

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

→ 375

- 1.10. Decreto sblocca cantieri e nuovo EoW: si alla riforma, ma i problemi restano!
- 1.11. La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi
- 1.12. Sull'applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco
- 1.13. Corte di Giustizia: ancora una condanna dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva
- 1.14. *Prior Informed Consent* del commercio internazionale di sostanze chimiche

2

FOCUS

→ 401

- 2.11. La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione
- 2.12. La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale
- 2.13. La Class Action ambientale. Ammissibilità e limiti
- 2.14. Le apparecchiature elettriche ed elettroniche tra bene e rifiuto
- 2.15. La morosità nei confronti del Servizio Idrico Integrato

3

GESTIONE

→ 447

- 3.14. Materiali post-consumo e di scarto. Gli incentivi al riutilizzo nel Testo Unico Ambientale
- 3.15. Le autorizzazioni delle attività strumentali: ai servizi ambientali lo scarico in fognatura dell'autolavaggio dei mezzi e delle lavatrici
- 3.16. Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti? Si pronuncia l'Avvocato Generale UE
- 3.17. I termovalorizzatori del decreto Sblocca Italia al vaglio della Corte di Giustizia Europea
- 3.18. Controllo sugli scarichi di acque reflue ed emersione di indizi di reato
- 3.19. La revoca nell'informativa interdittiva antimafia
- 3.20. Operatori di logistica e farmaci scaduti nei magazzini

4

RUBRICHE

→ 489

- 4.1. Tribunale
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
Sulle specifiche dell'iscrizione all'Albo in categoria 1 sottocategoria D7
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Modello 231 e certificazioni
UNI EN ISO

18

1.

AGGIORNAMENTO



375

- 1.10. Decreto sblocca cantieri e nuovo EoW: si alla riforma, ma i problemi restano!
di *Daniele Carissimi* 376
- 1.11. La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi
di *Giulia Ursino* 381
- 1.12. Sull'applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco: la risposta del Ministero dell'Ambiente
di *Giulia Todini* 386
- 1.13. Corte di Giustizia: ancora una condanna dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva discariche
di *Roberta Tomassetti* 390
- 1.14. *Prior Informed Consent* del commercio internazionale di sostanze chimiche: la Decisione Ue 2019/668
di *Giovanna Galassi* 395

2.

FOCUS



401

- 2.11. La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione
di *Valentina Bracchi* 402
- 2.12. La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale
di *Greta Catini* 414
- 2.13. La Class Action ambientale. Ammissibilità e limiti
di *Letizia Zavatti* 423
- 2.14. Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto
di *Giulia Ursino* 429
- 2.15. La morosità nei confronti del Servizio Idrico Integrato. Il bene acqua: dal diritto quesito al contratto di somministrazione
di *Giuseppe Calò* 440

3.

GESTIONE



- 3.14. **Materiali post-consumo e di scarto. Gli incentivi al riutilizzo nel Testo Unico Ambientale**
di *Letizia Zavatti* 448
- 3.15. **Le autorizzazioni delle attività strumentali: ai servizi ambientali lo scarico in fognatura dell'autolavaggio dei mezzi e delle lavatrici**
di *Roberta Tomassetti* 455
- 3.16. **Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti? Si pronuncia l'Avvocato Generale UE**
di *Greta Catini* 459
- 3.17. **I termovalorizzatori del decreto Sblocca Italia al vaglio della Corte di Giustizia Europea**
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA, SEZ. VI,
DELL'8 MAGGIO 2019, CAUSA C-305/18
di *Giovanna Galassi* 465
- 3.18. **Controllo sugli scarichi di acque reflue ed emersione di indizi di reato**
di *Giacomo Betti* 472
- 3.19. **La revoca nell'informativa interdittiva antimafia**
CONS. DI STATO, SEZ. III, N. 2324 DEL 9 APRILE 2019
di *Lucia Giulivi* 478
- 3.20. **Operatori di logistica e farmaci scaduti nei magazzini**
di *Valentina Bracchi* 483

4.

RUBRICHE



- 4.1. **Tribunale** 491
 - 4.1.1. **Penale** 492
 - 4.1.2. **Amministrativo** 495
 - 4.1.3. **D.Lgs. 231/01** 498
 - 4.1.4. **Corte di Giustizia Europea** 500
- 4.2. **Il punto sull'Albo**
 - 4.2.3. **Sulle specifiche dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori in categoria 1 sottocategoria D7**
di *Giulia Todini* 504
- 4.3. **Quesiti** 521
- 4.4. **D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.3. **Modello 231 e certificazioni UNI EN ISO**
di *Lucia Giulivi* 544



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].

