaltimento*” quale criterio residuale laddove il rifiuto prodotto non possa essere riciclato, recuperato o comunque in altro modo impiegato.

I criteri di cui alle lettere *a)* e *b)* non attengono all'at-

1 Si veda: M. Cauditelli, M. Coronidi, N. Faustini, M. Gravagno, P.G. Landolfo, M. Musmeci, “*Trattamento dei rifiuti organici con compostatori di comunità, sperimentazione ENEA, Speciale III - 2015, ENEA per EXPO 2015.*”

di Francesca Zadotti, Maria Rita Verdiglione, Alessandro Zadotti

RIFIUTI URBANI

tività di trattamento del rifiuto, ma rappresentano, in sostanza, principi ispiratori di “buona condotta”, da adottarsi anche in ambito domestico, per ridurre o comunque limitare la produzione dei rifiuti.

Nella scala gerarchica, in una logica di sostenibilità ambientale, il criterio di elezione per il trattamento del rifiuto è, dunque, il riciclaggio (lettera *c*), rispetto al recupero anche energetico della materia (lettera *d*) e, va da sé, allo smaltimento ultimo del rifiuto “senza vita” (lettera *e*).

La frazione organica, nel rispetto del principio di derivazione comunitaria, deve dunque essere “riciclata”, forma di trattamento preferenziale in luogo dello smaltimento in discarica.

Il trattamento della FORSU avviene mediante il compostaggio della frazione “umida”².

Si tratta di un processo industriale che, mediante la biodegradazione³ del materiale organico, in presenza di ossigeno, permette di ottenere un prodotto, il “compost di qualità” o “ammendante compostato”, costituito da una miscela di sostanze umificate ricche di elementi nutritivi (tra cui azoto, potassio e fosforo) da impiegare in attività agronomico - ambientale ed in grado di restituire fertilità al terreno con sostanziali benefici (restituendo risorse minerali, altrimenti disperse, che ne migliorano la ritenzione idrica e consentono una maggiore resistenza al dilavamento ed alla erosione per effetto degli eventi meteorici); la costante immissione di sostanza organica nel suolo costituisce, poi, un importante fattore di abbassamento della concentrazione di anidride carbonica dell’atmosfera, contribuendo al contenimento delle emissioni inquinanti.

La FORSU può essere trattata anche con altro e diverso processo di digestione anaerobica, un processo di biodegradazione della sostanza organica in assenza di ossigeno, che ne consente la trasformazione in “biogas” (costituito principalmente da anidride carbonica e metano) per la produzione di energia elettrica e termica.

Oltre al biogas, la digestione anaerobica produce

anche il “digestato” (fango) che viene trattato in impianti di compostaggio per la produzione di “compost”.

La conversione della frazione organica in “compost” o in “biogas” genera in entrambi i casi una risorsa fondamentale per l’ambiente: il “rifiuto”, adeguatamente trattato, diventa nuova fonte di vita.

Il recupero della frazione organica, poi, in linea con i principi comunitari di cui alla Direttiva 1999/31/CE (che stabilisce specifici obiettivi di riduzione dei rifiuti biodegradabili da allocare in discarica, e recepita nel nostro ordinamento con il D. Lgs. n. 36/2003), alleggerisce le discariche sia sul piano quantitativo (impedendo l’allocazione in discarica di una porzione importante di rifiuti urbani) sia sul piano della pericolosità, poiché sottraendo l’organico alle discariche si riduce il rischio di inquinamento delle falde acquifere legato al percolato prodotto dalla decomposizione dei rifiuti organici.

È comprensibile, quindi, come il compostaggio nel corso degli anni si sia collocato nell’ambito della gestione integrata e sostenibile dei rifiuti secondo la logica di riduzione e recupero della materia⁴, acquisendo un ruolo prioritario nella gerarchia degli interventi⁵.

Il virtuosismo del sistema, tuttavia, si sgretola inesorabilmente di fronte ad una scorretta gestione della frazione organica e questo avviene quando il delineato percorso di trattamento e di lavorazione si interrompe e gli scarti organici vengono portati in discarica.

E così, la frazione organica da preziosa risorsa di vita diventa sostanza inquinante e nociva, con effetti opposti e contrari a quelli perseguiti dall’attuale sistema normativo.

3. Direttiva 99/31/CE - D.P.C.M. del 7 marzo 2016

La normativa comunitaria è chiara ed intransigente

2 Con l’attuazione della “raccolta differenziata”, anche il cittadino effettua il cosiddetto compostaggio domestico (o autocompostaggio) e, secondo il principio di prevenzione, riduce alla fonte il quantitativo di frazione organica da trattare in grandi impianti TMB.

3 Operazione di trasformazione operata da batteri e da altri microrganismi sulle sostanze organiche.

4 È noto che il D. Lgs n. 22/97, Decreto Ronchi, ha segnato il passaggio dalla logica dello smaltimento dei rifiuti a quello della loro gestione. “Di fronte alla continua crescita della produzione di rifiuti, consapevoli dello spreco di materie prime nonché dei costi economici ed ambientali prodotti dai rifiuti finiti in discarica, l’obiettivo principale è quello di ridurre la quantità stessa dei rifiuti” (Così, Giancarlo Terzano, “Il compostaggio della frazione organica dei rifiuti”, <https://www.ariannaeditrice.it>).

5 Si veda: M. Caudatelli, M. Coronidi, N. Faustini, M. Gravagno, P.G. Landolfo, M. Musmeci, “Trattamento dei rifiuti organici con compostatori di comunità, sperimentazione ENEA”, cit.

RIFIUTI URBANI

di Francesca Zadotti, Maria Rita Verdiglione, Alessandro Zadotti

nel richiedere agli Stati membri, come obbligo legalmente vincolante, la sottrazione degli scarti organici alla discarica; la Direttiva 99/31/CE (recepita con il D. Lgs. n. 36/2003) stabilisce specifici obiettivi di riduzione dei rifiuti biodegradabili da allocare in discarica, il cui raggiungimento è attentamente monitorato dalla Commissione Europea per garantire che tutti i Paesi siano in grado di attuare le disposizioni legislative.

Gli Stati membri devono, quindi, adottare specifiche misure volte ad incoraggiare:

- la raccolta separata dei rifiuti organici ai fini del loro compostaggio e della digestione;
- il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;
- l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti da rifiuti organici.

Solo di recente, in attuazione del D. L. n. 133/2014, art. 35, comma 2, è stato emanato, su proposta del Ministero dell'Ambiente, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2016 - "Misure per la realizzazione di un sistema adeguato e integrato di gestione della frazione organica dei rifiuti urbani, ricognizione dell'offerta esistente ed individuazione del fabbisogno residuo di impianti di recupero della frazione organica di rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per

regioni". (16A03003) (GU Serie Generale n.91 del 19-04-2016).

All'articolo 1) si legge: "Per prevenire e ridurre il più possibile gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana derivanti dalla gestione della frazione organica dei rifiuti urbani, e per raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea in tema di riciclaggio e di riduzione del conferimento in discarica dei rifiuti biodegradabili, il presente decreto indica le necessità impiantistiche per la corretta gestione della frazione organica raccolta in maniera differenziata".

Con l'emanazione di tale provvedimento ("stringato" nella parte dispositiva e composto di soli 6 articoli), il Governo ha richiesto alle Regioni, nell'esercizio delle delegate funzioni di pianificazione e programmazione, di procedere all'adeguamento dei sistemi impiantistici per la corretta gestione dei rifiuti urbani biodegradabili.

Ed ha fornito dei parametri di riferimento, individuando, in relazione ad ogni ente territoriale, "l'offerta esistente" (le attuali capacità delle linee di compostaggio e digestione anaerobica), il "fabbisogno teorico" degli impianti di trattamento (in termini di rapporto tra il numero di abitanti presenti in ogni Regione e la quantità media *pro-capite* della frazione organica raccolta attraverso la differenziata), nonché il "fabbisogno residuo" (l'esigenza effettiva di ulteriore capacità di trattamento, espressa, per differenza, tra il fabbisogno teorico e l'attuale capacità disponibile).

CENSIMENTO OFFERTA ESISTENTE IMPIANTI TRATTAMENTO RU ORGANICI E VERDE, FABBISOGNO TEORICO E FABBISOGNO RESIDUO

Regioni	All. I - Tratt. Impianti S. di f. (ton)			(kg/ab anno)		All. II - Fabb. teorico		All. III - Fabb. residuo	
	compost.	anaerob.	totale	RD Org.	Comp.	Min (ton)	Max (ton)	Min (ton)	Max (ton)
Piemonte	555.783	18.000	573.783	91,4	125,6	486.691	575.181	0	1.398
Valle d'Aosta	-	14.200	14.200	37,0	0,0	11.290	13.836	0	0
Lombardia	697.042	275.083	972.125	110,7	69,7	1.177.171	1.377.223	205.046	405.098
Trentino-Alto Adige	44.409	50.300	94.709	121,9	42,1	128.362	149.481	33.653	54.772
Veneto	760.084	195.371	955.455	142,2	154,3	650.443	748.995	0	0
Friuli-Venezia Giulia	302.994	220	303.214	115,1	246,9	134.983	159.526	0	0
Liguria	15.984	-	15.984	45,4	10,1	174.159	205.824	158.175	189.840
Emilia-Romagna	572.385	106.357	678.742	152,0	128,6	676.477	765.487	0	86.745
Toscana	530.108	-	530.108	109,4	141,3	551.640	626.693	21.532	96.585
Umbria	131.366	28.500	159.866	109,7	146,8	121.459	139.355	0	0
Marche	105.640	-	105.640	138,6	68,1	178.342	209.357	72.702	103.717
Lazio	380.346	-	380.346	65,2	64,5	704.670	822.519	324.324	442.173
Abruzzo	130.384	-	130.384	95,6	97,9	166.019	192.651	35.635	62.267
Molise	13.464	2.190	15.654	33,2	43,0	34.468	40.735	18.814	25.081
Campania	71.104	27.020	98.124	115,4	12,1	865.423	982.653	767.299	884.529
Puglia	492.092	3.000	495.092	43,1	120,3	449.911	531.714	0	36.622
Basilicata	-	-	-	29,1	0,0	63.428	74.960	63.428	74.960
Calabria	-	122.106	122.106	24,5	0,0	217.429	256.962	95.323	134.856
Sicilia	212.059	-	212.059	24,7	41,6	560.129	661.970	348.070	449.911

di Francesca Zadotti, Maria Rita Verdiglione, Alessandro Zadotti

RIFIUTI URBANI

Il censimento, di cui Allegato I del D.P.C.M./2016, dimostra, più che un problema di potenzialità assoluta, una diversa e disomogenea distribuzione sul territorio dei sistemi impiantistici e che porta ad un ritardo nell'attivazione della raccolta differenziata nelle Regioni che soffrono l'assenza di una rete capillare di impianti.

L'esigenza è, quindi, di un *potenziamento diffuso* dei sistemi impiantistici (di compostaggio aerobico ovvero di digestione anaerobica) se si vuole garantire, su tutto il territorio, il recupero della frazione biodegradabile raccolta con la differenziata; tenuto conto peraltro degli obiettivi previsti dal Testo Unico Ambientale di portare la raccolta differenziata dei rifiuti urbani al 65% e considerato il nuovo quadro normativo "imposto", anche di recente, dal Parlamento Europeo con l'approvazione del 30 maggio 2018 delle direttive rifiuti "Pacchetto Economia Circolare" e che ha introdotto, per la prima volta, l'obbligatorietà della raccolta differenziata dell'organico, per tutti gli Stati membri, a partire dall'anno 2023 (oltre ad un obiettivo di riduzione dello smaltimento in discarica che, nell'anno 2035, non dovrà interessare più del 10% dei rifiuti urbani).

Il provvedimento governativo palesa le attuali criticità connesse alla carenza impiantistica, in particolare al centro e al sud Italia, e la necessità di raggiungere gli obiettivi europei in tema di riciclaggio

e riduzione del trasferimento in discarica dei rifiuti biodegradabili; il tutto per scongiurare gli effetti paradossali su ambiente e salute conseguenti ad una gestione "distorta" della frazione organica.

Di difficile attuazione, tuttavia, il conseguimento dei risultati da parte delle Regioni e ancor più da parte dei Comuni ai quali spetta l'effettiva organizzazione ed erogazione del servizio di igiene ambientale (e sui quali ricade peraltro la responsabilità del mancato raggiungimento degli obiettivi di incremento della raccolta differenziata), considerando che il D.P.C.M., all'art. 6, comma 4, dispone "dall'attuazione del presente Decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri, né minori entrate per la finanza pubblica".

Il tutto, quindi, sembrerebbe a "costo" zero!

4. Le attuali criticità del sistema. La Situazione nella Regione Lazio

È acclarato che l'attuale criticità nella gestione della FORSU è riconducibile alla carenza impiantistica che interessa prevalentemente le Regioni del centro e del sud Italia.

Stando al rapporto ISPRA Rifiuti Urbani anno 2017, che si richiama alla valutazione ISPRA anno 2016, sul territorio italiano sono attualmente presenti 274 impianti così collocati: il 61,3% nel Nord Italia, solo il 15,3% al Centro ed il rimanente 23,4% al Sud.

TABELLA 3.1.1 - COMPOSTAGGIO DEI RIFIUTI, PER REGIONE (TONNELLATE), ANNO 2016

Regione	N. impianti operativi (1)	Quantità autorizzata	Totale rifiuti trattati	Tipologie di rifiuto trattato			
				Frazione umida 20 01 08	Verde 20 02 01	Fanghi	Altro
Piemonte	19	409.694	252.030	76.956	113.756	37.442	23.876
Valle d'Aosta	3	14.475	8.253	-	4.729	-	3.524
Lombardia	63	1.037.754	939.382	202.436	561.214	61.018	114.714
Trentino Alto Adige	10	44.850	37.920	11.437	22.914	21	3.548
Veneto	34	445.045	350.446	73.847	166.232	95.558	14.809
Friuli Venezia Giulia	15	202.665	50.476	8.809	41.658	-	9
Liguria	5	22.754	21.635	2.198	17.744	-	1.693
Emilia Romagna	19	519.120	418.692	226.334	155.482	11.842	25.034
Nord	168	2.696.357	2.078.834	602.017	1.083.729	205.881	187.207
Toscana	17	397.600	392.217	278.184	94.393	4.868	14.772
Umbria	4	131.000	136.197	55.347	35.944	31.535	13.371
Marche	5	159.600	130.310	83.528	21.006	22.195	3.581
Lazio	16	335.825	219.739	104.164	74.451	25.556	15.568
Centro	42	1.024.025	878.463	521.223	225.794	84.154	47.292
Abruzzo	7	221.800	159.408	123.469	12.974	20.289	2.676
Molise	2	32.400	12.809	10.404	1.243	975	187
Campania	4	93.600	25.664	16.879	5.123	2.651	1.011
Puglia	10	563.450	395.573	272.931	31.298	68.690	22.654
Basilicata	0	-	-	-	-	-	-
Calabria	8	160.500	115.273	89.774	13.303	7.708	4.488
Sicilia	18	345.497	271.619	168.052	33.193	56.094	14.280
Sardegna	15	270.680	188.961	149.742	36.347	110	2.762
Sud	64	1.687.927	1.169.307	831.251	133.481	156.517	48.058
ITALIA	274	5.408.309	4.126.604	1.954.491	1.443.004	446.552	282.557

RIFIUTI URBANI

di Francesca Zadotti, Maria Rita Verdiglione, Alessandro Zadotti

Si registra, ancora, nel rapporto ISPRA 2017, una forte maggiorazione di frazione organica, in aumento rispetto agli anni precedenti, frutto della campagna di sensibilizzazione messa a punto dalle amministrazioni locali.

E che conferma la FORSU, con circa 6 milioni di tonnellate raccolte in maniera differenziata, la frazione principale dei RU avviati a recupero sul nostro territorio.

Inevitabile, quindi, lo stato crisi o comunque le difficoltà di gestione nel trattamento della frazione organica, in quelle Regioni che, nonostante la carenza impiantistica, abbiano adottato il sistema di raccolta differenziata “spinta” (come sta avvenendo nella Regione Lazio e di cui si dirà più avanti).

In altre Regioni, di contro, alla scarsa presenza di impianti corrisponde un minor sviluppo del sistema differenziato di raccolta.

E questo prescinde dal “virtuosismo” dei cittadini ma risponde spesso anche ad una scelta obbligata dell’amministrazione locale: di fronte ad una carenza impiantistica, l’adozione di una differenziata “spinta” metterebbe a rischio la sostenibilità economica dei sistemi di raccolta.

Spieghiamoci meglio.

In assenza di centri di trattamento, i Comuni non hanno scelta e devono trasferire il rifiuto differenziato presso impianti posti fuori dal proprio ambito territoriale in spregio al principio di prossimità ovvero, nella prospettiva peggiore, a smaltire l’organico in discarica.

E così si corre il rischio che le amministrazioni locali si vedano costrette a scoraggiare il recupero adottando soluzioni più economiche e di certo meno orientate alla sostenibilità ambientale: non attivando la raccolta differenziata o comunque non spingendola

con il sistema “porta a porta” per mantenere basse le quantità e contenere i costi di raccolta, fino al paradosso di raccogliere la FORSU in maniera differenziata per poi smaltirla in discarica.

Gli esiti sono paradossali!

In assenza di impianti di compostaggio e digestione anaerobica, l’attuazione della raccolta differenziata, tanto promossa ed incoraggiata per i suoi nobili intenti, si traduce in un incremento insostenibile dei costi di recupero⁶ ovvero in un fattore inquinante.

Il tutto in danno dei cittadini che si vedono costretti a subire una tassa dei rifiuti maggiorata anche per gli inevitabili costi di trasporto ovvero, in alternativa, gli effetti ambientali inquinanti e nocivi conseguenti allo smaltimento dell’organico in discarica.

Sofferamoci ora sulla specifica situazione della Regione Lazio che, nonostante il generalizzato incremento della raccolta differenziata, soffre l’assenza di una rete di impianti necessari alla valorizzazione del rifiuto raccolto in maniera separata.

- Secondo la classifica stilata dal Ministero dell’Ambiente nel decreto attuativo D. L. n. 133/2014, art. 35, la Regione Lazio, dopo la Campania e la Sicilia, è tenuta a tenere conto in fase di pianificazione dei cicli di gestione di un necessario aumento della capacità di trattamento dell’organico. Solo cinque Regioni (Valle d’Aosta, Veneto, Friuli, Umbria e Sardegna) sono dotate delle strutture necessarie al fabbisogno. Per tutte le altre, comunque, il fabbisogno, seppur in prospettiva, è parzialmente soddisfatto.
- Nel 2016 gli impianti di compostaggio autorizzati nella Regione (*Ispra - Rifiuti 2016*):

ELENCO DEGLI IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO DELLA REGIONE LAZIO, ANNO 2016

Provincia	Comune (t)	Frazione organica (t)	Verde (t)	Tot. RU (t)	Fanghi (t)	Altro (t)	Totale (t)
VITERBO	Nepi	0,0	2.191,3	2.191,3	0,0	132,0	2.323,3
VITERBO	Soriano nel Cimino	0,0	1.615,3	1.615,3	0,0	51,0	1.666,3
VITERBO	Tarquinia	0,0	1.945,3	1.945,3	133,6	0,0	2.078,8
VITERBO	Tarquinia	0,0	744,4	744,4	0,0	0,0	744,4
RIETI	Cittaducale	0,0	200,0	200,0	0,0	0,0	200,0
ROMA	Fiumicino	5.666,3	72,0	5.738,3	0,0	8.823,9	14.562,2
ROMA	Fonte Nuova	0,0	429,9	429,9	0,0	101,0	531,0
ROMA	Ladispoli	0,0	2.015,7	2.015,7	0,0	0,0	2.015,7
ROMA	Roma	0,0	19.020,0	19.020,0	0,0	45,7	19.065,7
ROMA	Roma	0,0	7.438,2	7.438,2	0,0	0,0	7.438,2
ROMA	Roma	0,0	6.691,5	6.691,5	0,0	48,6	6.740,1
LATINA	Aprilia	2.003,3	17.607,0	20.601,2	13.200,2	5.304,8	39.286,2

6 Le amministrazioni locali, infatti, si fanno carico, oltre che dei costi per il trattamento, anche di quelli per il trasporto. Il costo per una singola tonnellata di umido, può passare da €/t 60,00 fino a superare anche €/t 150,00 circa, [Gruppo HTR Ambiente S.r.l., Società di consulenza ed assistenza tecnica nella gestione dello smaltimento dei rifiuti, con sede in Roma e Milano].

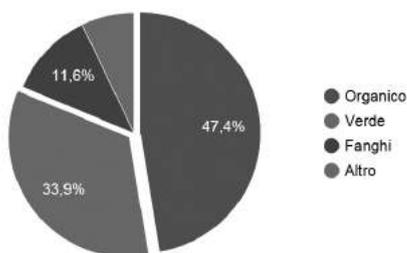
di Francesca Zadotti, Maria Rita Verdiglione, Alessandro Zadotti

RIFIUTI URBANI

LATINA	Aprilia	15.430,5	5.873,0	21.303,5	6.285,1	110,8	27.699,4
LATINA	Pontinia	47.446,1	1.526,1	48.972,3	29,8	384,9	49.387,0
LATINA	Sabaudia	0,0	4.974,0	4.974,0	5.817,1	475,3	11.266,4
FROSINONE	Colfelice	32.627,8	2.106,1	34.733,9	0,0	0,0	34.733,9
Lazio	N.:16	104.104,0	74.450,7	178.614,7	25.555,9	15.568,0	219.738,5

- Ad oggi, in riferimento alla Forsu, sono 6, ma di questi solo 3 sono in attività (completa o ridotta in riferimento alla capacità autorizzativa) e così nello specifico⁷:
 - Acea Ambiente U.L. 7 (*in attività*);
 - Acea Ambiente U.L. 6 (non in attività);
 - Società Ecologica Pontina (non in attività);
 - Self Garden (*in attività*);
 - Tuscia Ambiente (non ancora in esercizio);
 - Società Ambiente Frosinone (*in attività*).
- Gli oneri di realizzazione e gestione degli impianti di compostaggio variano in base alla tecnologia scelta. Per la stima dei costi totali del compostaggio si fa riferimento ai prezzi di accesso agli impianti presenti ed operanti sul territorio laziale. Sulla base delle ricognizioni effettuate (“Piano gestione rifiuti Lazio 2016 - 2017”) le tariffe di ingresso agli impianti di compostaggio variano in funzione della tipologia dei rifiuti trattati e possono essere considerati mediamente i seguenti valori: **Forsu** [€/t 60,00 - [€/t 80,00]; **Verde** [€/t 25,00 - €/t 35,00]; **Fanghi** [€/t 90,00].
Ad oggi, invece, in riferimento alla Forsu, il costo franco impianto è salito fino a picchi di **95,00 €/ton**.
- La Regione Lazio produce circa 300.000 ton e tratta circa un terzo di frazione organica nel proprio ambito territoriale (ad agosto 2017 - fonte “Il Sole 24 Ore” - circa 197.000 ton di rifiuto umido sono state portate verso il nord Italia; con un’oscillazione di prezzo da €/t 100 ad €/t 170, comprensivo di trasporto (anche extraregione).

COMPOSTAGGIO - RIPARTIZIONE PERCENTUALE DEI QUANTITATIVI DI RIFIUTI TRATTATI NELLA REGIONE LAZIO, ANNO 2016 (Ispra - Rifiuti 2016)



Il tutto, a danno ancora una volta del cittadino ma anche dell’amministrazione locale che si vede costretta a subire le scelte politiche in materia am-

bientale adottate dalle Autorità competenti, prima tra tutte la Regione, e ad aumentare sensibilmente la tariffa sui rifiuti per far fronte a nuovi costi, peraltro non preventivati nella spesa di bilancio.

CONCLUSIONI

Perché vengano preservate le esigenze di tutela ambientale, e vengano realmente accolte e condivise le direttive di un’economia circolare dei rifiuti, non vi è altra scelta che la realizzazione di nuovi sistemi impiantistici, non di rado, tuttavia, ostacolata dalle stesse comunità locali, “chiuse” alla realizzazione di nuovi impianti, per pregiudizi erronei e preconcetti fatali sul presunto danno. È prioritario sensibilizzare i cittadini e i loro rappresentanti, diffondendo informazioni veritiere e realistiche, sulla portata del fenomeno e sulla necessità di dotarsi di adeguati sistemi impiantistici che, lungi dal generare effetti inquinanti, contribuiscono in modo significativo alla tutela dell’ambiente, della salute dei cittadini e si conformano ai dettami dell’UE di cui il nostro Paese fa parte.

Avviare, in un’ottica di trasparenza, efficienza ed economicità, un dialogo di confronto serio ed argomentato con le Autorità di settore - responsabili, peraltro, di ingiustificati ritardi nel rilascio dei provvedimenti autorizzativi, sia che si tratti di iniziative pubbliche o private e che di fatto ostacolano una sana e corretta politica di gestione del rifiuto - ed i Comuni responsabili, di contro, della corretta prestazione del servizio pubblico essenziale di igiene ambientale.

Una chiosa finale.

La tanto declamata “economia circolare”, che si propone di combinare ambientalismo e crescita economica, in un’ottica di risparmio e taglio dei costi con il recupero delle materie prime dai rifiuti, in assenza di sistemi impiantistici - ingiustamente avvertati dal sentire comune e dai “tempi” della prassi amministrativa - si svuota di significato e rimane così solo una pregevole teoria. Di circolare, quindi, rimane solo il dilemma: “dove colloco la frazione organica?”

⁷ Ancora sul punto, dati forniti dal Gruppo HTR Ambiente S.r.l.

“ I codici a specchio e l’esaustività delle analisi. Certezza, ma con ragionevolezza ”

di **GIOVANNA GALASSI**
Dott.ssa in Giurisprudenza
Ambiente Legale Srl-Ricercatrice

ABSTRACT

Tutte le volte in cui ci si confronta con i codici a specchio, come devono essere condotte le analisi chimiche in laboratorio onde stabilire la pericolosità del rifiuto? L’indagine si deve spingere fino all’estremo, indagando tutte le sostanze pericolose presenti nel rifiuto oppure si limita alle sostanze pericolose ritenute probabili sulla base della conoscenza del rifiuto? Se per certezza intendiamo perfezione e per probabilità il caso, allora entrambe le vie sono da rifiutare. L’avvocato Generale consiglia alla Corte di Giustizia la tesi della certezza, intesa come adeguata caratterizzazione. Nessuna apertura verso la discrezionalità di giudizio. Così direbbe la normativa europea: nulla di diverso dalla procedura esposta nella Premessa all’allegato D alla parte IV del d.lgs n. 152/06, accusata di contrasto con il diritto europeo ed eliminata dal Legislatore!