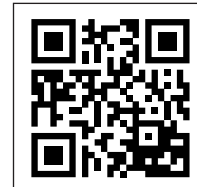
COSTO: **879** euro (+IVA)

[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.



Proprietario ed editore:

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

Direttore responsabile

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

Coordinamento editoriale:

Dott.ssa Giovanna Galassi
info@ambientelegale.it

Layout e grafica:

Ester Chiochia
grafica@ambientelegale.it

Ufficio commerciale (marketing e pubblicità):

Dott.ssa Claudia Pozzi
commerciale@ambientelegale.it

Servizio clienti e ufficio abbonamenti:

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2611-5220 (versione digitale)

Comitato Scientifico

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

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

Proprietà letteraria riservata

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

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

Note per gli autori

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

Finito di stampare nel mese di Giugno 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: IT42P0311114401000000002406
BIC: BLOPIT22

news

AMBIENTALI

news ambientali

CONTROLLI

Personale ispettivo del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente

Il Consiglio dei ministri il 20 maggio scorso ha approvato, in esame preliminare, un regolamento, da adottarsi mediante decreto del Presidente della Repubblica, che, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132, contiene disposizioni sul personale ispettivo del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132. Il regolamento disciplina le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal SNPA, ai sensi della normativa ambientale vigente dell'Unione europea, nazionale e regionale, e ne introduce il codice etico. Inoltre, stabilisce le competenze dello stesso personale, i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive e le modalità per la segnalazione di illeciti ambientali da parte di enti e di cittadini, singoli o associati.

END OF WASTE

Biometano e End of waste: la Lombardia chiarisce i criteri

La Regione Lombardia ha emanato il Decreto dirigenziale del 15 maggio 2019 n. 6785, recante Disposizioni finalizzate a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative trasferite alle provincie ed alle città metropolitane ai sensi dell'art. 16 della legge regionale n. 26/2003 in merito alle autorizzazioni di produzione di biometano da rifiuti (pubblicato nel BU Regione Lombardia Serie Ordinaria n. 21 - 20 maggio 2019).

Così si chiarisce che criteri statali che definiscono il biometano quale prodotto, anche nel caso in cui derivi da un impianto di recupero di rifiuti, **sono da individuarsi nel d.m. 2 marzo 2018 e nella relativa procedura operativa.**

Le Autorità competenti dovranno, quindi, autorizzare la produzione di biometano, anche da impianti di trattamento dei rifiuti, utilizzando i citati criteri statali.

La questione è caldissima! Lo sviluppo della produzione di biometano si scontra animatamente con la sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/18 sull'End of Waste che blocca il rilascio delle autorizzazioni al recupero rifiuti.

SANZIONI

Ai fini dell'integrazione della condotta di cui all'art. 29-quattordices del D.Lgs. n. 152/06 è necessario che sia integrato un danno ambientale?

La Cassazione risponde nella sentenza n. 17056 del 18 aprile 2019. Si ricorda la genesi di tale articolo nella stesura oggi in vigore, seguente al d.lgs. n. 46 del 2014, recante attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, che all'art. 7, comma 13 ha novellato l'articolo in parola. Il ricorrente sosteneva che ai fini dell'integrazione della condotta di cui all'art. 29-quattordices fosse necessaria la realizzazione di un danno ambientale.

Tuttavia, la Cassazione lo nega. Infatti, dalla norma, non emerge che il danno ambientale sia una condizione di punibilità, trattandosi di una fattispecie di carattere meramente formale e non sostanziale. Onde realizzare la condotta è sufficiente che l'attività si sia svolta con inosservanza dell'autorizzazione integrata ambientale, indipendentemente dalla produzione di un danno all'ambiente.

VERDE

Legge europea 2018 in GU!

La legge europea 2018 è stata pubblicata in GU n.109 dell'11 maggio ed è entrata in vigore il 26 maggio.

Tra le disposizioni in materia ambientale, dopo diverse stesure nel corso dei lavori parlamentari, nella versione definitiva e pubblicata così si riformula l'art. 185, comma 1, lettera f) del d.lgs. n. 152/06 *"f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente ne' mettono in pericolo la salute umana"*.

Sarà salvaguardato ora il diritto europeo dopo la questione della non conformità al diritto europeo dell'ampliamento della deroga alla normativa sui rifiuti operata con la precedente stesura dell'art. 185, comma 1 lett. f) del d.lgs n. 152/06?