IN SINTESI

- In base a quel criterio devono svolgersi le analisi di laboratorio in relazione ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi?
- la dottrina sostiene una tesi probabilistica in base alla quale le analisi chimiche del rifiuto, a fronte della impossibilità di accertare analiticamente la presenza di tutte le migliaia di sostanze pericolose esistenti e determinarne la concentrazione, interesserebbero le sole sostanze che con più elevato livello di probabilità potrebbero essere presenti nel rifiuto in relazione al processo produttivo dal quale origina il rifiuto stesso;
- di contro il rigore della certezza che persegue una indagine esaustiva;
- l’Avvocato Generale ritiene da escludere una ricerca indiscriminata di tutte le sostanze che i rifiuti potrebbero astrattamente contenere. Si deve invece, procedere ad un’adeguata caratterizzazione degli stessi basata prima sull’accertamento della loro esatta composizione e, successivamente, sulla verifica della pericolosità delle sostanze così individuate.

I codici a specchio e l’esaustività delle analisi. Certezza, ma con ragionevolezza

di *Giovanna Galassi*

CLASSIFICAZIONE

1. La problematica delle voci a specchio

In base a quel criterio devono svolgersi le analisi di laboratorio in relazione ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi (c.d. voci a specchio)? La domanda riassume una complessa questione che si intreccia tra diritto europeo e nazionale e che ha affaticato a lungo la dottrina e la giurisprudenza, fino a scomodare la Corte di Giustizia europea.

Questa complessa storia inizia con il Regolamento UE n. 1357 del 18 dicembre 2014¹, che ha sostituito, a decorrere dal 1 giugno 2015, l'allegato 3 della direttiva 2008/98 in relazione alle proprietà di pericolo dei rifiuti (da H1 ad H15)² e la Decisione 2014/955/UE³, che ha apportato modifiche alla Decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti, sopprimendo gli articoli 2 (caratteristiche di pericolo dei rifiuti) e 3 (procedura con cui gli Stati membri possono qualificare come pericoloso un rifiuto) e sostituendo l'allegato con l'elenco dei rifiuti.

L'allegato alla Decisione Commissione Ue 2014/955/UE ha previsto, quindi, la procedura da adottare onde individuare il codice CER da attribuire ad un rifiuto.

Accade che in Italia si legge non il testo originale, ma la traduzione, che all'art. 2 è così formulata: “Ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi, si applicano le seguenti disposizioni: l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a “sostanze pericolose”, è **opportuna** solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose **pertinenti** che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15 di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE. La valutazione della caratteristica di pericolo HP 9 “infettivo” deve essere effettuata conformemente alla legislazione pertinente o ai documenti di riferimento negli Stati membri...”.

Gli aggettivi “opportuna” e “pertinenti” della nostra versione linguistica potrebbero essere letti come aperture verso una valutazione discrezionale oltre che pertinenza dell'indagine al processo produttivo e quindi spinti verso un necessario alleggerimento del rigore dell'indagine, che non dovrebbe essere certa, ma solo probabile.

Se però ci si confronta con i testi originali, quantomeno, qualche dubbio sorge. Così leggiamo, infatti, nel testo inglese: “An entry in the harmonised list of wastes marked as hazardous, having a specific or general reference to ‘hazardous substances’, is only **appropriate** to a waste when that waste contains **relevant hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties HP 1 to HP 8 and/or HP 10 to HP 15 as listed in Annex III to Directive 2008/98/EC. The assessment of the hazardous property HP 9 ‘infectious’ shall be made according to relevant legislation or reference documents in the Member States...**”.

E così in quello francese: “Une référence spécifique ou générale à des «substances dangereuses» n'est **appropriée** pour un déchet marqué comme dangereux figurant sur la liste harmonisée des déchets que si ce déchet contient les substances dangereuses **correspondantes** qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses HP 1 à HP 8 et/ou HP 10 à HP 15 énumérées à l'annexe III de la directive 2008/98/CE. L'évaluation de la propriété dangereuse HP 9 «infectieux» est effectuée conformément à la législation applicable ou aux documents de référence des États membres...”⁴.

Se poi ci si aiuta con la Guidance Document on the classification and assessment of waste dell' 8 giugno 2015, che al capitolo 3 si interessa di Procedures for the classification of waste, si scopre che proprio in relazione alle voci a specchio (in alcuni passaggi rilevanti) si dice che: “Knowing the composition of the waste is an important precondition for determining if the waste displays hazardous properties⁵... There are several possibilities to examine which substan-

I codici a specchio e l'esattività delle analisi. Certezza, ma con ragionevolezza

1 Regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, che sostituisce l'allegato III della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

2 Le denominazioni delle caratteristiche di pericolo ex H 5 (“nocivo”) e ex H 6 (“tossico”) sono modificate per allinearle con le modifiche della normativa sulle sostanze chimiche e, in particolare, con i nuovi codici di classe e categoria di pericolo di cui al regolamento (CE) n. 1272/2008. Si segnala l'ultimissima modifica della caratteristica di pericolo HP 14 “Ecotossico” ai sensi del Regolamento (UE) 2017/997 del Consiglio, dell'8 giugno 2017, che modifica l'allegato III della direttiva 2008/98/CE per quanto riguarda la caratteristica di pericolo HP 14 “Ecotossico”.

3 Decisione 2014/955/UE del 18 dicembre 2014 che modifica la decisione 2000/532/CE relativa all'elenco dei rifiuti ai sensi della direttiva 2008/98/CE.

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

5 La conoscenza della composizione del rifiuto è una importante preconditione per determinare se il rifiuto possiede proprietà pericolose.

CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

ces can be found in the waste and whether they are hazardous: information from the original producer of the substance or object before it became waste...; extensive knowledge of 'waste-generating' manufacturing process/chemistry and its input substances and intermediates; database on waste analyses available on MS level; analysis and sampling of the waste"⁶.

E ancora, si specifica che conoscere la composizione del rifiuto vuol dire *"have knowledge of which substances are contained in the waste and how they are chemically classified"*⁷.

Qualora non si possa pervenire a tale conoscenza, allora, il rifiuto si presume pericoloso: *"Finally, if the composition of the waste is unclear and if there is no possibility for further clarification in line with the steps outlined in the next chapters, the waste is to be classified as hazardous"*⁸.

Per comprendere la complessità della problematica veniamo ora al diritto nazionale, ove a fronte della genericità della normativa europea, si poneva una premessa all'introduzione all'elenco dei rifiuti di cui all'allegato D alla parte IV del d.lgs n. 152/06 con il decreto legge del 24 giugno 2014, n. 91, coordinato con la legge di conversione dell'11 agosto 2014, n. 116⁹, all'art. 13 comma 5 b-bis), ove venivano dettate le precise regole da seguire: *"Classificazione dei rifiuti: 1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE. 2. Se un rifiuto è classificato con codice CER pericoloso "assoluto", esso è pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprietà di pericolo, definite da H1 ad H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione. 3. Se un rifiuto è classificato con codice CER non pericoloso "assoluto", esso è non pericoloso senza ulteriore specificazione. 4. Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari, uno pericoloso*

ed uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso debbono essere determinate le proprietà di pericolo che esso possiede. Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti:

a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso: la scheda informativa del produttore; la conoscenza del processo chimico; il campionamento e l'analisi del rifiuto;

b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso: la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi; le fonti informative europee ed internazionali; la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto;

c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo.

5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione.

6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso...".

La difficoltà di leggere le disposizioni europee generano un problema di raccordo e congruità del nostro diritto.

La dottrina si è di conseguenza divisa tra un orientamento c.d. *probabilistico*¹⁰ che senza prendere in considerazione la Guidance Document, vuole leggere nella Decisione della Commissione Ue 2014/955/Ue

I codici a specchio e l'esaudività delle analisi. Certezza, ma con ragionevolezza

- 6 Capitolo 3, riga 728-737: Vi sono varie possibilità per determinare quali sostanze siano presenti in un rifiuto e se le medesime siano sostanze pericolose: le informazioni provenienti dal produttore originario della sostanza o oggetto prima che esso divenisse un rifiuto.... – la conoscenza approfondita del processo e delle reazioni chimiche da cui si genera il rifiuto e la conoscenza delle sostanze in ingresso al processo e quelle intermedie di reazione; - le analisi e il campionamento del rifiuto.
- 7 Capitolo 3, riga 760-762: avere la conoscenza di quali sostanze sono contenute e come esse sono classificate chimicamente.
- 8 Capitolo 3, riga 749-751: Infine se la composizione non è chiara e non è possibile una ulteriore indagine con i passaggi riportati nel capitolo seguente, il rifiuto è da classificare come pericoloso. Cioè si determina la presunzione di pericolosità del rifiuto.
- 9 Legge dell'11 agosto 2014, n. 116 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.
- 10 P. Fimiani, *"La classificazione dei rifiuti dopo la novità della legge 125/2015*, in Rifiuti n. 231, agosto-settembre 2015.

di *Giovanna Galassi*

CLASSIFICAZIONE

una “opportunità” e “discrezionalità tecnica”. Gli aggettivi “opportuno” e “pertinente” della traduzione italiana sono interpretati quali parametri di “opportunità” (valutazione discrezionale caso per caso) e di “pertinenza” dell’indagine al processo produttivo. Le analisi chimiche del rifiuto, a fronte della impossibilità di accertare analiticamente la presenza di tutte le migliaia di sostanze pericolose esistenti e determinarne la concentrazione, interesserebbero le sole sostanze che con più elevato livello di probabilità potrebbero essere presenti nel rifiuto in relazione al processo produttivo dal quale origina il rifiuto stesso.¹¹ Il Ministero dell’Ambiente sembra da questa parte¹².

Vi si oppone la tesi c. d. *della certezza*¹³, che sostiene una lettura orientata dal testo originale della Decisione 2014/955 con il supporto della Guidance Document. La premessa all’allegato D sembra in questa teoria perfettamente coincidere con le previsioni europee¹⁴.

Inutile ricordare che sulla lettura della fonte europea e nazionale si scatena un acceso dibattito¹⁵.

La posizione della Cassazione sembra fin dall’inizio propendere per un certo rigore: “*la classificazione di un rifiuto identificato da un “codice a specchio”, e la conseguente attribuzione del codice (pericoloso/non pericoloso) compete al produttore/detentore del rifiuto; ne consegue che, dinanzi ad un rifiuto con codice “a specchio”, il detentore sarà obbligato ad eseguire le analisi (chimiche, microbiologiche, ecc.) necessarie per accertare l’eventuale presenza di sostanze pericolose, e l’eventuale superamento delle soglie di concentrazione; solo allorquando venga accertato, in concreto, l’assenza, o il mancato superamento delle soglie, di sostanze pericolose, il rifiuto con codice “a specchio” potrà essere classificato come non pericoloso...compete al detentore del*

*rifiuto dimostrare in concreto che, tra i due codici “a specchio”, il rifiuto vada classificato come non pericoloso, previa caratterizzazione dello stesso; in mancanza, il rifiuto va classificato come pericoloso”*¹⁶.

2. Il tentativo fallito del Governo

Il Governo italiano confida in un intervento drastico, inaugurato per porre fine alla situazione confusa. Con una disposizione inserita nel decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91 e poi convertito in legge del 3 agosto 2017, n. 123, che all’art. 9 reca “*Misure urgenti ambientali in materia di classificazione dei rifiuti*”, così prevede: “*1. I numeri da 1 a 7 della parte premessa all’introduzione dell’allegato D alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono sostituiti dal seguente: «1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014».*

In breve si neutralizza l’intera premessa all’allegato D, indicando quale riferimento la normativa europea, che però non è affatto precisa e non detta una procedura da seguire¹⁷.

Forse più che una soluzione è il panico.

3. La rimessione degli atti alla Corte di Giustizia

Per fortuna ben presto alla Corte di Cassazione¹⁸ si prospetta di decidere una questione che si incentra proprio sullo scontro delle due tesi contrapposte della probabilità e della certezza e quindi si deve, innanzitutto, risolvere il problema della corretta interpretazione del punto 2 della voce “*Valutazio-*

I codici a specchio e l’esautività delle analisi. Certezza, ma con ragionevolezza

11 S. Maglia, “*I rifiuti pericolosi e le voci a specchio: come classificarli correttamente?*” in *lex ambiente.it* del 28 febbraio 2014; L. Musmeci, “*Classificazione dei rifiuti pericolosi in base alla Direttiva 2008/98/Ce*”.

12 Ministero Ambiente, Nota della Direzione Generale per i rifiuti e l’inquinamento, del 28 settembre 2015 (Prot. 0011845/RIN).

13 G. Amendola, “*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*” in *industrieambiente.it*, 2017. In favore della tesi delle certezza (esautività delle analisi e presunzione di pericolosità) anche M. Sanna, “*Classificazione dei rifiuti e Codici CER*”, in *Industrieambiente.it*, 2014.

14 G. Amendola, “*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*” cit.

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

16 Cass. Pen., Sez. III, del 9 novembre 2016 n. 46897.

17 “*Un intervento incomprensibile del governo complica la normativa ambientale per la classificazione dei rifiuti*” di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio cit.

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

CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

ne e classificazione” dell’Allegato alla Decisione 2014/955/UE.

Secondo una certa tesi le espressioni “*opportuna*” e “*pertinenti*”, riferite alle voci speculari, ammetterebbero una discrezionalità nella valutazione, mentre la ricerca della pericolosità andrebbe limitata ai composti pertinenti in base al processo produttivo dal quale i rifiuti traggono origine, determinandosi il superamento di ogni presunzione di pericolosità. All’opposto, il termine “*opportuna*”, che in inglese e francese è “*appropriate*” e “*appropriée*”, non sarebbe sinonimo di non una facoltà di scelta e “*pertinente*” non sarebbe riferito al processo produttivo, ma solo alle proprietà di pericolo corrispondenti indicate subito dopo.

Questa volta la propensione della Cassazione per la tesi della certezza è disinibita: la problematica delle voci a specchio non può essere risolta all’insegna di criteri probabilistici e discrezionali, ma solo accertando l’esatta composizione di un rifiuto si rende possibile verificare la presenza di sostanze pericolose. In mancanza di tale presupposto, il rifiuto deve essere classificato come pericoloso in base al principio di precauzione.

La prudenza, tuttavia, impone di chiedere, alla Corte di Giustizia di vagliarne la correttezza.

La Corte, pertanto, ritiene che il processo sia sospeso, rimettendo gli atti alla Corte di Giustizia, affinché si pronunci sui seguenti quesiti:

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

presenza o meno delle sostanze pericolose nel rifiuto, questo debba o meno essere comunque classificato e trattato come rifiuto pericoloso in applicazione del principio di precauzione.

4. La certezza ragionevole dell’Avvocato Generale

Le conclusioni dell’Avvocato Generale¹⁹ escludono la tesi della probabilità, secondo cui il produttore del rifiuto disporrebbe di un margine di discrezionalità nella classificazione come pericolosi o come non pericolosi dei rifiuti riconducibili a voci specchio, in quanto sarebbe impossibile eseguire prove per individuare tutte le sostanze presenti nei rifiuti, che sarebbero inevitabilmente classificati con voci MH.

Anzi, secondo il diritto europeo il produttore o detentore deve procedere a un ragionevole accertamento della composizione dei rifiuti e verificare successivamente l’eventuale pericolosità delle sostanze individuate.

Quanto ai termini “*opportuna*” e “*pertinenti*”, l’Avvocato Generale afferma che, in armonia con quanto si legge dalle altre versioni linguistiche, non esiste alcun margine di discrezionalità o di opportunità correlato ad essi.

D’altro canto, si rigetta anche l’estremo opposto della certezza spinta indiscriminatamente, alla stregua della quale non classificare il rifiuto come pericoloso, un’indagine esaustiva della composizione del rifiuto e di tutte le possibili sostanze pericolose, nonché del loro grado di concentrazione.

Il produttore o detentore del rifiuto non ha l’obbligo di sottoporlo ad analisi esaustive al fine di individuare tutte le sostanze pericolose. Così come affermato dalla Cassazione è da escludere una ricerca indiscriminata di tutte le sostanze che i rifiuti potrebbero astrattamente contenere e si deve, invece, procedere ad un’adeguata caratterizzazione degli stessi basata prima sull’accertamento della loro esatta composizione e, successivamente, sulla verifica della pericolosità delle sostanze così individuate.

Del resto – continua l’Avvocato Generale – il principio di fattibilità tecnica e praticabilità economica, espresso all’articolo 4, paragrafo 2, ultimo comma, della direttiva 2008/98, osta a che si imponga al produttore di svolgere analisi assolutamente esaustive della composizione dei rifiuti e di tutti gli indizi di pericolosità delle sostanze che li compongono. Ciò risulterebbe sproporzionato.

¹⁹ Conclusioni Avvocato Generale, M. Campos Sanchez-Bordona, presentate il 15 novembre 2018, cause riunite da C-487/17 a C-489/17.

di *Giovanna Galassi*

CLASSIFICAZIONE

Invece, alla stregua del principio di precauzione si giustifica la presunzione di pericolosità a fronte della impossibilità di analizzare la composizione dello stesso e/o gli indizi di pericolosità dei suoi componenti per motivi non imputabili al produttore o detentore. Tanto quanto diceva la nostra normativa abrogata.

In ultima analisi si suggerisce alla Corte di giustizia di rispondere come segue alle questioni pregiudiziali sottoposte dalla Corte suprema di cassazione:

il produttore o detentore di un rifiuto classificabile con un codice specchio ha l'obbligo di accertare la composizione di tale rifiuto e di verificare successivamente, mediante calcolo o prova, se esso contenga sostanze pericolose o che presentano uno degli indizi di pericolosità elencati nell'allegato III della direttiva 2008/98 o nell'allegato IV del regolamento (CE) n. 850/2004. A tal fine si possono utilizzare i campionamenti, le analisi chimiche e le prove previsti dal regolamento (CE) n. 440/2008 oppure riconosciuti a livello internazionale o ammessi dal diritto interno dello Stato membro.

Il principio di precauzione o cautela non può essere fatto valere dal produttore o detentore di un rifiuto come pretesto per non applicare la procedura di classificazione dei rifiuti con codici specchio di cui alla direttiva 2008/98 e alla decisione 2000/532, salvo che l'analisi della sua composizione e/o degli indizi di pericolosità dei suoi componenti risulti impossibile.

CONCLUSIONI

Le conclusioni dell'avvocato Generale accolgono in pieno quell'orientamento di dottrina, condiviso anche da chi scrive, che anticipa e trova conferma nel pensiero della Cassazione, che però si riserva una via prudente. Quei margini di incertezza che avevano sollecitato l'evocazione della Corte di Giustizia sembrano svanire. Quanto argomentato dall'Avvocato è ciò che era stato letto nella normativa europea orientata dalla Guidance document.

Sarà interessante leggere la pronuncia della Corte di Giustizia, che, se accoglierà il suggerimento dell'Avvocato Generale, sarà la conferma, oltretutto, che la "nostra" procedura contenuta nella Premessa all'Allegato D non doveva essere eliminata perché conforme al diritto europeo, che non concede alcuno spazio alla discrezionalità, ma anzi predilige la via del rigore.

In definitiva, possiamo ragionare che la soluzione si trova nell'interpretazione del concetto di certezza. Non una certezza esasperata, che si rivela spropor-

zionata e contraria alla fattibilità tecnica e praticabilità economica, ma ragionevolmente solo una adeguata caratterizzazione.

I codici a specchio e l'eshaustività delle analisi. Certezza, ma con ragionevolezza

Pillole di rifiuti

La gestione dei rifiuti nei nostri *video tutorial*



*Brevi Video pensati per approfondire
le tematiche che più ti interessano,
realizzati dal nostro team di avvocati specializzati*

I nostri video sono un approfondimento pensato per gestori, produttori, professionisti,
per affrontare con consapevolezza le principali tematiche nel campo dei rifiuti.

Acquista i video tutorial di *Ambiente Legale*
al prezzo di **99,00 euro (+ IVA)**
GRATIS con l'offerta *All In One*

Albo Nazionale
Gestori Ambientali

Le autorizzazioni
alla gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti
derivanti da attività di
manutenzione

La classificazione
dei rifiuti

La pulizia manutentiva
delle reti fognarie

Il Sottoprodotto

End of waste

Le responsabilità
nella gestione dei rifiuti

La delega
di funzioni

Le sanzioni

La tracciabilità
dei rifiuti

Il nuovo Sistri

Il registro di carico
e scarico

Il formulario di identifi-
cazione dei rifiuti

Trasbordo



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Terni 0744 400738
Milano 02 87366838
Bologna 051 0353030
Roma 06 94443170

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

4.

SOMMARIO

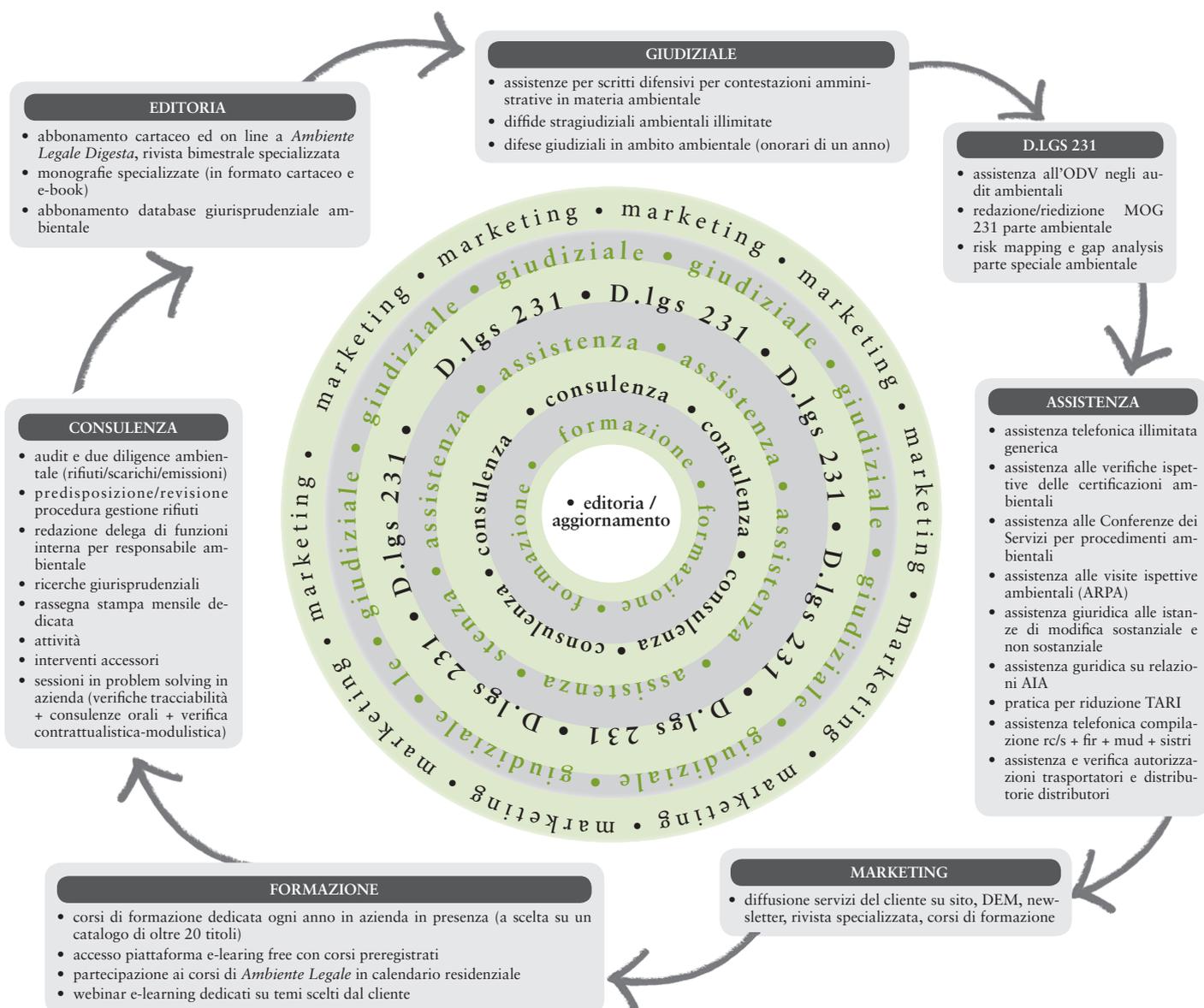
- **4.1. Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 137
 - 4.1.1. Penale 138
 - 4.1.2. Amministrativo 142
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 146
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 147
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.1. Il testo unico del Responsabile Tecnico delle imprese che gestiscono i rifiuti
di *Emiliano Bergonzoni* 150
- **4.3. Quesiti**
a cura dello Studio Legale
Carissimi Avv. Daniele & altri STP 157
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.1. La Legge n. 3 del 9 gennaio 2019: prescrizione, corruzione tra privati e sanzioni interdittive
di *Lucia Giulivi* 180

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	138
• 4.1.1.1. Cass. Pen., Sez. III, del 9 gennaio 2019, n. 740	138
• 4.1.1.2. Cass. Pen., Sez. III, del 13 dicembre 2018, n. 56094	138
• 4.1.1.3. Cass. Pen., Sez. III, del 7 dicembre 2018, n. 54703	139
• 4.1.1.4. Cass. Pen., Sez. III, del 29 novembre 2018, n. 53683	139
• 4.1.1.5. Cass. Pen., Sez. III, del 15 novembre 2018, n. 51576	140
• 4.1.1.6. Cass. Pen., Sez. III, del 14 novembre 2018, n. 51475	140
• 4.1.1.7. Cass. Pen., Sez. III, del 9 novembre 2018, n. 51006	141
• 4.1.1.8. Cass. Pen., Sez. III, del 7 novembre 2018, n. 50129	141
• 4.1.2. Amministrativo	142
• 4.1.2.1. Tar Toscana, Sez. I, del 9 gennaio 2019, n. 53	142
• 4.1.2.2. Tar Umbria, Sez. I, del 14 dicembre 2018, n. 680	142
• 4.1.2.3. Tar Lazio, Roma, Sez. III, del 12 dicembre 2018, n. 12100	143
• 4.1.2.4. Tar Marche, Sez. I, del 11 dicembre 2018, n. 768	143
• 4.1.2.5. Cons. Stato, Sez. IV, del 3 dicembre 2018, n. 6824	144
• 4.1.2.6. Tar Liguria, Sez. II, del 21 novembre 2018, n. 915	144
• 4.1.2.7. Tar Lombardia, Sez. I, del 19 novembre 2018, n. 1092	145
• 4.1.2.8. Tar Molise, Sez. I, 13 novembre 2018, n. 656	145
• 4.1.3. D.Lgs. 231/01	146
• 4.1.3.1. Cass. Pen., Sez. VI, del 6 dicembre 2018, n. 54640	146
• 4.1.3.2. Cass. Pen., Sez. II, del 21 novembre 2018, n. 52470	146
• 4.1.4. Corte Giustizia Europea	147
• 4.1.4.1. Conclusioni dell'Avvocato Generale, M. Campos Sánchez- Bordona, presentate il 15 novembre 2018, cause riunite da C-487/17 a C-489/17	147
• 4.1.4.2. Corte di Giustizia Ue, Sez. II, del 7 novembre 2018, causa C-461/17	147

RESPONSABILITÀ

Titolari e i responsabili di enti ed imprese - Reato di abbandono incontrollato di rifiuti.