ALBO

Trasporti transfrontalieri di rifiuti: autorizzazione rilasciata da Autorità Svizzera equipollente a licenza comunitaria

Ai sensi dell'art. 15 comma 4 del D.M. n. 120/2014 per le imprese e gli enti con sede legale all'estero la domanda di iscrizione all'Albo è presentata alla sezione regionale e provinciale nel cui territorio di competenza è ubicata la sede secondaria o il domicilio. Tra la documentazione richiesta alla lett. c) compare l'attestazione del possesso della licenza comunitaria o dell'autorizzazione internazionale all'autotrasporto di merci ove previste.

Il Comitato nazionale nella circolare n. 5 del 9 maggio 2019 fornisce ulteriori indicazioni riguardo all'iscrizione nella categoria 6 (imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti). In particolare, quanto alla documentazione integrativa che le imprese che intendono effettuare esclusivamente attività di trasporto transfrontaliero di rifiuti su strada precisa che sussiste una sostanziale equipollenza tra la licenza comunitaria e l'autorizzazione rilasciata dalla Confederazione Svizzera per quanto riguarda i trasporti bilaterali su strada in transito sui territori della Comunità Europea e della Svizzera.

SMALTIMENTO

Gli inceneritori quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale: si può, secondo la Corte Ue!

La Corte di giustizia Ue si pronuncia con sentenza dell'8 maggio 2019, causa C-305/18 argomentando che il principio della gerarchia dei rifiuti deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale", purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

Sul versante della valutazione ambientale, invece, la Corte ritiene che l'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE, devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di "piani e programmi", ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.

SANZIONI

Traffico illecito di rifiuti: reato abituale proprio

Quale è la natura del reato di traffico illecito di rifiuti?

Lo stesso è oggi disciplinato ai sensi dell'art. 452-*quaterdecies* c.p.

La Cassazione Sez. III del 12 aprile 2019, n. 16036 argomenta che sussiste continuità normativa con il previgente art. 260 d.lgs n. 152/06 e si classifica quale reato abituale proprio, in quanto caratterizzato dalla sussistenza di una serie di condotte le quali, singolarmente considerate, potrebbero anche non costituire reato.

Di qui ne deriva che la consumazione deve ritenersi esaurita con la cessazione dell'attività organizzata finalizzata al traffico illecito dei rifiuti e che alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge.

RESPONSABILITÀ

L'impugnazione di progetti di opere lesive dell'ambiente: occorre la prova della dannosità dell'opera?

La questione controversa si incentra sulla legittimazione ad agire contro provvedimenti di approvazione di progetti di opere ed impianti potenzialmente impattanti sul territorio, dal punto di vista ambientale, urbanistico e paesaggistico e se si richieda la prova della concreta dannosità dell'impianto.

La giurisprudenza è divisa e il Consiglio di Stato Sez. V del 2 aprile 2019, n. 2176 accoglie l'orientamento prevalente, secondo il quale la legittimazione ad agire contro provvedimenti di approvazione di progetti di opere ed impianti potenzialmente impattanti sul territorio, dal punto di vista ambientale, urbanistico e paesaggistico, non richiede una dimostrazione puntuale della concreta dannosità dell'impianto che, in quanto ancora da realizzare si tradurrebbe in una prova di carattere diabolico, ma anche soltanto una prospettazione plausibile delle ripercussioni negative. Si argomenta che un rigore in tal senso sul piano probatorio si porrebbe in violazione dei principi costituzionali sanciti dall'art. 24 e 113 della Costituzione.

BONIFICA

Procedure di bonifica solo se c'è contaminazione

Quando sono applicabili le procedure di cui agli art. 242 del d.lgs n. 152/06?

Il Tar Lombardia, Brescia, Sez. 1^a, dell'8 aprile 2019, n. 326 chiarisce che il presupposto è la contaminazione del sito. Ai sensi dell'art. 240 comma 1 si intende per "sito contaminato" un sito nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati.

Il Tribunale amministrativo specifica che in assenza di contaminazione del sito (nei termini definiti dall'articolo 240, comma 1, lett. e) del TUA) non sono applicabili le procedure di cui agli articoli 242 e ss. del TUA e quindi non è ammessa la messa in sicurezza permanente, configurandosi diversamente un'ipotesi di abbandono di rifiuti, con conseguente obbligo di rimozione e destinazione degli stessi agli impianti autorizzati al trattamento.

SCARICHI

Scarichi e rilevanza penale

In tema di scarichi e conformità alle norme, in particolare sui delicati rapporti tra controlli amministrativi e rilevanza penale si pronuncia ancora la Cassazione Penale, Sez. III, n. 16044 del 12 aprile 2019.

Si ricorda che l'art. 220 disp. att. cod. proc. pen. stabilisce che "quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice".