I titolari e i responsabili di enti ed imprese rispondono del reato di abbandono incontrollato di rifiuti anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che abbiano posto in essere la condotta di abbandono. La norma, nell'individuare i possibili autori del reato, non intende certamente riferirsi al titolare dell'impresa o al responsabile dell'ente quali persone fisiche, bensì ad essi quali legali responsabili dell'impresa/ente cui deve essere ricondotta l'attività di abbandono/deposito incontrollato. Sicché è sufficiente che l'abbandono/deposito venga posto in essere anche tramite persone fisiche diverse dal titolare/legale rappresentante perché questi ne risponda, purché ciò avvenga nell'ambito delle attività riconducibili alle imprese e agli enti da loro rappresentati.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 9 gennaio 2019, n. 740**

SCARICHI

Scarichi industriali – Assimilazione ai domestici.

Ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni l'assimilazione di determinate acque reflue industriali alle acque reflue domestiche è subordinata alla dimostrazione della esistenza delle specifiche condizioni individuate dalle leggi che la prevedono, restando applicabili, in difetto, le regole ordinarie.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 13 dicembre 2018 n. 56094**

Chi svolge una data attività commerciale è gravato dell'obbligo di acquisire informazioni circa la specifica normativa applicabile in quel settore, sicché, qualora deduca la propria buona fede, non può limitarsi ad affermare di ignorare le previsioni di detta normativa – errore che non scusa perché cade sul precetto - ma deve dimostrare di aver compiuto tutto quanto poteva per osservare la disposizione violata.

In relazione al delitto di cui all'art. 260, comma 1, d.lgs. n.152 del 2006, il requisito dell'ingiusto profitto non deriva dall'esercizio abusivo dell'attività di gestione dei rifiuti, bensì dalla condotta continuativa ed organizzata dei rifiuti finalizzata a conseguire vantaggi (risparmi di spesa e maggiori margini di guadagno) altrimenti non dovuti.

SANZIONI

4.1.1.3.

Critero dell'ordinaria diligenza e “*dovere di informazione*” - Scusabilità dell'ignoranza - Art. 260, comma 1, d.lgs. n.152 del 2006 - Requisito dell'ingiusto profitto.

Cass. Pen., Sez. III,
del 7 dicembre 2018,
n. 54703

Per l'applicabilità della deroga di cui all'art. 266, comma 5, del d.lgs.n. 152/06, occorre non solo che l'agente sia in possesso del titolo abilitativo previsto per il commercio ambulante dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, ma anche che si tratti di rifiuti che formano oggetto del suo commercio ma non riconducibili, per le loro peculiarità, a categorie autonomamente disciplinate (Il Tribunale aveva correttamente escluso la configurabilità del regime derogatorio poiché l'attività concretamente svolta dal ricorrente esulava da tale ambito. La deroga, infatti, si applica solo a chi effettivamente acquisti e venda al dettaglio in forma itinerante materiali metallici e non a chi effettui un'attività non autorizzata di smaltimento di rifiuti. Nel caso di specie il soggetto era autorizzato per i “materiali metallici”, ma lo stesso era stato sorpreso a trasportare materiale diverso, sicuramente non metallico, riconducibile nella nozione di rifiuto speciale, per di più utilizzando anche un veicolo non indicato nell'autorizzazione).

SANZIONI

4.1.1.4.

Deroga di cui all'art. 266, comma 5, del d. lgs. n. 152/06 – Applicabilità.

Cass. Pen., Sez. III,
del 29 novembre 2018,
n. 53683

RESPONSABILITÀ

Sindaco – Doveri di attivarsi -
Pericolo per la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente.

Cass. Pen., Sez. III,
del 15 novembre 2018,
n. 51576

Sebbene l'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 distingue tra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo degli enti locali e compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuiti ai dirigenti, cui sono conferiti autonomi poteri di organizzazione delle risorse, strumentali e di controllo, il sindaco, una volta esercitati i poteri attribuitigli dalla legge, non può semplicemente disinteressarsi degli esiti della sua attività. Piuttosto deve esercitare il successivo controllo sulla concreta attuazione delle scelte programmatiche effettuate.

Il Sindaco ha il dovere di attivarsi quando gli siano note situazioni, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico-operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente.

RESPONSABILITÀ

Inquinamento dell'aria "*significativo e misurabile*" - Nozione di danno ambientale.

Cass. Pen., Sez. III,
del 14 novembre 2018, n.
51475

La parte quinta del d. lgs. n. 152/2006 contiene disposizioni volte a prevenire e reprimere l'inquinamento atmosferico. Di qui si evidenzia il legame tra aria e ambiente. Inoltre, la direttiva 2004/35/CE afferma che il danno ambientale include altresì il danno causato da elementi aerodispersi, nella misura in cui possono causare danni all'acqua, al terreno e alle specie e agli habitat naturali protetti.

Pertanto, l'inquinamento dell'aria, ove "*significativo e misurabile*", rientra nella nozione di danno ambientale ex art. 300 del d. lgs. 152/2006.

Sono industriali, oltre ai reflui provenienti da attività di produzione industriale vera e propria, anche quelli provenienti da insediamenti ove si svolgono attività artigianali e di prestazioni di servizi, quando le caratteristiche qualitative degli stessi siano diverse da quelle delle acque domestiche.

Sono reflue industriali le acque provenienti e scaricate dalle operazioni di lavaggio di capannoni adibiti in forma stabile ad allevamento di animali.

SCARICHI

4.1.1.7.

Acque reflue industriali – Reflui provenienti da insediamenti ove si svolgono attività artigianali e di prestazioni di servizi - Acque provenienti e scaricate dalle operazioni di lavaggio di capannoni adibiti in forma stabile ad allevamento di animali.

Cass. Pen., Sez. III,
del 9 novembre 2018,
n. 51006

I rifiuti derivanti dallo svolgimento della normale attività di manutenzione edilizia rientrano nella disciplina ordinaria e non in quella di cui all'art. 230 e dell'art. 266, comma 4.

Diversamente ragionando, nel caso di produzione di rifiuti derivanti dallo svolgimento della attività di manutenzione edilizia, i materiali sarebbero rifiuti solo una volta che gli stessi fossero materialmente trasferiti dal luogo di loro produzione alla sede ovvero al domicilio del soggetto che ha svolto l'attività manutentiva e ciò condurrebbe alla conseguenza "*inaccettabile*" che il produttore potrebbe lasciarli sul luogo di produzione indefinitamente. Questo impedirebbe di acquisire la qualifica normativamente significativa di rifiuti e di trasferirli, senza che gli stessi acquistino la qualifica di rifiuti, dal luogo di loro produzione verso un luogo diverso dalla sua sede o domicilio.

MANUTENZIONI

4.1.1.8.

Rifiuti derivanti dallo svolgimento della normale attività di manutenzione edilizia - Disciplina ordinaria e non in quella di cui all'art. 230 e dell'art. 266, comma 4.

Cass. Pen., Sez. III,
del 7 novembre 2018,
n. 50129

4.1.2.1

APPALTI

Gravi illeciti professionali –
Elencazione meramente esemplificativa.

L'elencazione dei gravi illeciti professionali rilevanti contenuta nella lettera *c)* del comma 5 dell'art. 80 del codice dei contratti pubblici è meramente esemplificativa e non esclude che la Stazione appaltante possa dare rilievo ad elementi gravi suscettibili di minare sulla integrità e/o affidabilità del concorrente in rapporto allo specifico contratto.

Tar Toscana, Sez. I,
del 9 gennaio 2019, n. 53

4.1.2.2.

DEFINIZIONI

Principio di precauzione – Misure di protezione – Requisito della stretta necessità.

Il principio di precauzione implica che quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi.

Il principio di precauzione, inoltre, secondo una giurisprudenza consolidata e già condivisa anche da questo Tribunale amministrativo regionale, *“non può legittimare un'interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a migliorare l'ambiente in tutti i casi in cui difetti il requisito della stretta necessità”*.

Tar Umbria, Sez. I,
del 14 dicembre 2018, n. 680

L'art. 26, comma 4, d.lgs. n. 152/2016 (nella versione precedente alle modifiche di cui al d.lgs. n. 104 del 2017) prevede che l'Autorizzazione Unica rilasciata dal MiSE per la realizzazione e l'esercizio del gasdotto, adottata ai sensi dell'art. 52-quinquies, d.P.R. n. 327 del 2001, *“sostituisce e coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale”*. In termini conformi e ancor più netti ciò è ribadito dall'art. 7 della stessa Autorizzazione Unica.

AUTORIZZAZIONI

4.1.2.3.

Realizzazione ed esercizio di un gasdotto – Autorizzazione unica rilasciata dal MISE.

**Tar Lazio, Roma, Sez. III,
del 12 dicembre 2018,
n. 12100**

Il Comitato Nazionale dell'Albo con la deliberazione n. 1 del 2004 e le circolari n. 3413/2004 e n. 2182/2009, ha previsto un'ampia possibilità per i soggetti che aspirano ad essere riconosciuti come Responsabile Tecnico Ambientale, di comprovare il possesso delle pregresse esperienze lavorative e formative indicate dal D.M. n. 120/2014 e dalla medesima deliberazione del Comitato Nazionale dell'Albo n. 1 del 2004.

Il possesso di tali requisiti è comprovabile in primo luogo mediante la produzione di almeno cinque piani di lavoro (uno per ogni anno del quinquennio di riferimento) oppure, laddove tale documentazione non sia sufficiente, attraverso la produzione di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e delle relazioni annuali.

ALBO

4.1.2.4.

Albo Gestori Ambientali - Responsabile Tecnico Ambientale – Pregresse esperienze lavorative.

**Tar Marche, Sez. I,
del 11 dicembre 2018, n. 768**

RESPONSABILITÀ

Situazioni di pericolo per la salute - Art. 29 - *decies*, comma 10, del d.lgs. n. 152/2006.

Le situazioni di pericolo per la salute sono tutelate mediante l'adozione da parte del Comune delle misure previste dall'art. 217 del testo unico delle leggi sanitarie (RD n. 1265/34 ai sensi dell'art. 29 - *decies*, comma 10, del d.lgs. n. 152/2006.

Il provvedimento di inibizione dell'attività insalubre di un'industria deve essere preceduto dalla prescrizione di idonee misure e cautele tecniche che possano valere ad eliminare l'inconveniente accertato, o a ridurlo entro i limiti della tollerabilità.

Cons. Stato, Sez. IV,
del 3 dicembre 2018, n. 6824

COMPETENZA

Giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche - Provvedimento concernente le spese relative ad un intervento di manutenzione dell'alveo di un corso d'acqua pubblica.

Si afferma la giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche in relazione ad un provvedimento concernente le spese relative ad un intervento di manutenzione dell'alveo di un corso d'acqua pubblico, cioè di un provvedimento di polizia demaniale idraulica attinente al buon regime delle acque pubbliche ex art. 2 R.D. 25.7.1904, n. 523, adottato dall'autorità amministrativa preposta alla materia in ragione della porzione di territorio interessata (art. 93 L.R. Liguria 21.6.1999, n. 18).

Tar Liguria, Sez. II,
del 21 novembre 2018, n. 915

La curatela fallimentare non è responsabile della produzione dei rifiuti, e non subentra nella responsabilità dell'impresa fallita, ma la disciplina comunitaria impone l'obbligo di rimozione e smaltimento non solo al produttore dei rifiuti, ma anche al detentore attuale, inteso come la persona fisica o giuridica nel possesso degli stessi, salvo regresso nei confronti del produttore.

La custodia dei beni del fallimento rende ex lege la curatela detentore dei rifiuti che si trovano all'interno dei suddetti beni, sollevando da tale condizione l'impresa fallita.

ORDINANZE

4.1.2.7.

Curatela fallimentare – Detentore rifiuti.

Tar Lombardia, Sez. I,
del 19 novembre 2018,
n. 1092

L'obbligo di assumere misure atte a rimuovere l'inquinamento fa carico, a sensi dell'art. 242 del D.Lgs. 3.4.2006 n. 152, al suo autore, non configurandosi una responsabilità oggettiva in capo al proprietario o al possessore del sito in ragione di tale qualità.

Una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, bonifica e ripristino ambientale possono essere imposti dalla pubblica Amministrazione ai soggetti responsabili dell'inquinamento, cioè ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità.

BONIFICHE

4.1.2.8.

Art. 242 d.lgs. n. 152/06 – Negazione di una responsabilità oggettiva in capo al proprietario o al possessore del sito.

Tar Molise, Sez. I,
13 novembre 2018, n. 656

RESPONSABILITÀ

Responsabilità - Colpa di organizzazione.

Cass. Pen., Sez. VI,
del 6 dicembre 2018,
n. 54640

La responsabilità degli enti è configurata come derivante da fatto proprio degli stessi, dipendente da uno dei reati specificamente previsti nel catalogo normativo.

Danno luogo a responsabilità dell'ente ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. 231/2001 i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio, da chi riveste posizione apicale di rappresentanza, amministrazione o direzione, anche di unità organizzativa dotata di autonomia, o da persone sottoposte alla direzione o vigilanza di uno dei soggetti apicali.

La responsabilità si fonda su una colpa di organizzazione, in senso normativo, correlata ai reati specificamente previsti.

RESPONSABILITÀ

Responsabilità da reato degli enti - Nomina del difensore di fiducia - Declaratoria di prescrizione del reato presupposto.

Cass. Pen., Sez. II,
del 21 novembre 2018,
n. 52470

In tema di responsabilità da reato degli enti, la nomina del difensore di fiducia dell'ente da parte del rappresentante legale indagato o imputato del reato presupposto, in violazione del divieto previsto dall'art. 39, d.lgs. n. 231 del 2001, comporta l'inefficacia di tutte le attività svolte dal rappresentante legale incompatibile all'interno del procedimento che riguarda l'ente.

In presenza di una declaratoria di prescrizione del reato presupposto, il giudice, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 231 del 2001, deve procedere all'accertamento autonomo della responsabilità amministrativa della persona giuridica nel cui interesse e nel cui vantaggio l'illecito fu commesso che, però, non può prescindere da una verifica, quantomeno incidentale, della sussistenza del fatto di reato.

Il produttore o detentore di un rifiuto classificabile con un codice specchio ha l'obbligo di accertare la composizione di tale rifiuto e di verificare successivamente, mediante calcolo o prova, se esso contenga sostanze pericolose o che presentano uno degli indizi di pericolosità elencati nell'allegato III della direttiva 2008/98 o nell'allegato IV del regolamento (CE) n. 850/2004. A tal fine si possono utilizzare i campionamenti, le analisi chimiche e le prove previsti dal regolamento (CE) n. 440/2008 oppure riconosciuti a livello internazionale o ammessi dal diritto interno dello Stato membro.

Il principio di precauzione o cautela non può essere fatto valere dal produttore o detentore di un rifiuto come pretesto per non applicare la procedura di classificazione dei rifiuti con codici specchio di cui alla direttiva 2008/98 e alla decisione 2000/532, salvo che l'analisi della sua composizione e/o degli indizi di pericolosità dei suoi componenti risulti impossibile.

CLASSIFICAZIONE

4.1.4.1.

Codici a specchio – Produttore - Obbligo di accertare la composizione del rifiuto - Principio di precauzione.

Conclusioni dell'Avvocato Generale, M. Campos Sánchez-Bordona, presentate il 15 novembre 2018, cause riunite da C-487/17 a C-489/17

L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE deve essere interpretato nel senso che un'«opportuna valutazione» deve, da un lato, censire la totalità dei tipi di habitat e delle specie per i quali un sito è protetto, nonché, dall'altro, individuare ed esaminare tanto l'impatto del progetto proposto sulle specie presenti su detto sito, e per le quali quest'ultimo non è stato registrato, quanto quello sui tipi di habitat e le specie situati al di fuori dei confini del suddetto sito, laddove tale impatto possa pregiudicare gli obiettivi di conservazione del sito.

L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che esso consente all'autorità competente di autorizzare un piano o un progetto che lascia il committente libero di determinare successivamente taluni parametri relativi alla fase di costruzione, quali l'ubicazione dei cantieri e le vie di trasporto, solo se è certo che l'autorizzazione stabilisce condizioni sufficientemente rigorose che garantiscano che tali parametri non pregiudichino l'integrità del sito.

L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che, quando l'autorità competente respinge le conclusioni di una perizia scientifica che raccomanda l'acquisizione di informazioni supplementari, l'«opportuna valutazione» deve contenere una motivazione esplicita e dettagliata, atta a dissipare ogni ragionevole dubbio scientifico in ordine agli effetti dei lavori previsti sul sito interessato.

L'articolo 5, paragrafi 1 e 3, nonché l'allegato IV della direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati devono essere interpretati nel senso che impongono al committente di fornire informazioni che esaminino esplicitamente l'impatto significativo del suo progetto su tutte le specie individuate nella dichiarazione fornita in applicazione di tali disposizioni.

L'articolo 5, paragrafo 3, lettera d), della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che il committente deve fornire informazioni relative all'impatto ambientale tanto della soluzione prescelta quanto di ciascuna delle principali alternative da lui prese in esame, nonché le ragioni della sua scelta, sotto il profilo, perlomeno, del loro impatto sull'ambiente, anche in caso di rigetto, in una fase iniziale, di tale alternativa.

RESPONSABILITÀ

4.1.4.2.

Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali - Conservazione della flora e della fauna selvatiche - Direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Corte di Giustizia Ue, Sez. II, del 7 novembre 2018, causa C-461/17

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO Modello 231

Il **Modello 231** è lo strumento attraverso il quale l'ente esprime la propria volontà di disincentivare condotte illecite da parte di dipendenti ed apicali dirette ad apportare un interesse o un vantaggio in favore dell'ente medesimo.

Nello specifico il Modello rappresenta l'elemento di raccordo tra i vari strumenti organizzativi adottati da una società atto a garantire una *compliance* tra i vari presidi di controllo ed a sopperire alle carenze organizzative eventualmente riscontrate.

Il Modello, per essere efficace deve essere dotato degli elementi essenziali indicati dal medesimo D.Lgs. 231/2001 ed è pertanto necessario che lo stesso non rappresenti una mera raccomandazione generale alla legalità ma sia invece una fotografia dell'esistente ed una mappa con un percorso ben delineato diretto

alla *compliance* aziendale.

Accanto alla funzione di scudo rispetto alle sanzioni contenute nel D.Lgs. 231/2001 (in grado di paralizzare a tutti gli effetti l'ente che ne è destinatario), il Modello 231 rappresenta altresì un elemento premiale nell'ottenimento del Rating di legalità strumento sempre più d'interesse per le Pubbliche Amministrazioni nella scelta del partner commerciale.

Ulteriore vantaggio connesso all'adozione del Modello 231 riguardo al D.Lgs. 50/2016 (in materia di contratti pubblici) riguarda la riduzione del 30% delle garanzie fideiussorie richieste all'offerente in caso di adozione del Modello 231 e la premialità nelle procedure di selezione dell'offerente in ragione dell'adozione o meno del Modello 231.



Nessuna responsabilità



Nessuna sanzione all'azienda



Nessun rischio d'impresa

Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA
sulla corretta gestione dei rifiuti*

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)

RICHIEDI un preventivo gratuito

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

4.2.

SOMMARIO

- **4.2.1. Il testo unico del Responsabile Tecnico delle imprese che gestiscono i rifiuti**
di *Emiliano Bergonzoni* 150

“ Il testo unico del Responsabile Tecnico delle imprese che gestiscono i rifiuti ”

di **EMILIANO BERGONZONI**
 Segretario Sezione Emilia-Romagna
 Albo Nazionale Gestori Ambientali

Con la deliberazione n. 1 del 23 gennaio 2019 il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori Ambientali ha dettagliato i compiti e le responsabilità del responsabile tecnico delle imprese che gestiscono i rifiuti.

L'art. 12 c. 3 del Regolamento dell'Albo (D.M. 120/2014) prevede che il Comitato Nazionale possa disciplinare i compiti e le responsabilità del responsabile tecnico emanando norme più dettagliate rispetto a quelle contenute nell'art. 12. Con la deliberazione n. 1 del 2019 il Comitato Nazionale ha quindi adottato le *“prime disposizioni di dettaglio dei compiti e delle responsabilità del responsabile tecnico”*.

Spesso agli enti competenti viene rivolta la domanda su quali siano i compiti del Responsabile tecnico e quali le sue responsabilità nell'esercizio della propria funzione; vi è quindi un'importante fabbisogno informativo e normativo da parte delle imprese operanti nel settore ambientale e soprattutto da parte delle figure che sono chiamate a ricoprire il ruolo di responsabile tecnico. Inoltre, con l'avvio nel 2018 delle verifiche di idoneità, è emersa un'ampia platea di soggetti che hanno dimostrato di volere ricoprire questo ruolo fondamentale in campo ambientale, affacciandosi per la prima volta in questo campo.

Il Comitato Nazionale ha conseguentemente ritenuto necessario adottare queste prime disposizioni di dettaglio che, è bene ricordare, sono comprensive delle norme già adottate alla data di entrata in vigore del DM 120/2014.

Compiti generali del responsabile tecnico

Le imprese che fanno richiesta di iscrizione all'Albo Gestori Ambientali devono nominare un responsa-

bile tecnico in possesso dei requisiti professionali stabiliti dal Comitato Nazionale e in possesso dei requisiti soggettivi previsti al comma 2 dell'art. 10 del regolamento dell'Albo.

Il ruolo di responsabile tecnico delle imprese iscritte all'Albo prevede i seguenti compiti generali:

- coordinare l'attività degli addetti dell'impresa nell'ambito della categoria per la quale è stato nominato;
- definire le procedure per gestire eventuali situazioni d'urgenza, incidenti o eventi imprevisti e per evitare l'eventuale ripetersi di dette circostanze, relativamente alla propria competenza in campo ambientale;
- vigilare sulla corretta osservanza delle prescrizioni riportate o richiamate nei provvedimenti di iscrizione all'albo gestori ambientali;
- verificare la validità delle iscrizioni e delle autorizzazioni in capo ai soggetti ai quali vengono affidati i rifiuti.

Dopo i compiti generali comuni a tutte le categorie ordinarie di iscrizione, la delibera illustra i compiti e le responsabilità per ogni categoria di iscrizione all'Albo, dal momento che ad ogni categoria corrispondono diverse attività esercitabili, ciascuna con le proprie caratteristiche.

Compiti del responsabile tecnico nell'ambito del trasporto di rifiuti

Il responsabile tecnico delle imprese che trasportano rifiuti e che sono iscritte nelle categorie 1, 4, 5 e 6 ha

i seguenti compiti:

- redigere e sottoscrivere l'attestazione di idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare (si veda la deliberazione n. 6 del 9/9/2014);
- controllare e verificare la permanenza delle caratteristiche dei mezzi di trasporto risultanti dall'attestazione di idoneità dei veicoli, nonché il rispetto delle modalità e delle condizioni di trasporto dettagliate nella medesima attestazione in relazione alle diverse tipologie di rifiuti;
- definire le procedure per:
 - controllare che il codice EER relativo al rifiuto da trasportare sia riportato nel provvedimento di iscrizione all'Albo;
 - verificare, da parte dei conducenti, prima delle operazioni di carico del veicolo, il rispetto della normativa applicabile e, nei limiti di un esame visivo, la rispondenza dei rifiuti da trasportare alle indicazioni del produttore / detentore;
 - eseguire correttamente, ove previsto, le operazioni di carico, scarico e trasbordo dei rifiuti da trasportare;
 - garantire la sicurezza del carico durante il trasporto dei rifiuti;
 - garantire la presenza, a bordo dei mezzi di trasporto, dei documenti e delle attrezzature di sicurezza che devono accompagnare il trasporto dei rifiuti;
- garantire ai conducenti adeguata formazione e informazione, se del caso anche tramite linee guida, sulla normativa applicabile e sul corretto svolgimento delle attività di trasporto dei rifiuti, con particolare riferimento a:
 - sensibilizzazione ai rischi connessi al trasporto dei rifiuti;
 - verifica della rispondenza del codice EER relativo al rifiuto da trasportare con il provvedimento di iscrizione all'Albo;
 - verifica della rispondenza dei rifiuti da trasportare con le indicazioni del produttore / detentore nei limiti di un esame visivo;
- garantire ai conducenti e agli addetti dell'impresa adeguata formazione sulla corretta compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico e della documentazione che accompagna i rifiuti (formulari di identificazione dei rifiuti¹ e, ove prevista, documentazione riguardante il trasporto delle merci pericolose o specifiche tipologie di rifiuti o

le spedizioni transfrontaliere di rifiuti);

- coordinare l'attività dei conducenti nel caso di difformità del carico di rifiuti da trasportare o delle modalità di confinamento, etichettatura o imballaggio riscontrate in fase di carico o scarico o per la fase di trasporto o nel caso di incidente o eventi imprevisti.

Compiti del responsabile tecnico nell'ambito della gestione dei centri di raccolta di rifiuti

I compiti del responsabile tecnico delle imprese che gestiscono centri di raccolta rifiuti² e sono iscritte in categoria 1 per lo svolgimento di questa specifica attività, sono definiti come segue:

- attestare e garantire la formazione e l'addestramento del personale addetto ai centri di raccolta³;
- verificare che i centri di raccolta siano allestiti e gestiti in conformità alle disposizioni di cui al D.M. 8 aprile 2008, come modificato dal D.M. 13 maggio 2009.

Compiti del responsabile tecnico nell'ambito dell'intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi

Il responsabile tecnico delle imprese iscritte nella categoria 8 deve svolgere le seguenti attività

- garantire adeguata formazione agli addetti dell'impresa sulla compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico e sulla documentazione che accompagna i rifiuti (formulari di identificazione dei rifiuti⁴ e, ove prevista, documentazione riguardante il trasporto delle merci pericolose o specifiche tipologie di rifiuti o le spedizioni transfrontaliere di rifiuti);
- verificare la validità delle iscrizioni e delle autorizzazioni in capo ai soggetti ai quali vengono affidati i rifiuti oggetto delle attività di intermediazione e commercio.

Compiti del responsabile tecnico nell'ambito della bonifica di siti

Il responsabile tecnico delle imprese iscritte nella categoria 9 deve svolgere le seguenti attività:

- produrre, congiuntamente al legale rappresentante dell'impresa, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, nella quale siano indicate le tipologie e il valore di acquisto delle attrezzature minime per l'esecuzione delle attività di bonifica, la disponibilità in capo all'impresa (proprietà, locazione, ecc...) e lo stato di conservazione delle stesse⁵;
- qualora l'impresa dimostri la disponibilità di

1 Si veda l'art. 193 del d.lgs. n. 152/2006.

2 Si veda il D.M. 8 aprile 2008, come modificato dal D.M. 13 maggio 2009.

3 Secondo le modalità previste dalla deliberazione del Comitato Nazionale n. 2 del 20/7/2009.

4 Si veda l'art. 193 del d.lgs. n. 152/2006.

5 Si vedano le deliberazioni del Comitato Nazionale n. 5 del 12 dicembre 2001 e n. 2 del 11 maggio 2005.

ALBO

attrezzature minime non ricomprese nell'elenco di cui all'allegato A della deliberazione del Comitato Nazionale n. 5 del 12/12/2001, produrre una relazione, a firma congiunta con il legale rappresentante, dalla quale risulti l'effettivo utilizzo delle stesse in relazione agli specifici interventi di bonifica che si intendono eseguire;

- verificare il mantenimento dell'idoneità delle attrezzature utilizzate dall'impresa e che l'organizzazione dell'impresa sia conforme alle norme vigenti di settore.

Compiti del responsabile tecnico nell'ambito della bonifica di beni contenenti amianto

Il responsabile tecnico delle imprese iscritte nella categoria 10 deve svolgere le seguenti attività:

- produrre, congiuntamente al legale rappresentante dell'impresa, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, nella quale siano indicate le tipologie e il valore di acquisto delle attrezzature minime per l'esecuzione delle attività di bonifica amianto, la disponibilità in capo all'impresa (proprietà, locazione, ecc...) e lo stato di conservazione delle stesse⁶;
- verificare il mantenimento dell'idoneità delle attrezzature utilizzate dall'impresa e che l'organizzazione dell'impresa sia conforme alle norme vigenti di settore.

Dalla definizione dei compiti, emerge con molta chiarezza che il responsabile tecnico non ha un ruolo formale in azienda ma la sua attività è legata a compiti specifici. Il responsabile tecnico non è quindi una figura teorica: il Comitato Nazionale ha chiarito ogni eventuale dubbio in merito. I suoi compiti in materia ambientale sono molto ampi e si caratterizzano per un'approfondita conoscenza delle normativa; la stessa normativa che bisogna dimostrare di conoscere superando la verifica di idoneità del responsabile tecnico.

Incarichi contemporanei

L'art. 12 c. 6 del DM 120/2014 prevede che:

“L'incarico di responsabile tecnico può essere ricoperto da un soggetto esterno all'organizzazione dell'impresa. Il Comitato nazionale stabilisce i criteri e i limiti per l'assunzione degli incarichi.”

Con la deliberazione in esame il Comitato Nazionale non ha fissato un tetto al numero di incarichi da responsabile tecnico assumibili da parte del medesimo soggetto, ma è lecito supporre che in futuro possa farlo, in applicazione della norma del regolamento sopra riportata.

Mediante questo primo intervento normativo in materia, ha approvato lo schema di una dichiarazio-

ne valida per tutte le categorie, che il responsabile tecnico che ricopre contemporaneamente lo stesso incarico per più imprese deve sottoscrivere (con la controfirma del legale rappresentante interessato) per ciascuna impresa che utilizza i suoi servizi.

Il fac-simile della dichiarazione è contenuto nell'allegato A. della deliberazione n.1/2019.

Al momento di assumere un nuovo incarico, il responsabile tecnico deve palesare all'impresa interessata l'elenco delle altre imprese presso le quali ricopre il medesimo incarico di responsabile tecnico, mediante la dichiarazione approvata dal Comitato Nazionale. Inoltre, dichiara che il nuovo incarico è compatibile con il contemporaneo e regolare svolgimento dell'analogo incarico presso le altre imprese elencate, assumendosi le responsabilità connesse a tale dichiarazione.

In calce allo stessa dichiarazione è richiesta la sottoscrizione da parte del legale rappresentante della nuova impresa che l'ha designato, per presa di conoscenza degli altri incarichi già assunti dal responsabile tecnico e per accettazione della situazione.

Nelle more della definizione di un limite massimo all'assunzione degli incarichi, il Comitato Nazionale ha confermato un sistema che si fonda sulla trasparenza e sull'assunzione personale di responsabilità delle parti coinvolte.

La dichiarazione dovrà essere allegata alle domande di iscrizione, rinnovo o variazione dell'iscrizione per nomina del responsabile tecnico, qualora il soggetto designato abbia già altri incarichi in corso di validità. La delibera del Comitato Nazionale delinea con molta precisione le attività che è chiamato a mettere in pratica il responsabile tecnico delle imprese iscritte all'Albo Gestori Ambientali.

Nel testo della deliberazione, l'indicazione “*prime disposizioni*” lascia supporre che seguiranno altre deliberazioni in materia, si pensi in particolare alla definizione del limite massimo di incarichi contemporanei da responsabile tecnico o ad altre eventuali necessità che dovessero essere manifestate in futuro da parte degli operatori. Ciononostante, questa prima elencazione di compiti è fondamentale per descrivere con un maggior dettaglio la figura del responsabile tecnico, che non è di certo nuova nell'ambito dell'Albo Gestori Ambientali, ma che le deliberazioni n. 6 e n. 7 del 30 maggio 2017 hanno rimesso al centro dell'attenzione.

Tutte le deliberazioni citate nel presente articolo possono essere liberamente consultate nella sezione “*Normativa*” del portale:

<https://www.albonazionalegestoriambientali.it/>

⁶ Si veda la deliberazione del Comitato Nazionale n. 1 del 30 marzo 2004.

Prot. n. 01/ALBO/CN

23 gennaio 2019



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione n. 1 del 23 gennaio 2019

Prime disposizioni di dettaglio dei compiti e delle responsabilità del responsabile tecnico ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014.

**IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 212, che ha istituito l'Albo nazionale gestori ambientali, in prosieguo denominato Albo;

Visto il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120, recante il regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Albo nazionale dei gestori ambientali e, in particolare, gli articoli 12 e 13, riguardanti i compiti, le responsabilità, i requisiti e la formazione del responsabile tecnico;

Visto, in particolare, l'articolo 12, comma 1, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale dispone che "compito del responsabile tecnico è porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente e di vigilare sulla corretta applicazione della stessa";

Visto, altresì, il comma 3 del richiamato articolo 12 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale attribuisce al Comitato nazionale la facoltà di disciplinare più nel dettaglio i compiti e le responsabilità del responsabile tecnico;

Ritenuto, pertanto, necessario adottare prime disposizioni di dettaglio relative ai compiti e alle responsabilità del responsabile tecnico comprensive di quelle già adottate alla data di entrata in vigore del decreto 3 giugno 2014, n. 120;

DELIBERA

Articolo 1

(Compiti generali del responsabile tecnico)

1. Nell'ambito dei compiti e delle responsabilità di cui all'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il responsabile tecnico, relativamente alle categorie di iscrizione all'Albo per le quali l'incarico è svolto,



[Signature] 1

Delibera n. 1 del 23 gennaio 2019
I compiti e le responsabilità
del Responsabile tecnico

ALBO

- a) coordina l'attività degli addetti dell'impresa;
 - b) definisce, per quanto di competenza, le procedure per gestire eventuali situazioni d'emergenza, incidenti o eventi imprevisti e per evitare l'eventuale ripetersi di dette circostanze;
 - c) vigila sulla corretta osservanza delle prescrizioni riportate o richiamate nei provvedimenti d'iscrizione;
 - d) verifica la validità delle iscrizioni e delle autorizzazioni in capo ai soggetti ai quali vengono affidati i rifiuti.
2. Il responsabile tecnico che svolge attività di affiancamento è tenuto al rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera d), della delibera n. 6 del 30 maggio 2017, e dalla circolare n. 59 del 12 gennaio 2018 e, in particolare, a fornire adeguata formazione e informazione sullo svolgimento delle attività di cui alle categorie di iscrizione all'Albo per le quali l'affiancamento è svolto.

Articolo 2*(Categorie 1, 4, 5 e 6. Trasporto dei rifiuti)*

1. I compiti del Responsabile Tecnico sono così definiti:
- a) redigere e sottoscrivere l'attestazione relativa all'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare, secondo le disposizioni contenute nella delibera n. 6 del 9 settembre 2014;
 - b) controllare e verificare la permanenza delle caratteristiche dei mezzi di trasporto risultanti dall'attestazione di cui alla lettera a), nonché il rispetto delle modalità e delle condizioni di trasporto precisate nella medesima attestazione in relazione alle diverse tipologie di rifiuti;
 - c) definire le procedure per:
 - i) controllare che il codice dell'EER relativo al rifiuto da trasportare sia riportato nel provvedimento d'iscrizione all'Albo;
 - ii) verificare, da parte dei conducenti, prima delle operazioni di carico del veicolo, il rispetto della normativa applicabile e, nei limiti di un esame visivo, la rispondenza dei rifiuti da trasportare alle indicazioni del produttore/detentore;
 - iii) eseguire correttamente, ove previsto, le operazioni di carico, scarico e trasbordo dei rifiuti da trasportare;
 - iv) garantire la sicurezza del carico durante il trasporto dei rifiuti;
 - v) garantire la presenza, a bordo dei mezzi di trasporto, dei documenti e delle attrezzature di sicurezza che devono accompagnare il trasporto dei rifiuti;
 - d) garantire ai conducenti adeguata formazione e informazione, se del caso anche tramite linee guida, sul corretto svolgimento delle attività di trasporto dei rifiuti con particolare riferimento alla sensibilizzazione ai rischi connessi al trasporto dei rifiuti, alla verifica della rispondenza di cui alla lettera c) punti i) e ii), e sulla normativa applicabile;
 - e) garantire ai conducenti e agli addetti dell'impresa adeguata formazione sulla corretta compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico e della documentazione che accompagna i rifiuti (formulari di identificazione dei rifiuti di cui all' articolo 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, ove prevista, documentazione riguardante il trasporto delle merci pericolose o specifiche tipologie di rifiuti o le spedizioni transfrontaliere di rifiuti);
 - f) coordinare l'attività dei conducenti nel caso di difformità del carico dei rifiuti da trasportare o delle modalità di confinamento, etichettatura o imballaggio riscontrate in fase di carico o scarico o per la fase di trasporto o nel caso di incidente o eventi imprevisti.

Articolo 3*(Categoria 1. Gestione dei centri di raccolta)*

1. I compiti del responsabile tecnico sono così definiti:
- a) attestare e garantire la formazione e l'addestramento del personale addetto ai centri di raccolta secondo le modalità previste dalla delibera n. 2 del 20 luglio 2009;
 - b) verificare che i centri di raccolta siano allestiti e gestiti in conformità alle disposizioni di cui decreto 8 aprile 2008, come modificato dal decreto 13 maggio 2009.



[Handwritten signature] 2

Articolo 4*(Categoria 8. Intermediazione e commercio dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi)*

I compiti del responsabile sono così definiti:

- a) garantire adeguata formazione agli addetti dell'impresa sulla compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico e sulla documentazione che accompagna i rifiuti (formulari di identificazione dei rifiuti di cui all'articolo 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, ove prevista, documentazione riguardante il trasporto delle merci pericolose o specifiche tipologie di rifiuti o le spedizioni transfrontaliere di rifiuti);
- b) verificare la validità delle iscrizioni e delle autorizzazioni in capo ai soggetti ai quali vengono affidati i rifiuti oggetto delle attività di intermediazione e commercio.

Articolo 5*(Categoria 9. Bonifica di siti)*

1. I compiti del responsabile tecnico sono così definiti:

- a) produrre, congiuntamente al legale rappresentate dell'impresa, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, nella quale siano indicate le tipologie e il valore di acquisto delle attrezzature minime, la disponibilità in capo all'impresa e lo stato di conservazione delle stesse, ai sensi delle disposizioni di cui alla delibera n. 5 del 12 dicembre 2001 e alla delibera n. 2 dell'11 maggio 2005;
- b) qualora l'impresa dimostri la disponibilità di attrezzature minime non ricomprese nell'elenco di cui all'allegato "A" alla deliberazione n. 5 del 12 dicembre 2001, produrre una relazione, a firma congiunta con il legale rappresentate, dalla quale risulti l'effettivo utilizzo delle stesse in relazione agli specifici interventi di bonifica che si intendono eseguire;
- c) verificare il mantenimento dell'idoneità delle attrezzature utilizzate dalle imprese e che l'organizzazione dell'impresa sia conforme alle norme vigenti di settore.

Articolo 6*(Categoria 10. Bonifica di beni contenenti amianto)*

1. I compiti del responsabile tecnico delle imprese che effettuano la bonifica di beni contenenti amianto sono così definiti:

- a) produrre, congiuntamente al legale rappresentate dell'impresa, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, nella quale siano indicate le tipologie e il valore di acquisto delle attrezzature minime, la disponibilità in capo all'impresa e lo stato di conservazione delle stesse, ai sensi delle disposizioni di cui alla delibera n. 1 del 30 marzo 2004;
- b) verificare il mantenimento dell'idoneità delle attrezzature utilizzate dalle imprese e che l'organizzazione dell'impresa sia conforme alle norme vigenti di settore.

Articolo 7*(Incarichi contemporanei del responsabile tecnico)*

1. Nelle more della definizione dei limiti e dei criteri di cui all'articolo 12, comma 6, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il responsabile tecnico che ricopre contemporaneamente lo stesso incarico per più imprese, deve rappresentare ad ogni impresa che si avvale dei suoi servizi tutti gli altri incarichi contestualmente svolti, utilizzando il modello allegato alla presente delibera e specificando che l'attività da espletare risulta compatibile con le altre attività svolte.

2. La dichiarazione di cui al comma 1, sottoscritta per presa di conoscenza e accettazione anche dal legale rappresentante dell'impresa, deve essere prodotta da quest'ultima, a pena di improcedibilità della domanda, in fase di iscrizione, di rinnovo o di variazione dell'iscrizione per modifica del responsabile tecnico, alla Sezione competente.

IL SEGRETARIO

ing. Pierluigi Altomare




IL PRESIDENTE

dott. Eugenio Onori



3

ALBO

Allegato (art.7, comma 1)

**DICHIARAZIONE DI COMPATIBILITA' TEMPORALE
DELLO SVOLGIMENTO DELL'INCARICO DI RESPONSABILE TECNICO**
(dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del DPR 28 dicembre 2000 n. 445)

Il sottoscritto:

nome..... cognome

nato il a prov.

residente a (prov.) via

in qualità di responsabile tecnico nominato dall'impresa:

(denominazione sociale) C.F.

ATTESTA

sotto la propria personale responsabilità e consapevole delle sanzioni amministrative e penali previste dagli articoli 75 e 76 del DPR 28 dicembre 2000 n. 445 a carico di chiunque rilasci dichiarazioni mendaci, formi atti falsi o ne faccia uso:

1. di svolgere con regolarità, alla data di sottoscrizione della presente dichiarazione, analogo incarico presso le seguenti imprese, ogni altra esclusa:

- (denominazione sociale) C.F. N. iscr. Albo.....
- (denominazione sociale) C.F. N. iscr. Albo.....
- (denominazione sociale) C.F. N. iscr. Albo.....
- (denominazione sociale) C.F. N. iscr. Albo.....
-
-

2. che l'incarico di cui alla presente dichiarazione e gli incarichi di cui al punto 1, sono stati portati a conoscenza delle imprese interessate;

DICHIARA, inoltre,

che l'attività da espletare per l'impresa (denominazione sociale).....C.F. è **compatibile** con il contemporaneo e regolare svolgimento dell'analogo incarico presso le imprese di cui al punto 1.

.....
luogo e data

.....
firma per esteso del responsabile tecnico dell'Impresa

Il sottoscritto:

nome..... cognome

nato il a prov.

residente a (prov.) via

in qualità di legale rappresentante dell'impresa:

(denominazione sociale) C.F.

.....
luogo e data

per presa di conoscenza e accettazione

.....
firma per esteso del legale rappresentante dell'Impresa

Ai sensi dell'art. 38, D.P.R. 445 del 28 dicembre 2000, la dichiarazione è sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritta o inviata insieme alla fotocopia, non autenticata di un documento d'identità del dichiarante, all'ufficio competente via pec, tramite un incaricato, oppure a mezzo posta.



[Handwritten signature] 4

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	159
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	160
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	161
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	162
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	163
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	164
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	165
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	166
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	167
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	168
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	169
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	170
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	171
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	172
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	173
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	174
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	175
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	176
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	177
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	178



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:

redazione@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 sono i confini giurisprudenziali della nozione di *intermediario* dei rifiuti?**

Nel linguaggio comune si sente parlare di *intermediario* di rifiuti senza una precisa cognizione di quanto tale definizione racchiuda.

Ed invero, l'art. 183¹, comma 1, lett. l) d.lgs. 152/06 definisce intermediario colui che “*dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti*”.

L'intermediario, dunque “*dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti*” e, pertanto:

- non si occupa della *raccolta*² dei rifiuti;
- non si occupa del *trasporto* dei rifiuti.

Tale definizione appare, tuttavia, estremamente ampia e soggetta ad interpretazioni tanto che è stata oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali volte a delimitarne gli ambiti.

Conseguentemente, su tale base normativa la giurisprudenza ha qualificato l'intermediario come quel soggetto professionale che - anche senza prendere il possesso materiale dei rifiuti - ha la “*qualifica adeguata in ordine alle caratteristiche dei rifiuti e delle connesse esigenze e modalità di movimentazione e destinazione*” a cui, pertanto “*possono essere demandate tutte le incombenze giuridiche e tecniche necessarie per il corretto trattamento dei rifiuti, e cioè il trasporto e il recupero o smaltimento finale*”³.

L'intermediario, dunque, è una figura professionale che si trova ad operare nei confronti dei produttori⁴ e dei detentori⁵ di rifiuti, ovvero di coloro che sono tenuti a disfarsene nelle forme e con le modalità consentite dalla legge, consistenti appunto nell'avvio a recupero o lo smaltimento.

La funzione tipica degli intermediari “*consiste in altri termini nel mettere a disposizione dei produttori e dei detentori le competenze tecniche necessarie per*

individuare le forme di trattamento più appropriate dei rifiuti”⁶.

Da quanto sin qui rilevato si desume che l'intermediario senza detenzione è soggetto distinto:

- dal produttore, perché non può evidentemente essere intermediario di sé stesso;
- dall'incaricato del trasporto, perché questa attività comporta necessariamente la detenzione del rifiuto;
- dal soggetto che esegue il recupero o lo smaltimento del rifiuto, per le stesse ragioni esposte sopra.

L'intermediario può invece “*svolgere tutte le attività materiali e giuridiche finalizzate al trattamento del rifiuto (ad es.: analisi chimiche, imballaggio, etichettatura, verifica dell'idoneità trasportatore e dei mezzi, del tipo di destinazione e del destinatario, della relativa documentazione di accompagnamento ecc.), ed a tal fine fornisce al proprio mandante di tutte le informazioni necessarie a che il rifiuto possa essere conferito in conformità delle regole normative e tecniche vigenti*”⁷.

Sul punto si sottolinea che l'intermediario senza detenzione è obbligato ad iscriversi all'Albo nazionale gestori ambientali (ex art. 212⁸, comma 5 del D.Lgs 152/06), al fine di definire un elenco degli operatori che operano nel settore, e permettere eventuali controlli.



In conclusione, conformemente al significato proprio della parola, “l'intermediario è quindi colui che organizza per conto di terzi la complessa attività di conferimento dei rifiuti destinati a recupero o smaltimento ed in tale ambito egli si interpone tra i produttori o detentori e le imprese preposte a queste due ultime attività (recupero o smaltimento), con lo scopo di ricercare per i primi le migliori condizioni tecnico-economiche offerte dal mercato”.

1 Art. 183 (Definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006.

2 Art. 183 (definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006: “*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*”.

3 Cons. Stato Sez. V, Sent., (ud. 27-04-2017) 11-05-2017, n. 2183.

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

5 Art. 183 (definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006: “*detentore: il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso*”.

6 Cons. Stato Sez. V, Sent., (ud. 27-04-2017) 11-05-2017, n. 2183.

7 V. nota n. 8

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

9 TAR Campania Napoli Sez. VII n. 2393/2016.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.1.



Le acque reflue di lavaggio di capannoni per allevamento di animali sono classificate come industriali?

Nel Testo Unico Ambientale lo scarico è definito ai sensi dell'art. 74 lett. ff) del d.lgs n. 152/06 come *“qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione”*.

Le acque reflue sono così classificate:

- *“acque reflue domestiche”* definite quali *“acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche”*¹;
- *“acque reflue industriali”* definite quali *“qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento”*²;
- *“acque reflue urbane”* definite quali *“acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato”*.

Il discrimine tra scarichi industriali e domestici è stato ravvisato dalla giurisprudenza in ordine ad un criterio qualitativo³, alla stregua del quale la natura

del refluo scaricato (e quindi le caratteristiche dello stesso) e non il corpo ricettore (fognatura, acque superficiali e suolo) delle acque reflue indicherebbero la classificazione domestica o industriale.

Nella nozione di acque reflue industriali rientrano tutti i reflui derivanti da attività che non attengono strettamente al prevalente metabolismo umano ed alle attività domestiche e non sono costituiti da acque meteoriche di dilavamento⁴.

Di recente l'elaborazione giurisprudenziale ha specificato⁵ che esistono due criteri per distinguere la natura delle acque: la provenienza dei reflui e la loro composizione chimica. Il criterio della provenienza è quello prediletto alla luce dell'evoluzione legislativa⁶.

La natura delle acque reflue, tanto per capire, non è teorica ma comporta l'applicabilità della sanzione penale o piuttosto amministrativa⁷.



In un recentissimo arresto la Cassazione Penale⁸, muovendo dalla nozione di acque reflue industriali (ove rientrano tutti i tipi di acque derivanti dallo svolgimento di attività produttive e i reflui che non attengono prevalentemente al metabolismo umano ed alle attività domestiche) e dalla classificazione come industriali dei reflui provenienti da attività di produzione industriale vera e propria, ma anche quelli provenienti da insediamenti ove si svolgono attività artigianali e di prestazioni di servizi, quando le caratteristiche qualitative degli stessi siano diverse da quelle delle acque domestiche⁹, conclude che sono reflue industriali quelle provenienti e scaricate dalle operazioni di lavaggio di capannoni adibiti in forma stabile ad allevamento di animali.

1 Art. 74, lett. g) del d.lgs n. 152/06.

2 Art. 74, lett. h) del d.lgs n. 152/06.

3 Cass. Pe., sez. III, del 27 novembre 2003 n. 978; In tal senso anche sez. III, del 1 luglio 2004 n. 35870, sez. III, del 24 ottobre 2002 n. 42932.

4 Cass. Pen., sez. III, 29 maggio 2007 n. 21119; Cass. Pen., sez. III, del 7 luglio 2011 n. 36982; Cass. Pen., sez. III, del 31 agosto 2016 n.35850.

5 Cass. Pen., sez. III, del 6 dicembre 2016 n. 51889.

6 Nella stesura originaria del Testo Unico ambientale (prima delle modifiche operate dal d.lgs n. 4 del 2008) recava *“qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento”*.

7 Lo scarico senza autorizzazione di acque reflue industriali integra il reato di cui all'art. 137. Il regime autorizzatorio degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane, è definito dalle regioni nell'ambito della disciplina di cui all'articolo 101, commi 1 e 2 e 2 e la sanzione è di tipo amministrativo ai sensi dell'art. 133, c. 2.

8 Cass. Pen., Sez. III, del 9 novembre 2018, n. 51006.

9 Cass. Pen., Sez. III, del 2 ottobre 2014, n. 3199.

**Lolla di riso, rifiuto o sottoprodotto? Si pronuncia la Cassazione**

La Cassazione, nella Sentenza n. 51475 del 14 novembre 2018, torna a pronunciarsi sulla distinzione tra rifiuto e sottoprodotto in relazione, questa volta, alla *“lolla di riso”*, ovvero quello scarto derivante dalla lavorazione del riso, ottenuto mediante un processo detto *“sbramatura”* dove, con particolari sguosciatrici, viene asportata per sfregamento la brattea floreale silicea detta appunto *lolla*.

Nel caso di specie, infatti, la Corte di Appello, fra gli altri motivi, aveva condannato gli imputati per il reato di cui all'art. 260 del TUA¹, poiché avevano posto in essere *“un traffico illecito di rifiuti costituito nel miscelare la lolla di riso con altri rifiuti anche pericolosi, alterandone la matrice originaria e trasformandola così in un rifiuto, per poi rivenderla ad allevamenti zootecnici che la utilizzavano come lettiera per gli animali”*.

La difesa al contrario, nei motivi di ricorso, sosteneva *“l'inosservanza degli art. 31 della L. 308/2004, 184 bis e 185 lett. F) del d. lgs. 152/2006, osservando che la lolla di riso è stata indebitamente assimilata a un rifiuto, sebbene il D.M. Ambiente del 5 aprile 2006 e il D.M. Ambiente del 2 maggio 2006 ne abbiano disposto la cancellazione dall'elenco dei rifiuti non pericolosi, dovendo la lolla di riso essere inquadrata quindi nella categoria dei sottoprodotti, ai sensi degli art. 184 bis e 185 lett. F del d.lgs. 152/2006, a nulla rilevando la sua destinazione, come invece ritenuto dai giudici di merito con una chiara forzatura esegetica del dato normativo”*.

In risposta la Cassazione, preliminarmente, ha escluso la posizione difensiva affermando che, questa circostanza non esclude da sola la qualificabilità della lolla di riso come rifiuto in quanto *“[...]l'eliminazione dal d.m. è connessa all'attività di recupero ivi originariamente indicata (produzione di lettiera per allevamenti zootecnici), il che non esclude la necessità di riconsiderare la qualificazione della lolla di riso, ove la stessa sia destinata a una diversa attività, quale appunto può essere l'utilizzo come combustibile in impianti di co-incenerimento”*

La Suprema Corte, poi, ha valutato la classificazione della lolla di riso come sottoprodotto, alla luce dei requisiti richiesti dall'art. 184-bis del TUA, ed ha affermato che:

“legittimamente i giudici di merito abbiano escluso la possibilità di qualificare come sottoprodotto la lolla di riso, posto che quest'ultima, [...] non aveva un impiego certo sin dalla fase della sua produzione e comunque il suo processo di utilizzazione non era definito in via preventiva, posto che l'unico utilizzo individuato preventivamente era quello di essere destinato ad un impianto di coincenerimento [...] mentre di fatto la lolla di riso, veniva destinata anche agli allevamenti zootecnici, con modalità connotate da gravi irregolarità”.

Secondo il suddetto ragionamento, infatti, verrebbe meno il requisito di cui all'art.184-bis lett.b) del TUA, il quale richiede la **certezza dell'utilizzo integrale del sottoprodotto nello stesso o in altro ciclo produttivo, rispetto a quello di origine**.

La Corte di Cassazione, inoltre, continua affermando che la lolla, nel caso in questione, prima di essere trasportata nei siti di destinazione, sarebbe stata miscelata con altri rifiuti come: *“ceneri e polveri provenienti dall'inceneritore, [...] terre di spazzamento stradale, acque reflue provenienti dalla disinfezione e dal prosciugamento dei tombini e da collettori di scolo, oltre che con gli altri rifiuti”*, escludendo di fatto, tale contaminazione anche il requisito di cui all'art. 184-bis lett.c) del TUA ove si richiede l'assenza di trattamenti diversi dalla normale pratica industriale, per poter parlare di sottoprodotto.



In conclusione, quindi, l'esclusione della lolla di riso dai rifiuti speciali recuperabili in via semplificata non determina, alcuna conseguenza qualificatoria per tale residuo, che, se destinato ad impieghi diversi dalla produzione di lattiere continua a poter essere considerato – a seconda dei casi concreti – rifiuto o sottoprodotto solo laddove si dimostri la presenza, nel caso concreto, di tutti i requisiti di cui all'art. 184-bis del TUA.

¹ Oggi art. 452-quaterdecies c.p.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.1.

**Deposito temporaneo: quali sono i confini del luogo di produzione dei rifiuti?**

Il deposito temporaneo di rifiuti costituisce un raggruppamento di rifiuti effettuato prima della raccolta nel luogo in cui gli stessi sono prodotti che - nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 183¹, 1 comma D. Lgs. n. 152/2006 - ai sensi dell'art. 208, comma 17 D. Lgs. n. 152/2006 non necessita di alcuna autorizzazione. Appare, dunque, necessario delimitare i contorni di tale deposito temporaneo onde comprendere correttamente quando il deposito è libero, ovvero non disciplinato dalla normativa sui rifiuti, così da evitare di incorrere nelle gravi sanzioni previste dal D. Lgs. n. 152/2006.

Ebbene, la Suprema Corte nel corso degli anni ha affermato² e ribadito univocamente che in tema di gestione illecita dei rifiuti, il luogo di produzione rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo non è solo quello in cui i rifiuti sono prodotti *“ma anche quello che si trova nella disponibilità dell'impresa produttrice e nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato al luogo di produzione”*. Ed invero, si è attribuito così al deposito temporaneo una ampiezza diversa, non relegandolo alla sola area ove i rifiuti vengono prodotti ma estendendolo, seppur con precisi limiti, anche ad una ipotetica area collegata alla precedente purché nella disponibilità dell'impresa produttrice, nonché collegata con la medesima attività produttiva.

Tuttavia, una recente³ pronuncia della Corte ha ulteriormente chiarito il concetto di collegamento funzionale precisando che: *“non rileva il nesso di collegamento funzionale con il luogo di produzione del rifiuto e la contiguità delle aree ove essi vengo-*

no raggruppati, quando non sono rispettati i principi di precauzione e di azione preventiva nonché le condizioni richieste dall'art. 183 lett. bb) del d. lgs. n. 152/2006”.

In altre parole, se è pur vero che l'area collegata deve avere una destinazione originaria⁴ a tal fine indicata e non può essere a notevole distanza⁵ da quella di produzione, in ogni caso va ricordato che il deposito temporaneo, per essere integrato, deve rispettare:

- le condizioni fissate dal D. Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, lett. bb)⁶

- i principi di precauzione e di azione preventiva

Ciò, in quanto, ai sensi delle direttive comunitarie in materia e della normativa nazionale attuativa delle medesime, contenuta nel D. Lgs. n. 152 del 2006, il deposito temporaneo deve osservare precise condizioni di qualità, di tempo, di quantità, di organizzazione tipologica e di rispetto delle norme tecniche specificatamente individuate dal legislatore volte da un lato - precauzione - a gestire situazione di pericolo ambientale non conosciute, o non completamente conosciute, dall'altro - prevenzione - ad adottare misure anticipatorie per eliminare o ridurre il rischio di danno all'ambiente scaturente dall'esercizio di una certa attività.



In conclusione, se ne deduce che anche qualora il deposito temporaneo sia effettuato nell'area ove i rifiuti vengono prodotti o in area funzionalmente collegata alla stessa nei termini e modi approfonditi dalla giurisprudenza sul tema è necessario in ogni caso che lo stesso rispetti tutte le condizioni previste dal legislatore all'art. 183, lett. bb) del D. Lgs. n. 152/2006, nonché i principi di derivazione comunitaria di prevenzione e precauzione.

1 Art. 183 (definizioni) D. Lgs. n. 152/2006.

2 Cass. Pen. Sez. III, n. 8061 del 23 gennaio 2013.

3 Cass. Pen. Sez. III n. 49674 del 30 ottobre 2018

4 Cass. pen. Sez. III, n. 4181 del 30 gennaio 2017.

5 Cass. Pen. Sez. III n. 21032 del 31 maggio 2012.

6 Art. 183 (definizioni) D. Lgs. n. 152/2006 lett. bb): *“deposito temporaneo: ...omissis... alle seguenti condizioni: 1) 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; 2) i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno; 3) 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; 4) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose; 5) 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”*.



La deroga di cui all'art. 266, comma 4 del d.lgs. n. 152/06 si applica anche all'attività di manutenzione edilizia ordinaria?

L'art. 230¹ del d.lgs. n. 152/06 disciplina i rifiuti derivanti dalla manutenzione delle infrastrutture.

La giurisprudenza ritiene che non vi rientrano i rifiuti derivanti dalla svolgimento dell'ordinaria attività di manutenzione edilizia, ma solo quelli derivanti dalla manutenzione delle infrastrutture di rilevanza pubblica, in ordine ai quali vige un criterio derogatorio in ordine alla individuazione del sito di deposito dei rifiuti in tal modo prodotti laddove gli stessi possano essere destinati al riutilizzo senza la necessità di alcun tipo di trattamento.²

In una ultimissima pronuncia la Cassazione³ ribadisce che i rifiuti derivanti dallo svolgimento della normale attività di manutenzione edilizia rientrano nella disciplina ordinaria e non in quella di cui all'art. 230 e dell'art. 266, comma 4.

Diversamente ragionando, nel caso di produzione di rifiuti derivanti dallo svolgimento della attività di manutenzione edilizia, i materiali sarebbero rifiuti solo una volta che gli stessi fossero materialmente

trasferiti dal luogo di loro produzione alla sede ovvero al domicilio del soggetto che ha svolto l'attività manutentiva e ciò condurrebbe alla conseguenza "inaccettabile" - secondo la Corte - che il produttore potrebbe lasciarli sul luogo di produzione indefinitamente. Questo impedirebbe di acquisire la qualifica normativamente significativa di rifiuti e di trasferirli, senza che gli stessi acquistino la qualifica di rifiuti, dal luogo di loro produzione verso un luogo diverso dalla sua sede o domicilio.



In conclusione la disciplina applicabile ai rifiuti derivanti dalla svolgimento della normale attività di manutenzione edilizia è quella ordinaria.

1 Art. 230. Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture: " 1. Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione ovvero con il luogo di concentrazione dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento. 1-bis. I rifiuti derivanti dalla attività di raccolta e pulizia delle infrastrutture autostradali, con esclusione di quelli prodotti dagli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o da altre attività economiche, sono raccolti direttamente dal gestore della infrastruttura a rete che provvede alla consegna a gestori del servizio dei rifiuti solidi urbani.

2. La valutazione tecnica del gestore della infrastruttura di cui al comma 1 è eseguita non oltre sessanta giorni dalla data di ultimazione dei lavori. La documentazione relativa alla valutazione tecnica è conservata, unitamente ai registri di carico e scarico, per cinque anni.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai rifiuti derivanti da attività manutentiva, effettuata direttamente da gestori erogatori di pubblico servizio o tramite terzi, dei mezzi e degli impianti fruitori delle infrastrutture di cui al comma 1.

4. Fermo restando quanto previsto nell'articolo 190, comma 3, i registri di carico e scarico relativi ai rifiuti prodotti dai soggetti e dalle attività di cui al presente articolo possono essere tenuti nel luogo di produzione dei rifiuti così come definito nel comma 1.

5. 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. Tali rifiuti potranno essere conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero o, in alternativa, raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. I soggetti che svolgono attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie aderiscono al sistema SISTRI ai sensi dell'articolo dell'art. 188-ter, comma 1, lettera f). Il soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva è comunque tenuto all'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali, prevista dall'articolo 212, comma 5, per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti".

2 In tal senso Cass. Pen., Sez. II, del 9 maggio 2018, n. 20410.

3 Cass. Pen., Sez. III, del 7 novembre 2018, n. 50129.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.1.

**Quali sono i criteri di gestione degli stoccaggi nella prevenzione incendi?**

La crescente frequenza e diffusione degli incendi negli impianti di trattamento rifiuti, stanno scuotendo la popolazione, preoccupata per i rischi ambientali e per la salute umana che ne possono derivare.

Il Ministero dell'Ambiente, è intervenuto per individuare e suggerire agli operatori, le iniziative più opportune per prevenire e ridurre fortemente il rischio del verificarsi di tali fenomeni, con Circolare ministeriale recante *“Linee guida per la gestione operativa degli stoccaggi negli impianti di gestione dei rifiuti e per la prevenzione dei rischi”* del 21 gennaio 2019.

Le linee guida contengono criteri operativi e gestionali di base per lo stoccaggio ed il raggruppamento negli impianti che gestiscono rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, da ritenersi integrativi rispetto alla normativa dettata in tema di sicurezza sul lavoro dal D.Lgs. 81/2008, al DM 10 marzo 1998 con specifico riferimento al rischio di incendio, nonché al DM 29 gennaio 2007 sulle migliori tecniche disponibili in materia di gestione di rifiuti con particolare riferimento allo stoccaggio ed alla movimentazione dei rifiuti.

Orbene, quanto alle modalità di gestione, le linee guida suggeriscono quanto di seguito:

“In fase di esercizio, la responsabilità della gestione operativa dell'impianto è affidata ad un direttore tecnico, opportunamente formato ed in possesso dei necessari requisiti quali la laurea o il diploma in discipline tecnico-scientifiche, cui spettano i compiti di controllo a partire dalla fase di accettazione dei cari-

chi nell'impianto, fino alla fase di trasporto all'eventuale successivo impianto di destinazione. Si raccomanda che il direttore tecnico sia sempre presente in impianto durante l'orario di operatività dello stesso, assicurando, ovvero collaborando con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (laddove tali figure non siano coincidenti) affinché nella gestione operativa delle attività presso l'impianto sia data attuazione a tutte le disposizioni di sicurezza previste dalla norma specifica di settore. In caso di motivati impedimenti alla presenza continua, come anche nel caso di impianti dotati di organizzazioni complesse, il direttore tecnico può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, anche di singoli responsabili, purché gli stessi siano in possesso delle conoscenze e dei requisiti allo svolgimento dell'incarico e ne sia garantito comunque il controllo”.

Pertanto, appare imprescindibile, al fine di prevenire il verificarsi di incendi, che la gestione operativa dell'impianto sia affidata ad un Direttore Tecnico, individuato come soggetto di comprovate capacità tecnico-scientifiche, che assicuri la propria presenza in impianto e segua ogni singola fase operativa, dall'accettazione dei carichi in entrata fino a quella eventuale del trasporto a diverso impianto.



Si ritiene che al fine di garantire una maggiore efficacia dell'incarico, al Direttore Tecnico dovrebbe essere conferita delega di funzioni ai sensi dell'art. 16 D.Lgs. 81/2008¹.

1 D.Lgs. 81/2008_ Art. 16. Delega di funzioni

1. La delega di funzioni da parte del datore di lavoro, ove non espressamente esclusa, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni:

- a) che essa risulti da atto scritto recante data certa
- b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto.

2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.

3. La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4.

3-bis. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate.

**Il Registro Elettronico Nazionale, di cosa si tratta?**

Il Decreto Legge 14 dicembre 2018 n. 135 rubricato *“Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e la pubblica amministrazione”*, all’art. 6 ha disposto l’abolizione del Sistema di Controllo della Tracciabilità dei Rifiuti (SISTRI). Un sistema che, come noto, avrebbe dovuto, ormai da molto tempo, sostituire gli obblighi di tracciabilità dei rifiuti adempiuti in modalità cartacea, ovvero mediante l’utilizzo dei Registri di Carico e Scarico e dei Formolari di Identificazione Rifiuti, con l’utilizzo di un sistema informatico di tracciabilità, per l’appunto denominato SISTRI.

Tale nuovo sistema, la cui piena entrata in vigore è stata più volte rimandata dal Legislatore, non ha mai trovato concreta applicazione fino ad arrivare infatti ad una completa abrogazione all’inizio del nuovo anno. Ed invero, con la conversione in legge del suddetto decreto mediante la pubblicazione della legge 11 febbraio 2019, n. 12, tale abrogazione diventa effettiva lasciando non pochi dubbi sul proseguo della vicenda normativa.

Su tale punto, infatti si rappresenta, l’art. 6 del sopra citato decreto, oltre che disporre l’abrogazione del SISTRI, al comma 3 disponeva espressamente che *“Dal 1° gennaio 2019, e fino alla definizione e alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, i soggetti di cui agli articoli 188-bis e 188-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006 garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del medesimo decreto, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, anche mediante le modalità di cui all’articolo 194-bis, del decreto stesso; si applicano, altresì, le disposizioni di cui all’articolo 258 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 205 del 2010.”*

In sostanza, pertanto, in attesa della definizione di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell’Ambiente e del Territorio e del Mare, ai fini del rispetto degli obblighi di tracciabilità il Legislatore si è limitato a fare espresso richiamo al rispetto della normativa di cui al d.lgs. 152/2006 nella versione previgente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 205/2010.

Con la conversazione di tale decreto in legge, tut-

tavia, assistiamo all’introduzione di una importante modifica al testo. La nuova legge, infatti, introduce un primo tassello del nuovo sistema di tracciabilità mediante l’introduzione del c.d. Registro Elettronico Nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, gestito direttamente dal Ministero dell’Ambiente.

In particolare, all’art. 6 sopra citato si aggiunge un comma 3 ai sensi del quale, sono tenuti ad iscriversi a tale Registro Elettronico Nazionale:

- Enti e imprese che effettuano trattamento di rifiuti;
- I produttori di rifiuti pericolosi;
- Enti o imprese che raccolgono o trasportano rifiuti pericolosi a titolo professionale;
- Commercianti e intermediari di rifiuti pericolosi;
- Consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti;
- Con riferimento ai rifiuti pericolosi, i soggetti di cui all’art. 189, comma 3 del d.lgs. 152/2006

Ai sensi del successivo comma 3-bis è previsto mediante un secondo decreto del Ministero dell’Ambiente dovranno essere definiti modalità e termini di iscrizione dei soggetti obbligati e dei soggetti che intendono aderirvi volontariamente (si presume dunque l’importo dei diritti di segreteria da versare oltre che il canone annuo previsti). Per ciò che concerne le sanzioni vige quanto disposto dal comma 3-quinques ai sensi del quale il mancato o parziale versamento del contributo ovvero la violazione delle disposizioni di cui al decreto che emanerà il Ministero dell’Ambiente comporterà l’applicazione di sanzioni amministrative.



In conclusione, pertanto, l’istituzione di tale Registro Elettronico nazionale è effettiva ma parziale, nel senso che ancora non si conoscono tempi e modalità di iscrizione né natura delle sanzioni derivanti dal mancato rispetto delle norme ad esso connesse. Si resta dunque in attesa di tale decreto con la specificazione per cui dal 1° gennaio 2019 e fino al termine di piena operatività del Registro elettronico nazionale la tracciabilità dei rifiuti è garantita effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del d.lgs. 152/2006 nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205.

**Quali sono gli indici giurisprudenziali della natura non occasionale del trasporto?**

Il trasporto di rifiuti in assenza della prescritta autorizzazione (art. 212 TUA), è punito a titolo di reato contravvenzionale, ai sensi dell'art. 256 co. 1 del TUA.

Trattandosi di reato istantaneo è sufficiente anche una sola condotta integrante la fattispecie tipizzata, purché detta condotta integri l'esercizio di una attività (intesa come attività di gestione dei rifiuti), e non sia assolutamente occasionale¹, in caso contrario potrà essere punita solo a titolo di illecito amministrativo ai sensi dell'art. 255 TUA.²

La Suprema Corte con sentenza della III sezione n. 29975 del 14 luglio 2016 aveva ritenuto che *“il trasporto occasionale [di rifiuti], inteso nel senso rigoroso di operazione soggettivamente isolata e del tutto priva di collegamento rispetto ad una stabile o anche solo continuativa attività di gestione di rifiuti o comunque scollegata da una fonte stabile di produzione del rifiuto stesso, fuoriesce dall'ambito di operatività della norma incriminatrice”*.

La Corte è tornata nuovamente sul punto, con sentenza della III sez. penale n. 36819 del 25 luglio 2017, precisando che alcuni elementi sintomatici della condotta, possono escludere l'occasionalità del trasporto, quali *“l'ingente quantità di rifiuti denotanti lo svolgimento di un'attività implicante un minimum di organizzazione necessaria alla preliminare raccolta e cernita dei materiali”*, oltre *“alla provenienza del rifiuto da una determinata attività imprenditoriale, esercitata da colui che effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto quando risultino indicative di precedenti attività preliminari, quali prelievo raggruppamento, cernita, deposito”*.

Con sentenza n. 10799 del 12 marzo 2018, la terza sez. penale ha ribadito tra gli indici: *“la provenienza del rifiuto da una attività imprenditoriale esercitata da chi effettua o dispone l'abusiva gestione, la eterogeneità dei rifiuti gestiti, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività preliminari di prelievo, raggruppamento, cernita,*

deposito non rilevando appunto la qualifica soggettiva del soggetto agente bensì la concreta attività posta in essere in assenza dei prescritti titoli abilitativi, che può essere svolta anche di fatto o in modo secondario, purché non sia caratterizzata da assoluta occasionalità (in specie il carattere non occasionale della condotta è stato desunto dall'esistenza di una minima organizzazione dell'attività, dal quantitativo dei rifiuti gestiti, dalla predisposizione di un veicolo adeguato e funzionale al loro trasporto, dallo svolgimento in tre distinte occasioni delle operazioni preliminari di raccolta, raggruppamento e cernita dei soli metalli, dalla successiva vendita e dal fine di profitto perseguito dall'imputato)”.³

Dalla lettura delle pronunce giurisprudenziali sul punto, è possibile trarre alcuni elementi sintomatici della condotta che costituiscono indici di non occasionalità della stessa:

- l'ingente quantità di rifiuti
- un'attività implicante un minimum di organizzazione
- la provenienza del rifiuto da una determinata attività imprenditoriale, esercitata da colui che effettua o dispone l'abusiva gestione
- la eterogeneità dei rifiuti gestiti
- le caratteristiche del rifiuto quando risultino indicative di precedenti attività preliminari, quali prelievo raggruppamento, cernita, deposito
- la predisposizione di un veicolo adeguato e funzionale al loro trasporto,
- lo svolgimento delle operazioni preliminari di raccolta, raggruppamento e cernita
- il fine di profitto perseguito dall'agente

Sembra invece non rilevare, la qualifica soggettiva dell'agente, bensì la concreta attività posta in essere in assenza del titolo, che potrebbe essere svolta anche di fatto o in modo secondario.

1 Sul punto v. C.ANNALORO, È gestione abusiva dei rifiuti quando la condotta non è occasionale, in *Ambiente Legale Digesta*, n. 2 Settembre-Ottobre 2016.

2 Sul punto v. C.ANNALORO, È gestione abusiva dei rifiuti quando la condotta non è occasionale, in *Ambiente Legale Digesta*, n. 2 Settembre-Ottobre 2016.

3 Cfr. anche Cass. sez. feriale penale n. 37608 del 2 agosto 2018.



Come deve leggersi il comma 1-bis dell'art. 237-nonies sugli impianti di coincenerimento di rifiuti autorizzati a modificare le condizioni di esercizio?

4.3.9.1.

degli impianti di coincenerimento dei rifiuti, autorizzati a modificare le condizioni di esercizio, è comunque assicurato il rispetto dei valori limite di emissione fissati nell'Allegato 1, paragrafo A".

La previsione è indirizzata a recepire il disposto dell'art. 51, §3, della direttiva Ue del 24 novembre 2010.

La disposizione nazionale, trasponendo il diritto europeo, prevede, quindi, da parte degli impianti di coincenerimento il rispetto di valori limite di emissione più restrittivi, per il carbonio organico totale e per il monossido di carbonio, quando i suddetti impianti sono autorizzati a modificare le condizioni di esercizio.

Mentre però la direttiva puntualizza con precisione che "*Le emissioni di carbonio organico totale e monossido di carbonio degli impianti di coincenerimento dei rifiuti, autorizzati a modificare le condizioni di esercizio conformemente al paragrafo 1 rispettano inoltre i valori limite di emissione di cui alla parte 3 dell'allegato VI*", la legge europea non rende altrettanto definito il campo di applicazione della disposizione.

Per fortuna interviene il Ministero dell'Ambiente con la circolare prot. n. 3216, recante "*Chiarimenti interpretativi circa la modifica delle condizioni di esercizio degli impianti di coincenerimento dei rifiuti di cui all'articolo 237-nonies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*", ove si chiarisce che occorre procedere alla lettura combinandola con il comma 1 dell'art. 237-nonies.

La legge europea 2017 ha scritto il comma 1-bis dell'art. 237-nonies del D.Lgs. n. 152/06, che ha introdotto valori limite di emissione più restrittivi, per il carbonio organico totale e per il monossido di carbonio, per uniformare il diritto interno alla normativa europea, recependo il disposto della direttiva 2010/75/UE.

Un problema di lettura sorge nel diritto nazionale in quanto il testo normativo interno non è preciso come quello europeo nell'individuare il campo di applicazione della norma.

L'art. 237-nonies - Modifica delle condizioni di esercizio e modifica sostanziale dell'attività - così recita: "1. Per determinate categorie di rifiuti o determinati processi termici, l'autorità competente può, in sede di autorizzazione, prevedere espressamente l'applicazione di prescrizioni diverse da quelle riportate ai commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 237-octies, nonché, per quanto riguarda la temperatura, di cui al comma 11 dell'articolo 237-octies, purché nell'impianto di incenerimento e di coincenerimento siano adottate tecniche tali da assicurare: a) il rispetto dei valori limite di emissione fissati nell'Allegato 1, parte A, per l'incenerimento e Allegato 2, parte A, per il coincenerimento; b) che le condizioni d'esercizio autorizzate non diano luogo ad una maggior quantità di residui o a residui con un più elevato tenore di inquinanti organici rispetto ai residui ottenibili applicando le prescrizioni di cui all'articolo 237-octies. 2. Le autorità competenti comunicano Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare tutte le condizioni di esercizio autorizzate ai sensi del presente articolo e i risultati delle verifiche effettuate anche alla luce delle relazioni annuali di cui all'articolo 237-septiesdecies. Il Ministero provvede a comunicare alla Commissione europea le informazioni ricevute nell'ambito delle relazioni di cui all'articolo 29-terdecies. 3. Se un impianto di incenerimento dei rifiuti o di un impianto di coincenerimento dei rifiuti tratta esclusivamente rifiuti non pericolosi, la modifica dell'attività che comporti l'incenerimento o il coincenerimento di rifiuti pericolosi è considerata sostanziale".

All'articolo 237-nonies è stato introdotto il nuovo comma 1-bis, che così recita: "*Per le emissioni di carbonio organico totale e monossido di carbonio*



Si conclude che il rispetto dei valori limite di emissione per il carbonio organico totale e per il monossido di carbonio fissati nell'Allegato 1, paragrafo A rappresenta una misura cautelativa che deve essere assicurata esclusivamente dagli impianti di coincenerimento per i quali l'autorità competente ha previsto l'applicazione di prescrizioni gestionali diverse da quelle riportate rispettivamente ai commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 237-octies, nonché, per quanto riguarda la temperatura, al comma 119 dell'articolo 237-octies.

4.3.10. ALBO

4.3.10.1.



Quali sono i compiti le responsabilità del Responsabile Tecnico ai sensi dell'art. 12, comma 3 del D. Lgs. 152/2006? Il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori Ambientali legifera in tal senso.

Come noto, con il Decreto del Ministeriale 3 giugno 2014 n. 120 la figura del Responsabile Tecnico è stata specificatamente prevista come il requisito di capacità tecnica che le imprese che intendono iscriversi all'Albo Nazionale Gestori Ambientali devono necessariamente possedere ai fini dell'iscrizione. In particolare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12, comma 1 di tale normativa è espressamente previsto che *“Compito del responsabile tecnico è porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente e di vigilare sulla corretta applicazione della stessa.”*

Ma in cosa si concretizzano, nello specifico, tali compiti? Ebbene, in virtù di quanto previsto al successivo comma 3 dello stesso articolo *“il Comitato nazionale può disciplinare più nel dettaglio i compiti e le responsabilità del responsabile tecnico”*. In forza di tale conferimento, pertanto, con la recente delibera 23 gennaio 2019, n. 1 il Comitato nazionale dell'Albo ha legiferato in tal senso stabilendo, per l'appunto, le *“prime disposizioni di dettaglio dei compiti e delle responsabilità del responsabile tecnico ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014”*.

In particolare, con tale provvedimento, il Comitato specifica la generica disposizione di cui all'art. 12, comma 3 fornendo un elenco delle attività che il Responsabile tecnico è chiamato a svolgere nell'assolvimento del suo ruolo. A tal fine, il Comitato fornisce prima un elenco generico dei compiti che tutti i Responsabili tecnici, indipendentemente dalla categoria di iscrizione, sono chiamati a svolgere nel proprio ruolo e, in seguito, dedicando per ogni categoria di iscrizione una disposizione specifica contenente i compiti individuati per ciascuna categoria di iscrizione.

Per ciò che concerne i compiti generali di tutti i Responsabili tecnici l'art 1 della suddetta Delibera stabilisce che, questi, possono essere così circoscritti:

- coordinamento delle attività degli addetti all'impresa;
- definizione delle procedura di gestione delle even-

tuali urgenze, incidenti o eventi imprevisi;

- controllo del rispetto delle condizioni dei provvedimenti di iscrizione;
- verifica della validità delle iscrizioni e delle autorizzazioni in capo ai soggetti ai quali vengono affidati i rifiuti.

Per ciò che riguarda, invece, le categorie 1, 4, 5 poiché le stesse riguardano, principalmente, le attività di trasporto di rifiuti ai compiti di cui sopra sono aggiunte tutte quelle responsabilità che concernono l'attività di trasporto e cioè

- redazione dell'attestazione dell'idoneità dei mezzi;
- controllo e verifica della permanenza delle caratteristiche dei mezzi risultanti dalla suddetta attestazione;
- definizione delle procedure pratiche di trasporto quale correttezza nelle operazioni di carico e scarico, sicurezza del trasporto, presenza della documentazione ecc.
- garantire la formazione dei conducenti circa gli obblighi di tracciabilità;
- coordinamento dell'attività dei conducenti nel caso di difformità del carico o delle regole di etichettatura e imballaggio.

Con riferimento alla categoria 8 (intermediazione e commercio) sono previsti il compito di formazione degli addetti all'impresa riguardo gli obblighi di tracciabilità nonché il controllo delle autorizzazioni dei soggetti a cui sono affidati i rifiuti.

Relativamente da ultimo alle categorie 9 e 10 (bonifica dei siti e bonifica dei siti contenenti amianto), nello specifico, è previsto il compito di produzione, congiuntamente con il legale rappresentante dell'impresa, di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà nella quale sono indicate le tipologie e il valore di acquisto delle attrezzature minime, la disponibilità in capo all'impresa e lo stato di conservazione delle stesse nonché la verifica del mantenimento di tali condizioni.



Con tale provvedimento, pertanto, il Comitato Nazionale fornisce importanti chiarimenti sulle concrete attribuzioni che il Legislatore conferisce a tale figura, alcune chiaramente generali per tutte le categorie di iscrizioni e, altre, invece, appositamente previste in ragione della specificità di ogni categoria. Ad ogni modo appare indubbio che, lo stesso sia chiamato a vigilare sulle corretta applicazione della normativa sulla tracciabilità dei rifiuti, sull'adeguata dotazione dei mezzi che l'impresa utilizza ai fini dell'attività di iscrizione e sulla verifica delle autorizzazioni dei soggetti a cui i rifiuti sono conferiti.

**Qual'è la sanzione prevista per l'ente in caso di omessa bonifica?**

Il reato di *omessa bonifica*, disciplinato all'art. 452-terdecies c.p., rientra tra quei reati introdotti nel codice penale dalla L. 68 del 22 maggio 2015, rubricata *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*, volta a sanzionare per il tramite del codice penale le forme di aggressione e lesione al bene giuridico *ambiente*.

L'inclusione all'interno del codice penale della suddetta fattispecie, come anche le altre inserite nel titolo VI-bis Libro II del summenzionato codice, ha comportato una necessaria revisione del quadro normativo data la fuoriuscita dei reati ambientali dal Testo Unico Ambientale (TUA) di cui al D.Lgs. 152/2006.

Ebbene, le fattispecie definite come *ecoreati* e contenute nel titolo VI-bis del codice penale, sono state oggetto di una Circolare di Confindustria del 4 novembre 2015 che ha posto in luce lo scopo del Legislatore nel voler includere i suddetti reati (**quasi tutti**) nel novero dei *reati presupposto* in materia ambientale di cui all'art. 25-undecies del D.Lgs. 231/2001.

La specificazione in merito alla *non totale inclusione degli ecoreati* nel decalogo 231 è doverosa in quanto, l'ecoreato oggetto del presente quesito **non rientra** tra quelli inseriti nel citato decreto e, quindi, non comporta la responsabilità per fatto reato dell'ente. Ed infatti, come accenna Confindustria nella suindicata Circolare: *“la maggioranza - non la totalità - dei nuovi reati costituisce anche presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, ossia rappresentano reati che, se commessi da dirigenti o dipendenti di una società/ente “a vantaggio o nell'interesse” della stessa, possono comportare, oltre che la condanna della persona fisica responsabile, anche la condanna in capo alla medesima società/ente con sanzioni economiche e interdittive”*.

La scelta dei *delitti ambientali più gravi* è stata dettata dalla volontà di contemplare nei Modelli di gestione di cui all'art. 6 comma 1 lett a) del D.Lgs. 231/2001, degli strumenti idonei a prevenire le fattispecie delittuose più gravi ed infatti l'art. 452 *terdecies* del c.p. si può definire come **sussidiario** rispetto ad altre fattispecie contenute nel decreto 231.

Ed invero l'art.452 *terdecies* c.p. si apre con una *clausola di sussidiarietà* prevedendo l'applicazione

della sanzione *“salvo che il fatto non integri più grave reato”*, nello specifico l'articolo in parola prevede che: *“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000”*.

Parallelamente rispetto a quanto disposto dell'art. 452 *terdecies* c.p., il TUA prevede, all'art. 257 (*bonifica dei siti*), sanzioni nel caso di inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio.

Il **comma 1** dell'art. 257 del TUA prevede *“la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242¹ e seguenti”*.

Il **comma 2** del medesimo articolo del TUA invece stabilisce che *“si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da cinquemiladuecento euro a cinquantaduemila euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose”*.

Anche in questo caso dunque la sanzione è condizionata all'avvenuta bonifica per quanto mentre l'*omessa bonifica* di cui al codice penale non è prevista tra i reati presupposto di cui al decreto 231, le condotte tipiche di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 257 del TUA, costituiscono fattispecie idonea a generare la responsabilità per fatto reato dell'ente ai sensi del decreto 231.



In conclusione laddove l'*omessa bonifica* fosse disposta ai sensi dell'art. 257 del TUA questa comporterebbe altresì una sanzione per l'ente ai sensi del D.Lgs. 231/2001 art. 25-undecies comma 2 lett. c) quale:

- da 100 quote (pari ad Euro 25.800,00) fino ad un massimo di 200 quote (pari ad Euro 309.800,00) nel caso di inquinamento causato dal superamento delle concentrazioni soglia di rischio;
 - da 150 quote (pari ad Euro 38.700,00) fino a 250 quote (pari ad Euro 387.250,00) nel caso di inquinamento causato da sostanze pericolose.
- Non vi è invece responsabilità 231 nel caso di contestazione dell'art. 452-terdecies c.p.

1 Art. 242 (Procedure operative ed amministrative) del D.Lgs. 152/2006 il quale prevede le operazioni da porre in essere al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.1.

**La curatela fallimentare è detentore dei rifiuti e può essere destinataria di un obbligo di rimozione e smaltimento?**

La giurisprudenza esclude una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti. Ciò conduce a negare la natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene¹.

Perché possa affermarsi un obbligo di rimozione e smaltimento, quindi, non è sufficiente la titolarità del diritto reale o di godimento sulle aree interessate dall'abbandono dei rifiuti, ma anche l'esistenza dell'elemento psicologico e la necessità dell'accertamento della responsabilità soggettiva, in contraddittorio con i soggetti interessati, da parte dei soggetti preposti al controllo².

Di qui una parte della giurisprudenza amministrativa afferma che "La curatela fallimentare non può essere destinataria di ordinanze sindacali dirette alla bonifica dei siti inquinanti, sia in quanto non sussiste alcun dovere del curatore di adottare particolari comportamenti attivi finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti, sia perché la legittimazione passiva della curatela fallimentare in tema di ordinanze sindacali di bonifica determinerebbe un sovvertimento del principio "*chi inquina paga*", scaricando i costi sui creditori che non hanno alcun collegamento con l'inquinamento"³.

Ed è chiara nel negare che il curatore - pur avendo "*l'amministrazione del patrimonio fallimentare*" possa essere considerato un "detentore di rifiuti" ai sensi dall'art. 3, paragrafo 1, n. 6), della direttiva 2008/98/CE e dalla relativa norma nazionale di recepimento, costituita dall'art. 183, comma 1, lett. h), del decreto legislativo n. 152/2006.

Si argomenta ancora che la produzione di rifiuti si connette all'esercizio di un'attività imprenditoriale, che è estranea al curatore, che ha il limitato compito

di liquidare i beni del fallito per soddisfare i creditori ammessi al passivo (compito al quale è strettamente connessa "*l'amministrazione del patrimonio fallimentare*").

Tuttavia, parte della giurisprudenza controbatte che la curatela ha la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale e non può trarre vantaggio dall'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, lasciando abbandonati i rifiuti risultanti dall'attività imprenditoriale dell'impresa cessata. Nella qualità di detentore dei rifiuti è, piuttosto, obbligata a metterli in sicurezza e a rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero⁴.

L'art. 14 par. 1 della Dir. 2008/98/CE impone, infatti, che i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale, o dai detentori del momento, o dai detentori precedenti dei rifiuti. La detenzione dei rifiuti, quindi, fa sorgere automaticamente un'obbligazione comunitaria avente un duplice contenuto:

- il divieto di abbandonare i rifiuti;
- l'obbligo di smaltire gli stessi.

Pertanto, si afferma che **la curatela non è responsabile della produzione dei rifiuti, e non subentra nella responsabilità dell'impresa fallita, ma la disciplina comunitaria impone l'obbligo di rimozione e smaltimento non solo al produttore dei rifiuti ma anche al detentore attuale, inteso come la persona fisica o giuridica nel possesso degli stessi, salvo regresso nei confronti del produttore. La custodia dei beni del fallimento rende ex lege la curatela detentore dei rifiuti che si trovano all'interno dei suddetti beni, sollevando da tale condizione l'impresa fallita⁵.**



In conclusione, la questione è dibattuta in giurisprudenza.

- 1 In tal senso T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 6 agosto 2018, n.1676; T.A.R. Reggio Calabria, 27 febbraio 2018, n. 89; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 4 ottobre 2017, n. 1569; Cons. St., sez. IV, 25 luglio 2017, n. 3672; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 18 settembre 2017, n. 2190.
- 2 In tal senso ex multis: Cons. Stato, Sez. V, 22 febbraio 2017, n. 705; T.A.R. Puglia, Bari sez. I, 24 marzo 2017, n. 287; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 7 gennaio 2016, n. 12; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, n. 23 giugno 2016, n. 1023; T.A.R. Sardegna, Sez. I, 15 marzo 2016, n. 253; T.A.R. Toscana, Sez. II, 24 giugno 2016, n. 1068.
- 3 Tar Sicilia (Catanzaro, Sez. I, del 5 settembre 2018, n.1764; TRGA Trento Sez. unica n. 309 del 24 novembre 2017.
- 4 Già in tal senso Consiglio di Stato, sez. IV, 27 luglio 2017, n. 3672.
- 5 Tar Lombardia (Sez. I del 19 novembre 2018, n. 1092).

**Nel 2019 si protrae la deroga al metodo normalizzato per la Tari?**

4.3.13.1.

Il comma 1093 della legge del 30 dicembre 2018, n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 - ha prorogato al 2019 la possibilità di derogare ai limiti massimi e minimi dei coefficienti Kb, Kc e Kd previsti dalle tabelle allegate al Dpr 158/1999.

Ai sensi del comma 651 della legge di stabilità 2014, infatti, *“Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158”*.

Tuttavia, il successivo comma 652 prospetta un criterio alternativo per quegli enti che non hanno adottato sistemi puntuali di misurazione delle quantità conferite al servizio pubblico da parte degli utenti. Nello specifico, il comma 652 così modificato dal d.l. del 6 marzo 2014, n. 16 (cd. Salva Roma-ter) coordinato con la legge di conversione del 2 maggio 2014, n. 68 così dispone: *“Il comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 e nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti. Nelle more della revisione del regolamento di cui al d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe il comune può prevedere, per gli anni 2014, 2015, l'adozione dei coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 al citato regolamento di cui al d.P.R. n. 158 del 1999, inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento e può altresì non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1”*.

Si autorizza, quindi, la deroga alla misura dei coefficienti di produzione, ma terminato il periodo transitorio i comuni saranno obbligati ad adottare valori che si collocano all'interno di quelli minimi e massi-

mi indicati dal Dpr. n. 158/1999. Altra via concessa dalla legge per eludere la rigidità dei coefficienti è adottare il criterio alternativo che commisura la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Ma questa via presuppone un lavoro di studio assai complicato¹.

La deroga viene, tuttavia, procrastinata non solo per il 2017, ai sensi della legge del 28 dicembre 2015, n. 208, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”* (c. d. legge di stabilità 2016), art. 1, c. 27 e per il 2018 con la legge di Bilancio 2018.

Da ultimo, oggi, la legge di bilancio 2019, che prevede l'ulteriore proroga. Ne risulta che ancora una volta gli enti che non possono o non vogliono adottare la tariffa corrispettiva, al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe, godono ancora della possibilità di adottare i coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 del DPR n. 158 del 1999, con valori inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento, compresa la possibilità di non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1.



In conclusione, pertanto, la modalità di misurazione della TARI sono prorogate ai sensi della legge di bilancio 2019 le disposizioni derogatorie concernenti i coefficienti di produttività dei rifiuti.



COLLANA: I Quaderni sui rifiuti

I rifiuti nei quesiti*Raccolta di risposte operative divise per argomenti*

Autori: Avv. D. Carissimi; Avv. N. Sebastiani;
Dott.ssa G. Galassi

LIBRO 26,00 € · E-BOOK* 18,00 €

*formato digitale per computer e tablet

¹ *“Sui rifiuti i Comuni dovranno scegliere tra tassa e tariffa”*, di S. Baldoni, Il Sole 24 Ore del 21 settembre 2018.

4.3.14. SCARICHI

4.3.14.1.



Quali sono i valori-limite di cromo esavalente da ricercare nelle acque destinate al consumo umano?

Il Cromo è un metallo presente sia negli *alimenti* che nell'*acqua* potabile, che si presenta principalmente nelle forme del *Cromo trivalente* Cr(III) e del *Cromo esavalente* Cr(VI). Ma mentre la forma trivalente – Cr(III) – viene considerata un nutriente essenziale per l'uomo, caratterizzata da una tossicità relativamente ridotta; problemi sorgono, invece, per la forma esavalente Cr(VI), i cui composti sono stati reputati genotossici in un ampio *range* di test, laddove la loro assunzione superi determinate percentuali.

A fronte di tali dati, non veniva tuttavia stabilita una differenziazione tra le suddette forme (trivalente ed esavalente), nei *parametri* da ricercare nelle *acque potabili*, venendo infatti previsto:

- nell'*Allegato I* alla Direttiva 98/83/CE¹, un *valore-limite* di *Cromo Totale*² non superiore a 50 mg/l;
- nell'*Allegato I* al D.Lgs 2 febbraio 2001 n. 31³, di recepimento di detta direttiva, un valore del *Cromo Totale* non superiore a 50 mg/l.

A tale mancata differenziazione ovviava il DM 14 novembre 2016⁴ che, nel modificare l'*Allegato 1* al D.Lgs 31/2001, prevedeva per il solo Cromo esavalente il *parametro* più restrittivo di 10 mg/l⁵.

Ma l'entrata in vigore di detta modifica, veniva dapprima posticipata dal DM 6 luglio 2017⁶ al 31 dicembre 2018, prevedendo quindi l'entrata in vigore dei nuovi parametri al 1 gennaio 2019. E successivamente dal DM 31 dicembre 2018⁷ che posticipa a

sua volta la modifica al 31 dicembre 2019.

Quindi, ad oggi, e sino al 31 dicembre 2019, il *valore-limite* di *Cromo Totale* nelle acque potabili non dovrà risultare complessivamente superiore a 50 mg/l.

Tale valore, ha assicurato il Ministro della Salute “è *sufficientemente protettivo per la salute umana*”⁸.

Ad ogni modo, si segnala una *Proposta di modifica alla Direttiva 98/83/CE*, presentata dalla Commissione europea il 1 febbraio 2018 ed approvata dal Parlamento europeo in data 23 ottobre 2018, che potrebbe in parte cambiare le cose, laddove viene previsto:

- il mantenimento dell'attuale valore di parametro di 50 mg/l per il Cromo Totale.
- **Con la proposta tuttavia per il Cr(VI) di dimezzarne il valore, abbassandolo a 25 µg/l dopo un periodo di transizione di 10 anni dall'entrata in vigore della direttiva.**
- La proposta prevede inoltre il riesame periodico dell'*allegato I* (in cui figurano questi valori di parametro) e la possibilità di modificarlo alla luce del progresso scientifico.



Sarà quindi possibile fissare valori più severi, se giustificati dagli sviluppi in campo scientifico.

1 Direttiva CEE 3 novembre 1998, n. 98/83/CE (*Direttiva del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano*). Anche detta *Drinking Water Directive*.

2 Nella *Drinking Water Directive* viene preso in considerazione il (solo) valore del Cromo Totale, non essendo fatta alcuna distinzione tra Cromo Trivalente (meno dannoso) e Cromo Esavalente (con effetti dannosi più spiccati).

3 D.Lgs 2 febbraio 2001, n. 31 (*Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano*).

4 DM 14 novembre 2016 (*Modifiche all'allegato I del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante: «Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano»*).

5 Con la specificazione, in nota che “la ricerca del parametro deve essere effettuata quando il valore del parametro Cromo supera il valore di 10 mg/l”.

6 DM 6 luglio 2017 (*Proroga dell'entrata in vigore del decreto 14 novembre 2016, recante: «Modifiche all'allegato I del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante: «Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano»*).

7 DM 31 dicembre 2018 (*Ulteriore posticipo dell'entrata in vigore del decreto 14 novembre 2016, recante: «Modifiche all'allegato I del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante: «Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano»*).

8 Cfr. Ministero della salute http://www.salute.gov.it/portale/temi/documenti/acquepotabili/parametri/valutaz_CROMO.pdf E http://www.salute.gov.it/portale/temi/documenti/acquepotabili/parametri/scheda_CROMO.pdf

**A quali condizioni è possibile la proroga del piano di utilizzo delle terre e rocce da scavo?**

Per le terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di grandi dimensioni – che soddisfano tutti i criteri previsti dall'art. 4¹ del DPR 13 giugno 2017 n. 120 - viene prevista la necessaria redazione di un *Piano di Utilizzo*, affinché le si voglia gestire come *sottoprodotto*.

Nello specifico, detto *Piano* consiste in un'*autocertificazione*² con la quale il legale rappresentante dell'impresa - o la persona fisica proponente l'opera - attesta la sussistenza delle seguenti condizioni³:

1. le terre e rocce sono generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;
2. il loro (ri)utilizzo si realizza:
 - i. nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempiimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;
 - ii. in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;
3. le terre e rocce sono idonee ad essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
4. le terre e rocce soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti per le modalità di utilizzo specifico cui sono destinate.

Il *Piano di utilizzo* deve altresì contenere la sua *durata temporale*. Tale indicazione risulta di fondamentale importanza in quanto, allo scadere di detto termine, le terre e rocce tornano ad essere rifiuti⁴, con conseguente obbligo di gestirle conformemente alla *Parte IV* del Testo Unico Ambientale.

Tuttavia è lo stesso DPR⁵ a prevedere delle ipotesi di ricorrere delle quali è possibile ottenere una *proroga*

del *Piano di Utilizzo*, con la conseguenza che – per la durata di detta *proroga* – le terre e rocce potranno ancora essere considerate, e quindi gestite, come *sottoprodotti*.

Ci si riferisce, in particolare, a tutte quelle circostanze qualificabili come *sopravvenute*, *impreviste* o *imprevedibili* ovvero ai casi in cui è la stessa Autorità competente a concederle, in ragione dell'*entità* o della *complessità* delle opere da realizzare.

La *proroga* però può essere concessa una sola volta e per la durata massima di due anni.

La stessa inoltre richiede una specifica *comunicazione* da trasmettersi – prima dello scadere del termine – in via telematica, all'Autorità competente ed all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente.

La *comunicazione* deve infine necessariamente contenere l'indicazione del nuovo termine e delle motivazioni a giustificazione della proroga richiesta.



In conclusione, l'Azienda o la persona fisica proponente l'opera – per circostanze *sopravvenute*, *impreviste*, *imprevedibili* o riconosciute dall'Autorità come necessarie, data l'*entità/complessità dei lavori* - potrà richiedere una *proroga* del termine del *Piano di Utilizzo*, per una sola volta e per un periodo non superiore ai due anni.

CORSO IN DIRETTA WEBINAR**I RIFIUTI DA DEMOLIZIONE,
IL FRESATO D'ASFALTO, LE TRS****22 MAGGIO 2019**

(14:00-16:00)

www.ambientelegale.it (area formazione)
formazione@ambientelegale.it

1 Cfr. art. 4 (*Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti*) DPR 13 giugno 2017 n. 120.

2 Autocertificazione redatta ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3 Cfr. art. 9 (*Piano di utilizzo*) DPR 13 giugno 2017 n. 120.

4 Cfr. art. 14 (*Efficacia del Piano di utilizzo*) DPR 13 giugno 2017 n. 120.

5 Cfr. art. 16 (*Proroga del piano di utilizzo e accertamenti sul piano di utilizzo aggiornato o prorogato*) DPR 13 giugno 2017 n. 120.

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.1.



Quando il proprietario di un terreno risponde del reato di discarica abusiva?

La Cassazione, nella Sentenza n.1517 del 4 gennaio 2019, è tornata a pronunciarsi, ancora una volta, sul tema della responsabilità del proprietario del terreno su cui si realizza la fattispecie criminosa di **discarica abusiva e deposito incontrollato di rifiuti** e su quali sono i comportamenti di questo ultimo dai quali si può desumere una sua colpevolezza.

L'art. 256 del TUA al comma 3, infatti, prevede che:

“Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell’articolo 29-quattordices, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:

a) con la pena dell’arresto da tre mesi a un anno o con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;

b) con la pena dell’arresto da sei mesi a due anni e con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all’articolo 192, commi 1 e 2.

Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell’articolo 29-quattordices, comma 1, chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell’arresto da sei mesi a due anni e con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro”[...].

La norma, tuttavia, tace sulla colpevolezza del proprietario del terreno su cui si viene a verificare tale condotta illecita e quali sono gli atteggiamenti dello stesso da cui desumere la sua responsabilità, per cui spesso viene coinvolto l’orientamento della giurisprudenza.

Nel caso di specie, infatti, gli imputati venivano condannati, in concorso fra loro in quanto uno proprietario del terreno e l’altro utilizzatore, fra gli altri, del reato di cui al sopra citato art. 256 comma 2, per aver posto in essere un **deposito incontrollato di rifiuti**.

Il proprietario del terreno, quindi, proponeva ricorso in Cassazione, affermando di non essere responsabile in quanto la condotta illecita veniva posta in essere dall’utilizzatore del terreno che “*svolgeva attività di coltivazione di funghi su terreni concessi in comodato*”, e non da egli steso direttamente, venendo quindi a mancare i presupposti soggettivi per poter affermare la sua colpevolezza.

La Corte di Cassazione, al contrario, ha ritenuto il ricorso infondato ed ha affermato che: “*la Corte territoriale, [...]con apprezzamento di fatto immune da censure, e dunque insindacabile in sede di legittimità, ha fondato l’affermazione di responsabilità di [omissis] sulla circostanza, comprovata dalle risultanze istruttorie, che il terreno, di cui il predetto era proprietario, era stato utilizzato per il deposito incontrollato di rifiuti da parte del [omissis] titolare di azienda agricola, proprio a seguito di accordo verbale con il proprietario che in tal modo aveva concorso con una condotta commissiva alla illecita gestione dei rifiuti.*

La decisione è in linea con il consolidato principio di diritto secondo il quale il proprietario di un terreno non risponde, in quanto tale, dei reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata o di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti non autorizzata, anche nel caso in cui non si attivi per la rimozione dei rifiuti, in quanto tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell’evento lesivo, che il proprietario può assumere solo ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti”.



In conclusione, quindi, il proprietario di un terreno non risponde di per se di abbandono di rifiuti solo perché non si attiva per la rimozione, ma occorre, come avvenuto nel caso di specie, che compia degli atti di gestione degli stessi, come, ad esempio, dare il consenso esplicito ad utilizzare il proprio terreno come deposito incontrollato di rifiuti.

**Quale è il confine tra fertirrigazione e spandimento vietato dei reflui oleari?**

La Cassazione Penale¹ sui reflui oleari, ribadisce il confine tra utilizzazione agronomica e abbandono incontrollato vietato delle acque del frantoio.

Integra il reato previsto dall'art. 256, comma 2, del d.lgs n. 152/06 lo smaltimento, lo spandimento o l'abbandono incontrollati delle acque provenienti da un frantoio oleoso, potendosi applicare la disciplina prevista dalla legge 11 novembre 1996, n. 574 ai soli casi in cui i reflui oleari abbiano una loro utilità ai fini agricoli.

L'art.112² del d.lgs n. 152/06 consente l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e si può applicare la disciplina prevista dalla legge 11 novembre 1996, n. 574 ai soli casi in cui i reflui oleari abbiano, quindi, una loro utilità ai fini agricoli.³

Ed infatti legge n. 574 del 1996 menziona una serie di disposizioni che conducono a ritenere che è consentita unicamente l'utilizzazione agronomica dei reflui oleari (come le acque di vegetazione derivanti dalla molitura delle olive e le relative sanse umide). Ne discende che è consentito l'applicazione dei reflui al terreno solo se finalizzata all'utilizzo delle sostanze nutritive ammendanti ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo. Si esclude in assoluto che il legislatore abbia in qualche modo inteso favo-

rire lo spandimento o l'abbandono sul terreno come mezzo incontrollato di smaltimento dei reflui della lavorazione delle olive⁴.

Presupposto imprescindibile per l'effettuazione della pratica della fertirrigazione è, pertanto, l'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze, la quale implica che l'attività sia di una qualche utilità per l'attività agricola svolta nonché un'indagine sullo stato, le condizioni e le modalità di utilizzazione delle sostanze compatibili con tale pratica. In altre parole, deve trattarsi di un'attività la cui finalità sia effettivamente il recupero delle sostanze nutritive ed ammendanti contenute negli effluenti e non può risolversi nel mero smaltimento delle deiezioni animali. Da ciò consegue la necessità che, in primo luogo, vi sia l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, la quantità e qualità degli effluenti sia adeguata al tipo di coltivazione, i tempi e le modalità di distribuzione siano compatibili ai fabbisogni delle colture e, in secondo luogo, che siano assenti dati fattuali sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione⁵.



In conclusione la pratica della fertirrigazione del terreno e quindi l'esclusione degli effluenti utilizzati dalla disciplina sui rifiuti di cui alla Parte IV del d.lgs n. 152/06, presuppone, le condizioni suesposte dall'elaborazione giurisprudenziale.

1 Cass. Pen., del 21 novembre 2018, n. 52422.

2 Art. 112. Utilizzazione agronomica: "1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 92 per le zone vulnerabili e dal decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, per gli impianti di allevamento intensivo di cui al punto 6.6 dell'Allegato 1 al predetto decreto, l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari, sulla base di quanto previsto dalla legge 11 novembre 1996, n. 574, nonché dalle acque reflue provenienti dalle aziende di cui all'articolo 101, comma 7, lettere a), b) e c), e da piccole aziende agroalimentari, così come individuate in base al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali di cui al comma 2, è soggetta a comunicazione all'autorità competente ai sensi all'articolo 75 del presente decreto.

2. Le regioni disciplinano le attività di utilizzazione agronomica di cui al comma 1 sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle attività produttive, della salute e delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale, garantendo nel contempo la tutela dei corpi idrici potenzialmente interessati ed in particolare il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità di cui alla parte terza del presente decreto.

3. Nell'ambito della normativa di cui al comma 2, sono disciplinali in particolare:

a) le modalità di attuazione degli articoli 3, 5, 6 e 9 della legge 11 novembre 1996, n. 574;

b) i tempi e le modalità di effettuazione della comunicazione, prevedendo procedure semplificate nonché specifici casi di esonero dall'obbligo di comunicazione per le attività di minor impatto ambientale;

c) le norme tecniche di effettuazione delle operazioni di utilizzo agronomico;

d) i criteri e le procedure di controllo, ivi comprese quelle inerenti l'imposizione di prescrizioni da parte dell'autorità competente, il divieto di esercizio ovvero la sospensione a tempo determinato dell'attività di cui al comma 1 nel caso di mancata comunicazione o mancato rispetto delle norme tecniche e delle prescrizioni impartite;

e) le sanzioni amministrative pecuniarie fermo restando quanto disposto dall'articolo 137, comma 15".

3 Cass. Pen., Sez. III, del 17 giugno 2014, n. 40533; Cass. Pen., sez. III, del 10 giugno 2016, n. 24361.

4 In tal senso Cass. Pen. Sez. III, del 1 ottobre 2014, n. 40533.

5 In tal senso Cass. Pen., Sez. III, del 10 giugno 2016, n.24361.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.1.



L'attività di raccolta e di gestione dei rifiuti giacenti nelle aree autostradali nonché nelle relative pertinenze compete al Comune ovvero all'Ente Concessionario del servizio autostradale?

Per rispondere al quesito posto occorre richiamare brevemente alcuni indici normativi che si occupano di disciplinare il tema dell'abbandono dei rifiuti ma anche il tema della gestione delle strade in concessione, al fine di sciogliere quella che, come vedremo, è solo un'apparente antinomia.

Il D. Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 - Codice dell'Ambiente – sancisce all'art. 192 che: “1. *L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.*

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

3. *Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo.”*

In base a questa prima disposizione sembrerebbero essere titolari della competenza in oggetto gli enti locali, in ragione della proprietà delle strade.

Ulteriormente, il D. Lgs. del 30 aprile 1992, n. 285 - Nuovo codice della strada - all'art. 14 contempla i poteri e i compiti degli enti proprietari delle strade disponendo che: “1. *Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono:*

a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi...”

Nondimeno, il Legislatore al successivo comma 3, chiarisce che: “*Per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito*”.

In tale quadro normativo, la disposizione contenuta nel nuovo codice della strada deve essere considerata come **norma speciale** rispetto alle disposizioni del

Codice Ambientale e, come tale, idonea a derogare alla disciplina generale in materia di rifiuti.

Da tale ricostruzione del rapporto tra i due testi di legge deriva che la raccolta e la gestione dei rifiuti giacenti nelle aree autostradali così come nelle pertinenze delle stesse, vale a dire nelle aree di servizio, nelle piazzole di sosta, nei distributori nonché nei caselli, essendo le autostrade delle “*strade in concessione*” compete al Concessionario del servizio Autostradale.

Sul punto è peraltro più volte intervenuta anche la giurisprudenza di legittimità.

Tra le altre si richiama la sentenza della Cassazione Civile, Sez. V, del 18 gennaio 2019, n. 13451 secondo cui: “*Nell'ambito delle aree autostradali e delle relative pertinenze, l'attività di raccolta e di gestione dei rifiuti compete al concessionario dell'autostrada, il quale, in base all'art. 14 C.d.S., è tenuto ad attivare il relativo servizio di raccolta e trasporto di rifiuti fino alla discarica.*

Ne consegue che, in relazione a tale attività, deve ritenersi esclusa la competenza dei Comuni che sono pertanto privi di qualsivoglia potere impositivo ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, non essendo tale potere configurabile in favore di un soggetto diverso da quello che espleta il servizio.”

Detta pronuncia altro non è che una mera riproposizione di un orientamento giurisprudenziale già consolidato ed espresso – tra le altre - dalla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. tributaria, del 9 marzo 2011, n. 5559.

In senso analogo si è espresso anche il Consiglio di Stato, sez. V, del 31 maggio 2012 n. 3256, il quale ha affermato che spetta agli enti proprietari ed ai concessionari delle autostrade provvedere alla loro manutenzione, gestione e pulizia, comprese le pertinenze e le piazzole di sosta.



In ragione di quanto esposto è possibile ritenere che l'attività di raccolta e di gestione dei rifiuti nelle aree autostradali e nelle relative pertinenze compete all'Ente Concessionario del servizio autostradale, in armonia con quanto espressamente sancito dal Codice della Strada.



Il gestore di un impianto pubblico di trattamento di rifiuti solidi urbani vanta una posizione differenziata rispetto ai comuni cittadini a che l'amministrazione comunale provveda dalla manutenzione delle strade pubbliche circostanti all'impianto?

La questione si incentra sulla problematica se, nonostante il servizio pubblico esercitato in favore della collettività, il Gestore di un impianto pubblico di trattamento di rifiuti solidi urbani sia da considerare come qualunque soggetto che è, di fatto, interessato alla manutenzione, da parte del Comune, della rete viaria circostante ad un'area di sua spettanza o ove si concentri la sua attività lavorativa o imprenditoriale o piuttosto rilevi il servizio pubblico esercitato e di conseguenza il Gestore assuma una posizione giuridica differenziata rispetto a quella del semplice privato.

In altri termini, ci si chiede: il suo interesse equivale a quello di ogni cittadino a che l'amministrazione comunale provveda diligentemente alla manutenzione (ed alla custodia) dei beni pubblici e quindi anche della strade pubbliche o piuttosto vanta un interesse legittimo differenziato?

Il Tribunale amministrativo della Puglia¹ ha affrontato di recente la questione, risolvendola nel senso che nonostante il servizio pubblico esercitato in favore della collettività, il Gestore del servizio pubblico non si trova in una posizione giuridica differenziata rispetto a quella del semplice privato.

Ma che interesse vanta allora un privato cittadino?

Si evoca a proposito una giurisprudenza ormai consolidata secondo la quale *“l'interesse di ogni cittadino a che l'amministrazione comunale provveda diligentemente alla manutenzione (ed alla custodia) dei beni pubblici e, tra essi, delle strade pubbliche ... non può essere quindi qualificato come interesse legittimo differenziato, bensì come interesse semplice o di fatto rientrante nell'area di ciò che è giuridicamente irrilevante”*².

Si esclude l'esistenza di un obbligo dell'amministrazione di provvedere alla manutenzione ordinaria della strada anche al fine di potere svolgere compiutamente la propria attività lavorativa, non essendo neppure sufficiente al fine di configurare un obbligo

di provvedere la presentazione, ancorché periodicamente reiterata, di istanze e diffide e la mancata risposta alle stesse dell'amministrazione.³



In particolare, per rispondere alla questione posta, la posizione di gestore di un impianto pubblico di trattamento dei rifiuti solidi urbani (RSU), se rende differenziato il suo interesse nel contesto delle procedure e dei rapporti di diritto pubblico che scaturiscono da tale qualità, non ne differenzia in alcun modo la posizione rispetto a qualunque altro soggetto che sia in via di fatto interessato alla manutenzione da parte del Comune della rete viaria circostante un'area di sua spettanza o ove eventualmente si concentri la sua attività lavorativa o imprenditoriale⁴.



TI INTERESSA APPROFONDIRE
QUESTO ARGOMENTO? ISCRIVITI AL CORSO:

RIFIUTI: COME GESTIRLI AL MEGLIO

- Milano, 27 Marzo 2018
- Bologna, 28 Marzo 2019
- Roma, 9 Aprile 2019

E se i CORSI fossero GRATIS?

Scopri le offerte All in One, All in One MAXI
e Speciale Enti Pubblici e Partecipate

www.ambientelegale.it (area formazione)
formazione@ambientelegale.it

¹ Tar Puglia, Bari, del 26 aprile 2018, n. 633.

² Cons. Stato, Sez. V, 29 novembre 2004, n. 7773

³ Cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 5399 del 30 novembre 2015.

⁴ Tar Puglia, Bari, del 26 aprile 2018, n. 633.

4.3.20. ALTRO

4.3.20.1.



Una Srl è obbligata a nominare un organo di controllo quale Collegio Sindacale o Revisore Unico e qual'è la corretta modalità di indicarne l'assenza nella visura camerale?

In materia di Società a responsabilità limitata l'art. 2477 (*sindaco e revisore legale dei conti*), comma 3 c.c., prevede che:

“La nomina dell'organo di controllo o del revisore è obbligatoria se la società:

1. è tenuta alla redazione del bilancio consolidato;
2. controlla una società obbligata alla revisione legale dei conti;
3. per due esercizi consecutivi ha superato due dei limiti indicati dal primo comma dell'articolo 2435-bis”.

A sua volta, l'art. 2435-bis (*bilancio in forma abbreviata*) c.c., al comma 1, prevede che:

“Le società, che non abbiano emesso titoli negoziati in mercati regolamentati, possono redigere il bilancio in forma abbreviata quando, nel primo esercizio o, per due esercizi consecutivi, non abbiano superato due dei seguenti limiti:

1. totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 4.400.000 euro;
2. ricavi delle vendite e delle prestazioni: 8.800.000 euro;
3. dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 50 unità”.

Ebbene, dalla disamina delle suesposte disposizioni normative, si può affermare che, per quanto riguarda le S.r.l., fintantoché non vengono superati i limiti fissati nell'art. 2477, comma 3 c.c. e nell'art. 2435-bis, comma 1 c.c., la Società non è tenuta a nominare un organo di controllo.

Permane, tuttavia, la piena facoltà, per la Società, di prevedere il suddetto organo di controllo il quale, salvo che lo statuto disponga diversamente, si intende monocratico.

Ed infatti, l'art. 2477 c.c., al suo primo comma, stabilisce che “L'atto costitutivo può prevedere, determinandone le competenze e i poteri, ivi compresa la revisione legale dei conti, la nomina di un organo di controllo o di un revisore. Se lo statuto non dispone diversamente, l'organo di controllo è costituito da un solo membro effettivo”.

Posto quanto sopra, si segnala, in data 10 gennaio 2019, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto attuativo della Legge 19 ottobre 2017 n.155, che introduce il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.

Tale decreto, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, n. 38

del 14.02.2019, è intervenuto anche sulle norme del Codice Civile modificando altresì, il succitato articolo 2477 c.c., riducendo i limiti sopra esposti e aumentando, conseguentemente, le ipotesi in cui le S.r.l. saranno obbligate a nominare l'organo di controllo.

Ed invero, ai sensi dell'art. 379 (*nomina degli organi di controllo*) del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza il terzo e il quarto comma dell'art. 2477 c.c. verranno modificati nel seguente modo:

“La nomina dell'organo di controllo o del revisore è obbligatoria se la società:

- a) è tenuta alla redazione del bilancio consolidato;
- b) controlla una società obbligata alla revisione legale dei conti;
- c) ha superato per due esercizi consecutivi almeno uno dei seguenti limiti:
 - 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 2.000.000 euro;
 - 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 2.000.000 euro;
 - 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 10 unità.

L'obbligo di nomina dell'organo di controllo o del revisore di cui alla lettera c) del terzo comma cessa quando, per tre esercizi consecutivi, non è superato alcuno dei predetti limiti”.

Pertanto, le S.r.l. avranno a disposizione nove mesi per nominare gli organi di controllo o il revisore e, se necessario, uniformare l'atto costitutivo e lo statuto in base alle nuove disposizioni.



Alla luce di quanto esposto dunque non risulta obbligatorio nominare un organo di controllo nel caso di rispetto dei limiti indicati dall'art. 2477 c.c.

Per quanto riguarda la corretta indicazione in visura camerale dell'assenza di organo di controllo si evidenzia che:

1. nel caso in cui la Società non superi i limiti sopra citati e quindi non abbia provveduto, alla nomina dell'organo di controllo, dovrà indicare nella visura, alla sezione dedicata, l'assenza dello stesso;
2. nel caso in cui la Società abbia invece nominato un organo di controllo e questo ultimo, nel rispetto delle norme sopra esposte, sia monocratico sarà sufficiente indicare nella apposita sezione della visura camerale, sotto la voce:
 - Sindaci, membri Organi di Controllo, Organi di Controllo
 - Collegio Sindacale, che lo stesso è composto da un solo membro effettivo.

4.4.

SOMMARIO

- **4.4.1. La Legge n. 3 del 9 gennaio 2019: prescrizione, corruzione tra privati e sanzioni interdittive**
di *Lucia Giulivi* 180

“ La Legge n. 3 del 9 gennaio 2019: prescrizione, corruzione tra privati e sanzioni interdittive ”

di LUCIA GIULIVI
 Avvocato-Associate
 Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La Legge n. 3 del 2019, rubricata “*misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato*” si pone l’obiettivo di riformare alcune storture individuate nel quadro normativo relativo alla prescrizione ed ai reati contro la pubblica amministrazione.

Nello specifico la modifica occorsa, risulta orientata ad eliminare alcuni disallineamenti normativi, sebbene la stessa, per parte della dottrina, non sembra aver raggiunto a pieno l’obiettivo, soprattutto in materia di prescrizione. Quanto ai reati contro la pubblica amministrazione, il Legislatore ha operato una modifica sartoriale delle sanzioni interdittive, prevedendo, per tali reati, una deroga al quadro normativo di cui al D.Lgs. 231/2001 e calibrando la durata della misura applicata a seconda della posizione ricoperta, in azienda, dall’autore del reato (*apicale o sottoposto all’altrui direzione*). La vastità del perimetro della Legge in commento non consente una valutazione di tutti gli aspetti lambiti dalla riforma, pertanto, ci si soffermerà su alcuni aspetti maggiormente significativi, lasciando al tempo il compito di verificare la genuinità e l’effettivo raggiungimento degli obiettivi perseguito dalla Legge stessa.

IN SINTESI

- in data 18 dicembre 2018 è stato approvato il disegno di legge AC 1189-B;
- detto disegno di legge ha dato origine alla L. n. 3 del 9 gennaio 2019 entrata in vigore lo scorso 31 gennaio 2019;
- la Legge è rubricata “*misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato*” ed ha impattato su diversi aspetti del quadro normativo esistente;
- nello specifico la legge c.d. *spazzacorrotti* ha modificato il regime prescrittivo, azzerando la distanza tra *reato continuato* e *reato permanente*;
- la norma inoltre, in merito al contrasto della corruzione, ha previsto una modifica rispetto alla procedibilità del *reato di corruzione tra privati*;
- la L. n. 3/19, inoltre, ha focalizzato l’attenzione sui reati relativi ai rapporti con la pubblica amministrazione riformando, relativamente agli stessi, la durata delle sanzioni interdittive di cui all’art. 9 comma 2 giusta riforma dell’art. 25 del medesimo D.Lgs. 231/2001.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

Premessa

Il presente contributo intende fornire alcuni spunti di riflessione in merito alle recenti novità normative introdotte al fine di contrastare la lotta alla corruzione.

In particolare ci si soffermerà:

- sull'istituto della prescrizione sul quale è intervenuta una modifica in merito agli eventi interruttivi della stessa;
- sulla modifica al codice civile occorsa relativamente alla *corruzione tra privati* e diretta a favorire l'emersione della fattispecie in questione

modificandone la procedibilità;

- sulle sanzioni interdittive disposte nei confronti dell'ente e previste per i reati contro la pubblica amministrazione all'interno del D.Lgs. 231/2001.

1. Sulla prescrizione

L'articolo 1 della Legge n. 3 del 2019 individua, al suo comma 1, le modifiche apportate al codice penale e, più nello specifico, relativamente alla prescrizione, modifica gli articoli 158 e 159 c.p. come segue:

ARTICOLO	TESTO IN VIGORE FINO AL 31 DICEMBRE 2019	TESTO IN VIGORE DAL 1° GENNAIO 2020
Art. 158 c.p.	<p><i>Il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente dal giorno in cui è cessata la permanenza.</i></p> <p><i>Quando la legge fa dipendere la punibilità del reato dal verificarsi di una condizione, il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui la condizione si è verificata. Nondimeno, nei reati punibili a querela, istanza o richiesta, il termine della prescrizione decorre dal giorno del commesso reato.</i></p> <p><i>Per i reati previsti dall'articolo 392, comma 1-bis, del codice di procedura penale, se commessi nei confronti di minore, il termine della prescrizione decorre dal compimento del diciottesimo anno di età della persona offesa, salvo che l'azione penale sia stata esercitata precedentemente. In quest'ultimo caso il termine di prescrizione decorre dall'acquisizione della notizia di reato.</i></p>	<p><i>Il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione¹.</i></p> <p><i>Quando la legge fa dipendere la punibilità del reato dal verificarsi di una condizione, il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui la condizione si è verificata. Nondimeno, nei reati punibili a querela, istanza o richiesta, il termine della prescrizione decorre dal giorno del commesso reato.</i></p> <p><i>Per i reati previsti dall'articolo 392, comma 1-bis, del codice di procedura penale, se commessi nei confronti di minore, il termine della prescrizione decorre dal compimento del diciottesimo anno di età della persona offesa, salvo che l'azione penale sia stata esercitata precedentemente. In quest'ultimo caso il termine di prescrizione decorre dall'acquisizione della notizia di reato</i></p>
Art. 159 c.p.	<p><i>Il corso della prescrizione rimane sospeso nei casi di autorizzazione a procedere, o di questione deferita ad altro giudizio, e in ogni caso in cui la sospensione del procedimento penale è imposta da una particolare disposizione di legge, oltre che nei casi di:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1) autorizzazione a procedere, dalla data del provvedimento con cui il pubblico ministero presenta la richiesta sino al giorno in cui l'autorità competente la accoglie;</i> <i>2) deferimento della questione ad altro giudizio, sino al giorno in cui viene decisa la questione;</i> <i>3) sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore. In caso di sospensione del processo per</i> 	<p><i>Il corso della prescrizione rimane sospeso in ogni caso in cui la sospensione del procedimento o del processo penale o dei termini di custodia cautelare è imposta da una particolare disposizione di legge, oltre che nei casi di:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1) autorizzazione a procedere, dalla data del provvedimento con cui il pubblico ministero presenta la richiesta sino al giorno in cui l'autorità competente la accoglie;</i> <i>2) deferimento della questione ad altro giudizio, sino al giorno in cui viene decisa la questione</i> <i>3) sospensione del procedimento o del processo penale per ragioni di impedimento delle parti e dei difensori ovvero su richiesta dell'imputato o del suo difensore. In caso di sospensione del processo per impedimento delle parti o dei difensori,</i>

1 Si segnala che la comparazione tra la *permanenza* e la *consumazione* nell'ultimo periodo del comma 1 del citato articolo era stata eliminata per il tramite dell'art. 6 della L. 251 del 2005.

Art. 159 c.p.

impedimento delle parti o dei difensori, l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione dell'impedimento, dovendosi avere riguardo in caso contrario al tempo dell'impedimento aumentato di sessanta giorni. Sono fatte salve le facoltà previste dall'articolo 71, commi 1 e 5, del codice di procedura penale;

3-bis) sospensione del procedimento penale ai sensi dell'articolo 420 -quater del codice di procedura penale.

3-ter) rogatorie all'estero, dalla data del provvedimento che dispone una rogatoria sino al giorno in cui l'autorità richiedente riceve la documentazione richiesta, o comunque decorsi sei mesi dal provvedimento che dispone la rogatoria.

Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso nei seguenti casi:

1) dal termine previsto dall'articolo 544 del codice di procedura penale per il deposito della motivazione della sentenza di condanna di primo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo di giudizio, per un tempo comunque non superiore a un anno e sei mesi;

2) dal termine previsto dall'articolo 544 del codice di procedura penale per il deposito della motivazione della sentenza di condanna di secondo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza definitiva, per un tempo comunque non superiore a un anno e sei mesi.

Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna.

La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione. Nel caso di sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 420-quater del codice di procedura penale, la durata della sospensione della prescrizione del reato non può superare i termini previsti dal secondo comma dell'articolo 161 del presente codice.

l'udienza non può essere differita oltre il sessantesimo giorno successivo alla prevedibile cessazione dell'impedimento, dovendosi avere riguardo in caso contrario al tempo dell'impedimento aumentato di sessanta giorni. Sono fatte salve le facoltà previste dall'articolo 71, commi 1 e 5, del codice di procedura penale;

3-bis) sospensione del procedimento penale ai sensi dell'articolo 420-quater del codice di procedura penale;

3-ter) rogatorie all'estero, dalla data del provvedimento che dispone una rogatoria sino al giorno in cui l'autorità richiedente riceve la documentazione richiesta, o comunque decorsi sei mesi dal provvedimento che dispone la rogatoria.

Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna.

La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione. Nel caso di sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 420-quater del codice di procedura penale, la durata della sospensione della prescrizione del reato non può superare i termini previsti dal secondo comma dell'articolo 161 del presente codice.

Come si evince dall'intestazione riportata in tabella, relativamente all'istituto della prescrizione le novità normative occorse con la Legge n. 3 del 2019, sono le sole modifiche che entreranno in vigore a far data dal 1° gennaio 2020, per espressa previsione di cui all'art. 1 comma 2 della medesima Legge di modifica. Prima di entrare nel cuore delle modifiche normative sopra descritte, occorre introdurre l'istituto della prescrizione che rappresenta quello strumento per

cui un reato si estingue al trascorrere di un dato lasso temporale.

Più precisamente l'art. 157 (*Prescrizione. Tempo necessario a prescrivere*) c.p., al suo comma 1, stabilisce che: *“La prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena editatale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puni-*

di Lucia Giulivi

SANZIONI

ti con la sola pena pecuniaria”.

Ma da quando inizia a decorrere la prescrizione? Ebbene se per i reati, così detti *istantanei*, è più semplice individuare il momento di inizio in quanto coincidente con la consumazione del reato, la questione si complica nel momento in cui un fatto reato non si svolge in un unico momento ma interessa un lasso temporale più ampio.

Sul punto, il successivo art. 158 (*Decorrenza del termine della prescrizione*) c.p. stabilisce proprio la decorrenza della prescrizione e, nella sua nuova formulazione, prevede una equiparazione nel computo del termine di prescrizione tra il reato *permanente*² e quello *continuato*, laddove detta distinzione era stata in precedenza eliminata per il tramite dell'art. 6 della L. 251 del 5 dicembre 2005.

Mentre per il *reato permanente*, che si ha al verificarsi di un'offesa persistente e volontaria (es. sequestro di persona), la prescrizione inizia a decorrere dall'ultimo atto criminoso realizzato; per il *reato continuato*, che si ha quando diversi fatti sono tutti legati da un medesimo disegno criminoso, fino all'intervento della L. 3 del 2019, la prescrizione decorre valutando separatamente ciascuno dei fatti legati dalla *continuazione*.

Pertanto fino all'entrata in vigore delle modifiche apportate dalla L. n. 3 del 2019 in materia di prescrizione, per il *reato continuato* dovrà procedersi a considerare autonomamente e separatamente il termine di prescrizione per ciascuno dei reati in continuazione tra loro, mentre invece a far data dal 1° gennaio 2020 anche per il reato continuato la prescrizione inizierà a decorrere dall'ultimo atto.

*

Quanto alla modifica relativa all'art. 159 (*Sospensione del corso della prescrizione*) c.p. questa riguarda la sospensione del decorso della prescrizione, che ha generato non poche polemiche sia per la sua formulazione poco chiara che anche per ciò che concerne l'effetto potenzialmente connesso alla nuova

formulazione del comma 2 del citato articolo.

Ed, infatti, il comma oggetto di modifica parla di sospensione connessa a “*pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna*”, non facendo dunque alcun riferimento alle sole sentenze di condanna ma includendo, per converso, anche le pronunce assolutorie (per assurdo).

Ciò posto, anche l'abrogazione del comma 1 dell'art. 160³ (*interruzione del corso della prescrizione*) c.p. che prevedeva l'interruzione della prescrizione per intervenuta *sentenza di condanna o decreto di condanna*, va nella direzione di operare un raccordo con la modifica di cui all'art. 159 c.p., che prevede la sospensione della prescrizione dalla pronuncia di primo grado fino all'intervenuta esecutività della sentenza o irrevocabilità del decreto.

Se da un lato la neo-formulazione dell'art. 159 comma 2 c.p. risulta orientata presumibilmente ad impedire che i processi si concludano non per accertamento del fatto, ma grazie all'utilizzo distorto delle lungaggini processuali, dall'altro i risvolti pratici potrebbero, invece, essere quelli connessi ad una totale frustrazione della certezza del diritto dovendo valutare semmai la costituzionalità della modifica apportata.

Come detto la sospensione della prescrizione opera dalla pronuncia di primo grado fino al passaggio in giudicato della sentenza così come accade nel D.Lgs. 231/2001; purtuttavia non essendo intervenuta alcuna modifica rispetto all'art. 161 (*Effetti della sospensione e della interruzione*) c.p. resta fermo quanto disposto al suo comma 2, il quale espressamente dispone che: “[...] *in nessun caso l'interruzione della prescrizione può comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere, della metà nei casi di cui all'articolo 99, secondo comma, di due terzi nel caso di cui all'articolo 99, quarto comma, e del doppio nei casi di cui agli articoli 102, 103 e 105*”. Pertanto, ai sensi dell'art. 161 comma 2, l'aumento

2 Sul punto sia consentito il rimando al Codice Penale Commentato in Pluris – Utetgiuridica (banca dati on-line) che al punto 4 del commento all'art. 158 c.p. precisa – citando altresì il *Manuale di Diritto Penale FIANDACA, MUSCO* - che “*Nel reato permanente il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui è cessata la permanenza cioè la situazione anti-giuridica (anche formale) che si protrae nel tempo in virtù della condotta dell'autore del reato*”.

3 Art. 160 c.p. *interruzione del corso della prescrizione*: “*Il corso della prescrizione è interrotto dalla sentenza di condanna o dal decreto di condanna.*

Interrompono pure la prescrizione l'ordinanza che applica le misure cautelari personali e quella di convalida del fermo o dell'arresto, l'interrogatorio reso davanti al pubblico ministero o al giudice, l'invito a presentarsi al pubblico ministero per rendere l'interrogatorio, il provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione, la richiesta di rinvio a giudizio, il decreto di fissazione della udienza preliminare, l'ordinanza che dispone il giudizio abbreviato, il decreto di fissazione della udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione della pena, la presentazione o la citazione per il giudizio direttissimo, il decreto che dispone il giudizio immediato, il decreto che dispone il giudizio e il decreto di citazione a giudizio.

La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno della interruzione. Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi; ma in nessun caso i termini stabiliti nell'articolo 157 possono essere prolungati oltre i termini di cui all'articolo 161, secondo comma, fatta eccezione per i reati di cui all'articolo

del periodo necessario a prescrivere un reato, salve alcune eccezioni tassativamente indicate, non potrà subire un aumento di più di un quarto del tempo previsto per la prescrizione in nessun caso di interruzione.

2. Sulla corruzione tra privati

Il comma 5 dell'art. 1 della Legge in commento, dispone le modifiche agli artt. 2635 (*corruzione tra privati*) e 2635-bis (*l'istigazione alla corruzione tra privati*) del codice civile su cui recentemente era già intervenuta la L. 38 del 2017⁴.

La modifica operata nel corrente anno ha inteso rivedere la disciplina della procedibilità del reato, eliminando la necessità della querela quale elemento essenziale per procedere alla contestazione penale della fattispecie corruttiva, disponendo, invece, la procedibilità d'ufficio della stessa.

La *ratio* sottesa alla novità normativa introdotta con riguardo alla procedibilità del reato, è da ricercarsi nell'effettiva applicabilità della norma, poiché nelle fattispecie corruttive era difficile che i soggetti coinvolti sporgessero *querela* mentre con la nuova formulazione della norma si auspica un ampliamento delle casistiche che possono dare avvio ad indagini per i reati di cui sopra.

Anche la presente novità normativa, come si è detto, per le distorsioni applicative dell'istituto della prescrizione, non va esente da critiche della dottrina⁵, potendo originarsi situazioni in cui un concorrente escluso da una "gara privata" proponga una denuncia/esposto avverso l'aggiudicatario dell'appalto al fine di instaurare un procedimento penale anche relativamente al Decreto 231.

Ed, infatti, entrambe le fattispecie criminose di cui al presente paragrafo sono incluse nel novero dei reati presupposto di cui all'art. 25-ter del D.Lgs. 231/2001 in materia di *reati societari*.

Pertanto, il *Modello di Organizzazione Gestione e Controllo* eventualmente adottato dall'ente coinvolto nei reati corruttivi in esame, per adempiere alla sua efficacia esimente, dovrà essere aggiornato in base alla nuova formulazione della norma e comunque dovrà prevedere puntuali protocolli diretti a prevenire ed impedire la venuta in essere di situazioni potenzialmente corruttive incentivando altresì le segnalazioni così come disciplinate dall'art. 6 comma 2-bis del D.lgs. 231/2001.

Alla luce di quanto assunto, risulta chiaro come le norme in commento vadano nella direzione di conformare sempre di più l'attività dei privati ai parametri di legalità richiesti agli enti pubblici riducendo sempre di più il divario esistente tra le società partecipate pubbliche e gli enti di diritto pubblico, e quelli privati. Tale volontà risulta confermata dalle Linee Guida dell'ANAC contenute della Deliberazione 1134 del 2017⁶ con le quali l'Autorità ha previsto l'adozione per gli enti di diritto pubblico, ovvero di diritto privato in controllo pubblico, di strumenti 231.

3. Sulle sanzioni interdittive per l'ente

La L. n. 3 del 2019 ha interessato il D.Lgs. 231/2001, non solo prevedendo quali presupposto alcune fattispecie che prima, invece, erano estromesse dal decalogo 231 (come il *Traffico di influenze illecite*⁷), ma modificando l'impianto delle sanzioni interdittive per

51, commi 3 bis e 3 quater, del codice di procedura penale".

4 Il D.Lgs. 38 del 15 marzo 2017 ha previsto al suo art. 3 le *Modifiche all'articolo 2635 del codice civile*:

"1. All'articolo 2635 del codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, di società o enti privati che, anche per interposta persona, sollecitano o ricevono, per sé o per altri, denaro o altra utilità non dovuti, o ne accettano la promessa, per compiere o per omettere un atto in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, sono puniti con la reclusione da uno a tre anni. Si applica la stessa pena se il fatto è commesso da chi nell'ambito organizzativo della società o dell'ente privato esercita funzioni direttive diverse da quelle proprie dei soggetti di cui al precedente periodo.»;

b) il terzo comma è sostituito dal seguente: «Chi, anche per interposta persona, offre, promette o dà denaro o altra utilità non dovuti alle persone indicate nel primo e nel secondo comma, è punito con le pene ivi previste»;

c) al sesto comma le parole: «utilità date o promesse» sono sostituite dalle seguenti: «utilità date, promesse o offerte»".

5 Cfr. *La nuova legge anticorruzione: le novità 231* di M. Arena in <http://www.reatisocietari.it> del 19 dicembre 2018.

6 Sia consentito il rimando ad Ambiente Legale *Digesta* Marzo-Aprile 2018 "L'ANAC incontra la 231: il punto sulla determina 1134 del novembre 2017".

7 Ed infatti la modifica apportata all'art. 346-bis (*Traffico di influenze illecite*) nel Libro II (*Dei delitti in particolare*), Titolo II (*Dei delitti contro la pubblica amministrazione*), Capo II (*Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione*) del codice penale ha fatto sì che venisse abbandonata la distinzione tra *traffico di influenze illecite* e *di millantato credito*, inglobando nel primo reato proprio il *millantato credito* (contestualmente abrogato).

Ai sensi del suddetto articolo: "Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pub-

di Lucia Giulivi

SANZIONI

l'ente con riguardo ai reati contro la Pubblica Amministrazione di cui agli artt. 24 e 25 del D.Lgs 231/2001. Ed invero relativamente alle *sanzioni interdittive* previste per i reati contro la P.A. la nuova legge aumenta la durata di tali sanzioni (prevista nel comma 5 del citato art. 25 del decreto 231, originariamente, per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a 2) tarando altresì la durata delle suddette sanzioni, a seconda della qualifica rivestita dal soggetto autore del reato e, precisamente, in base al fatto che questo sia *soggetto apicale* o *sottoposto* all'altrui direzione.

La distinzione tra queste categorie di soggetti ha già destato l'interesse di dottrina⁸ e giurisprudenza⁹ con riguardo all'*onere probatorio* connesso all'autore del reato, sostenendo un'inversione dell'onere della prova nel caso in cui il reato sia commesso da un soggetto *apicale*.

A differenza delle considerazioni svolte sull'onere della prova, con le novità introdotte in materia 231, dalla Legge in commento, le differenze applicative connesse alla qualifica societaria non si fermano all'interpretazione giurisprudenziale, ma si palesano nel Decreto 231 stesso poiché lo stesso Legislatore a prevedere che:

- nel primo caso (*apicali*), la durata delle interdittive sarà compresa tra 4 e 7 anni mentre

- nel secondo caso (*sottoposti*), la durata delle interdittive sarà compresa tra 2 e 4 anni.

Tale aumento della durata delle interdittive sarà previsto solo per i reati di *concussione*, *corruzione propria*, *corruzione in atti giudiziari*, *induzione indebita a dare e promettere utilità*, *istigazione alla corruzione propria* in deroga (esplicita, in virtù di apposita integrazione) al disposto generale dell'art. 13¹⁰ del d.lgs. 231, che sancisce la durata massima di tali sanzioni in 2 anni e, per espressa modifica di raccordo con quanto esposto in precedenza, precisa al comma 2 la deroga che segue "**fermo restando quanto previsto dall'articolo 25, comma 5, le sanzioni interdittive hanno una durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni**".

Occorre in ogni caso precisare che la Legge in commento ha operato le modifiche di cui in narrativa solo ed esclusivamente con riguardo all'interdizione come sanzione, lasciando invariato, invece, il quadro di riferimento delle misure interdittive di cui al D.Lgs. 231/2001, laddove queste siano applicate quali strumenti cautelari.

In tale ultima ipotesi, le *misure interdittive* avranno, comunque, una durata massima di un anno oppure, se disposte dopo la sentenza di condanna di primo grado, di 1 anno e 4 mesi come previsto dall'art. 45¹¹ (*Applicazione delle misure cautelari*) del D.Lgs.

blico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità. La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio. Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio".

Inoltre, il delitto (a più fattispecie) di cui al nuovo art 346-bis c.p. sarà di applicazione sussidiaria non solo rispetto alla corruzione propria e in atti giudiziari, ma anche rispetto ai delitti previsti dagli artt. 318 (*corruzione per l'esercizio delle funzioni*) c.p. e ai delitti di corruzione previsti nell'art 322-bis c.p. (*Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri*).

In ultimo, il delitto di cui all'art. 346 bis c.p., con la citata modifica normativa, entra inoltre di diritto nel decalogo di cui al d.lgs. 231/2001, quale reato presupposto della responsabilità dell'ente per inserimento nell'art 25 comma 1 del decreto 231.

- 8 Cfr. G. LASCO, V LORIA, M. MORGANTE "Enti e responsabilità da reato – commento al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231"–. § "L'onere della prova nella responsabilità ex D.Lgs. n. 231/2001: innovativo orientamento giurisprudenziale" pag. 105, Ed. Giappichelli.
- 9 Cass. Pen., sez. VI, n. 27735 del 18 febbraio 2010 nella quale la Corte, ponendo a carico dell'accusa anche la dimostrazione della colpa di organizzazione ha dato adito ad una corrente di pensiero secondo cui ciò comporterebbe inversione dell'onere probatorio. In senso opposto invece si espressa la tesi secondo cui la pronuncia riportata sia in sintonia con l'art. 7 del D.Lgs. 231/2001 che pone a carico del PM la prova della mancanza/inidoneità del Modello 231.
- 10 Art. 13 (*sanzioni interdittive*) D.Lgs. 231/2001 1. Le sanzioni interdittive si applicano in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:
- a) l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative;
 - b) in caso di reiterazione degli illeciti.
- 2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 25, comma 5, le sanzioni interdittive hanno una durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni.** (*comma modificato dall'art. 1, comma 9, legge n. 3 del 2019*)

231/2001, rimasto invariato dalla L. 3 del 2019.

Dato l'inasprimento delle *sanzioni interdittive*, il Legislatore, nella modifica in commento, per converso, ha voluto prevedere degli strumenti di riduzione delle sanzioni interdittive, introducendo uno strumento premiale nel caso in cui l'ente si adoperi con condotte collaborative dirette a:

- assicurare le prove dei reati, l'individuazione dei responsabili o il sequestro di somme o utilità;
- eliminare carenze organizzative;
- evitare conseguenze ulteriori.

Detta *premiabilità* (la carota dopo il bastone della durata delle sanzioni interdittive) è stata introdotta per il tramite del nuovo comma 5-bis all'art. 25 del D.Lgs. 231/2001 secondo cui *“Se prima della sentenza di primo grado l'ente si è efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione dei responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite e ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, le sanzioni interdittive hanno la durata stabilita dall'articolo 13, comma 2”*.

Detto articolo va valutato in confronto con l'art. 17 (*riparazione delle conseguenze del reato*)¹² del decreto 231 che opera in relazione a tutti i reati presupposto consentendo anche l'esclusione dell'applicazione delle misure interdittive.

Ed, infatti, in entrambe le norme viene prevista una sorta di ravvedimento operoso, garantendo una riduzione della sanzione laddove la società si sia dotata di un Modello di Organizzazione Gestione e Controllo idoneo ad impedire il reiterarsi dell'evento per cui la sanzione è stata comminata.

Gli effetti delle due norme c.d. *“premiabili”* sono però diversamente gradati in quanto il comma 5-bis dell'art 25 effettua soltanto la riduzione della durata

nei termini generali prevedendo inoltre che l'ente *“si sia efficacemente adoperato per ... assicurare le prove dei reati e per l'individuazione dei responsabili”*, mentre l'art. 17 del citato Decreto 231 prevede l'esclusione delle misure interdittive.

Non convince, dunque, il raccordo tra le norme in commento in quanto il peso specifico dello strumento organizzativo potrebbe contemporaneamente ridurre ed escludere la *sanzione interdittiva* a seconda della norma applicata ed in base al reato presupposto.

Alla luce di tale duplice valenza premiale è lecito domandarsi se la riforma del comma 5-bis dell'art. 25 del decreto 231 sia stata davvero la carota dopo il bastone o solo uno strumento per indorare il boccone amaro.

CONCLUSIONI

L'insieme di modifiche apportate dalla L. n. 3 del 2019 ha interessato diversi ambiti del diritto esistente e, come ogni variazione polifunzionale, può comportare dei casi di mancato raccordo tra le diverse normative vigenti.

In ogni caso, al di là dell'epiteto attribuito alla Legge in questione (passata alla cronaca come *spazzacorrotti*), le novità occorse hanno riguardato un ventaglio molto più ampio di norme.

La Legge in questione infatti ha innovato la *prescrizione*, prevedendo una sospensione della stessa che l'ha resa nota molto più simile a quella prevista dal D.Lgs. 231/2001, ha esteso il decalogo 231, ha modificato le *sanzioni interdittive* ed ha previsto degli strumenti premiali per la riduzione della *sanzione interdittiva* medesima.

Ovviamente, le modifiche riguardanti la lotta alla corruzione sono state molteplici, ma nelle pieghe della norma il Legislatore ha offerto tocchi di colore in ambiti in cui le conseguenze saranno visibili solo nel corso del tempo.

3. Le sanzioni interdittive non si applicano nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1.

11 Art. 45 (*Applicazione delle misure cautelari*) del D.Lgs. 231/2001 *“1. Quando sussistono gravi indizi per ritenere la sussistenza della responsabilità dell'ente per un illecito amministrativo dipendente da reato e vi sono fondati e specifici elementi che fanno ritenere concreto il pericolo che vengano commessi illeciti della stessa indole di quello per cui si procede, il pubblico ministero può richiedere l'applicazione quale misura cautelare di una delle sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, presentando al giudice gli elementi su cui la richiesta si fonda, compresi quelli a favore dell'ente e le eventuali deduzioni e memorie difensive già depositate.*

2. Sulla richiesta il giudice provvede con ordinanza, in cui indica anche le modalità applicative della misura. Si osservano le disposizioni dell'articolo 292 del codice di procedura penale.

3. In luogo della misura cautelare interdittiva, il giudice può nominare un commissario giudiziale a norma dell'articolo 15 per un periodo pari alla durata della misura che sarebbe stata applicata”.

12 art 17 (*riparazione delle conseguenze del reato*) del D.Lgs. 231/2001: *“Ferma l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, le sanzioni interdittive non si applicano quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrono le seguenti condizioni:*

a) *l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;*
 b) *l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;*
 c) *l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca”.*



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

più FORMAZIONE
più SCONTI
più ASSISTENZA PERSONALIZZATA

ALL IN ONE diventa MAXI

Scegli l'offerta più vantaggiosa per te!

ALL IN ONE

- tutte le pubblicazioni web *I quaderni sui rifiuti*, attuali e future, pubblicate nel periodo dell'abbonamento;
- un abbonamento annuale web (2019) alla rivista *Ambiente Legale Digesta*;
- la risposta a 3 quesiti^[1] da parte dello Studio Legale Carissimi;
- partecipazione GRATUITA^[2] di una persona ai soli corsi riservati a tale formazione per tutta la durata dell'abbonamento^[3];
- fruire in ogni tempo delle videolezioni preregistrate sulla gestione dei rifiuti;
- godere dello sconto del 10% su consulenze e convenzioni stabili.

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

ALL IN ONE MAXI

- tutte le pubblicazioni web+cartaceo *I quaderni sui rifiuti*, attuali e future pubblicate del periodo dell'abbonamento;
- un abbonamento annuale web+cartaceo (2019) alla rivista *Ambiente Legale Digesta*;
- *open access* retroattivo web su tutti gli articoli di *Ambiente Legale Digesta* dal n. 1 ed invio di tutti i precedenti numeri cartacei;
- la risposta a 3 quesiti^[1] da parte dello Studio Legale Carissimi;
- partecipazione GRATUITA^[2] e ILLIMITATA ai corsi in catalogo per tutta la durata dell'abbonamento^[3] senza limitazioni per 5 dipendenti aziendali;
- fruire in ogni tempo delle videolezioni preregistrate sulla gestione dei rifiuti;
- godere dello sconto del 20% su consulenze e convenzioni stabili;
- 1 ora GRATUITA di problem solving on line;
- newsletter dedicata sulle esigenze del cliente;
- audit GRATUITO sulla gestione dei rifiuti in azienda^[4].

COSTO: **879** euro (+IVA)

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

[2] Per conoscere i corsi compresi vai alla pagina internet: <http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/formazione-corsi-gratuiti>.

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

[4] Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (per le altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano. L'audit compreso nell'offerta comporta una visita, da parte di un nostro avvocato specializzato, utile a verificare in concreto le dinamiche aziendali su: gestione del deposito temporaneo; tenuta e compilazione dei documenti inerenti la tracciabilità dei rifiuti (registri/FIR/SISTRI e MUD); effettuazione del trasporto dei rifiuti; invio a recupero/smaltimento dei rifiuti. Lo stesso si esaurirà in due/tre ore e non prevede l'estrazione di documentazione (non è infatti prevista una disamina postuma). Al termine non verrà fornito alcun report riepilogativo.

LE SINGOLE FILIERE DEI RIFIUTI

SEMINARI IN WEBINAR
DIRETTA STREAMING



Un corso unico diviso in dieci diversi appuntamenti (dalle 14:00 alle 16:00) che racchiude tutto quello che c'è da sapere sulla corretta gestione di particolari tipologie di rifiuto.

Un corso che nasce dal confronto con i nostri clienti, dalle loro richieste specifiche e dalle loro esigenze.

Nella nostra decennale esperienza di assistenza alle aziende, abbiamo raccolto i pareri e feedback di quanti operano nel settore dei rifiuti e ne abbiamo fatto un evento formativo da non perdere.

LE ULTIME DATE IN PROGRAMMA

- *I rifiuti tessili* - 20 Marzo 2019
- *I rifiuti del verde* - 03 Aprile 2019
- *I rifiuti cimiteriali* - 17 Aprile 2019
- *I rifiuti da incidente stradale* - 08 Maggio 2019
- *I rifiuti da demolizione, il fresato d'asfalto, le TRS* - 22 Maggio 2019
- *I centri di riuso e preparazione al riutilizzo* - 05 Giugno 2019

CON LA PARTECIPAZIONE AI 10 SEMINARI AVRAI DIRITTO A:

- Abbonamento BIENNALE (2019 e 2020) web alla rivista *Ambiente Legale Digesta* del valore di 490,00 euro
- Monografia di riferimento sul tema specifico
- Materiale didattico
- Attestato di partecipazione

COSTO DEL CORSO

490,00 euro

OPPURE PUOI ACQUISTARE
I SINGOLI SEMINARI
AL COSTO DI

COSTO DEL SEMINARIO

99,00 euro

NON SEI ANCORA ABBONATO alla NOSTRA rivista *Ambiente Legale Digesta*? APPROFITTA DI QUESTA OCCASIONE!

Oltre a ricevere la nostra rivista specializzata nel settore dei rifiuti scritta da professionisti qualificati in Diritto dell'Ambiente AVRAI LA POSSIBILITÀ UNICA DI AVERE INCLUSO NEL TUO ABBONAMENTO L'ACCESSO* A TUTTI I SEMINARI

*L'accesso per singolo abbonamento è limitato a due corsisti per azienda.

ISCRIZIONE SU:

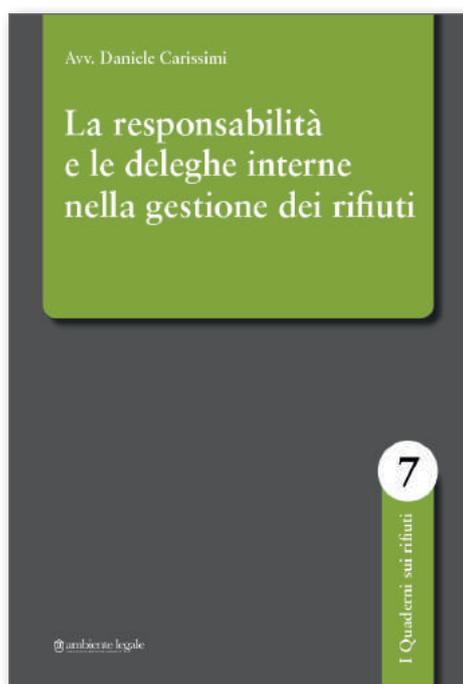
www.ambientelegale.it/formazione
formazione@ambientelegale.it

Ambiente Legale - EDITORIA

ACQUISTA TUTTI I VOLUMI DELLA COLLANA "I Quaderni sui rifiuti"

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

NOVITÀ EDITORIALE



"La responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti"

Autore: **Daniele Carissimi**

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

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



1. La gestione dei rifiuti sanitari
2. Produttore di rifiuti e sottoprodotti
3. I rifiuti da manutenzione **IL PIÙ VENDUTO**
4. I rifiuti da manutenzione del verde
5. La gestione dei rifiuti tessili
6. I rifiuti nei quesiti

Autore: *Daniele Carissimi*

Autori: *Daniele Carissimi -*

Niky Sebastiani - Giovanna Galassi

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "www.ambientelegaledigesta.it"

Il servizio è riservato ai soli utenti abbonati.

- 6 numeri, 12 mesi di accesso
- Consultazione con PC, iPad e tablet

Prezzo formato multimediale (in formato pdf):

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

Versione su carta

La rivista *cartacea* è in formato 21x29,7, stampata a due colori.

Dal 1° gennaio 2016 ai sensi della Legge 208/2015 ("stabilità 2016") l'aliquota IVA ex Dpr 633/1972 è applicata nella misura del 4% a giornali, libri e periodici.

- 6 numeri
- formato 21x29,7
- stampa a due colori
- spedizione: posta ordinaria
- consegna: circa 10 giorni

Prezzo formato cartaceo:

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

Versione cartacea più multimediale

Prezzo formato cartaceo più multimediale

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

L'abbonamento dà diritto alla risposta a tre quesiti gratuiti (verifica le condizioni generali di contratto su www.ambientelegaledigesta.it)

Ambiente Legale Srl

Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197 Roma

Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni

www.ambientelegaledigesta.it

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti**

da spedire via e-mail a: abbonamenti@ambientelegale.it oppure collegarsi al sito www.ambientelegaledigesta.it

SÌ, desidero abbonarmi a "AMBIENTE LEGALE-digesta", nella formula:

- Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento annuale (Euro 345,00 IVA assolta dall'editore)
- Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento biennale (Euro 690,00 IVA assolta dall'editore)
- Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento triennale (Euro 828,00 IVA assolta dall'editore)
- "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento annuale (Euro 245,00 IVA inclusa)
- "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento biennale (Euro 490,00 IVA inclusa)
- "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento triennale (Euro 588,00 IVA inclusa)
- Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento annuale (Euro 395,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento biennale (Euro 790,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento triennale (Euro 948,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Effettuo il pagamento di euro _____ tramite:

- Banca Adriatica Spa (Terni - Via Cristoforo Colombo),
ABI 03111 - CAB 14401 - c/c 2406 cin "P" Cod. Iban: IT42P0311114401000000002406 - BIC: BLOPIT22
- carta di credito: carta sì visa master card

l'abbonamento è effettivo dal ricevimento del presente modulo compilato e sottoscritto per accettazione e della prova dell'avvenuto pagamento e dà diritto ai numeri della rivista dell'anno solare in corso.

Numero carta _____ CV2 _____ Scadenza _____

Intestata a _____

Nome / Cognome _____

Ragione Sociale _____

Via _____

Cap _____ Città _____ Prov. _____

Telefono _____ Fax _____

Sito internet _____ e-mail _____

P.IVA _____ C.F. _____

Data _____ Firma _____

Condizioni di contratto. L'utente dichiara di conoscere ed accettare le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito www.ambientelegaledigesta.it che qui si hanno per intere integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs 206/2005; l'inoltrò del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.

Informativa ex D.Lgs. 196/2003. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.

I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra:

- Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
- Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti

SCOPRI LA NUOVA APP DI “*Ambiente Legale Digesta*”

Un mondo di informazioni
a portata di *click*



Milano 02.87366838
Bologna 051.0353030
Roma 06.94443170
Terni 0744.400738

www.ambientelegale.it

www.ambientelegaledigesta.it