Si chiarisce che presupposto dell'operatività dell'art. 220 non è l'insorgenza di una prova indiretta quale indicata dall'art. 192 cod. proc. pen., quanto, piuttosto, la sussistenza della mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e nel momento in cui emerge, a prescindere dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata.

ALTRO

Istruzioni Operative per la gestione e lo smaltimento dei pannelli fotovoltaici incentivati

Sono state pubblicate le nuove "Istruzioni Operative per la gestione e lo smaltimento dei pannelli fotovoltaici incentivati", ai sensi dell'art. 40 del D.lgs. 49/2014.

Il d.lgs n. 49/2014, di attuazione della Direttiva 2012/19/UE, disciplina la gestione e lo smaltimento dei Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche - RAEE.

Cosa sono i "rifiuti derivanti dai pannelli fotovoltaici"?

Ai sensi dell'art. 4, lettera qq), del Decreto, sono i RAEE provenienti dai nuclei domestici, originati da pannelli fotovoltaici installati in impianti di potenza nominale inferiore a 10 kW.

L'obiettivo della nuova stesura delle istruzioni operative è la semplificazione del processo di gestione dei rifiuti prodotti dai pannelli fotovoltaici a fine vita.

SANZIONI

Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti

La Cassazione (Sez. III n. 16056 del 12 aprile 2019) si pronuncia sull'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti e l'ingiusto profitto.

Il profitto non deve necessariamente assumere una natura eminentemente patrimoniale, ben potendosi integrare con vantaggi di altro genere, quali il mero risparmio di costi. Così sostiene la dottrina.

Il requisito dell'ingiusto profitto non deriva dall'esercizio abusivo dell'attività di gestione dei rifiuti, bensì dalla condotta continuativa ed organizzata finalizzata a conseguire vantaggi (risparmi di spesa e maggiori margini di guadagno) altrimenti non dovuti. Si è chiarito che l'ingiustizia del profitto evoca "un concetto di relazione che gli deriva dal confronto con quello normalmente conseguito a seguito dell'esercizio lecito dell'attività, sì da rendere l'attività illecitamente svolta ingiustamente concorrenziale e/o maggiormente redditizia non solo per chi la propone, ma anche per chi ne usufruisce (il mercato)". Sulla stessa linea ora si pone la Cassazione in questo ultimo arresto.

APPALTI

Decreto Sblocca cantieri

Il decreto legge 18 aprile 2019 n. 32 (c.d. Sblocca cantieri) reca “*Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*” e comporta semplificazioni per le procedure di gara e di aggiudicazione degli appalti.

Tra le principali novità:

- l’istituzione di un regolamento unico all’interno del quale verranno riuniti una serie di provvedimenti attuativi del Codice dei contratti;
- la riduzione degli oneri informativi a carico delle amministrazioni; la possibilità di affidare gli interventi di manutenzione sulla base del progetto definitivo;
- la semplificazione e la velocizzazione delle procedure di aggiudicazione per appalti di importo inferiore alle soglie previste a livello comunitario, con la reintroduzione della preferenza del criterio del minor prezzo e l’eliminazione dell’obbligo di indicare la terna dei subappaltatori.

RESPONSABILITÀ

Rischio idrogeologico: Piano nazionale

In GU del 13 aprile scorso è stato pubblicato il DPCM del 20 febbraio 2019, recante “*Approvazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale*”.

È strutturato in tali ambiti e misure di intervento:

- misure di emergenza;
- misure di prevenzione;
- misure di manutenzione e ripristino;
- misure di semplificazione;
- misure di rafforzamento della governance e organizzative.

Gli obiettivi sono:

- un quadro unitario circa l’assunzione dei fabbisogni, la ripartizione relativa ai suddetti ambiti e misure di intervento;
- sintesi delle risorse finanziarie disponibili;
- ripartizione dei carichi operativi e il piano delle azioni;
- sistema di governance e delle collaborazioni istituzionali;
- cronoprogramma delle attività;
- sistema di reporting, monitoraggio e controllo di gestione.

CONTROLLI

Gas fluorati a effetto serra: abrogata la comunicazione ISPRA!

All’indomani del D.P.R. 16 novembre 2018 n. 146 è stata tra le altre novità abrogata la Dichiarazione ISPRA di cui all’articolo 16, comma 1, del D.P.R. n. 43/2012 che si sarebbe dovuta inviare entro il 31 maggio (riguardante le quantità di emissioni in atmosfera di gas fluorurati).

A tal fine, è stata istituita la Banca dati, di cui all’art. 16 del D.P.R. n. 146/2018, onde raccogliere le informazioni contenute nei registri, le vendite di gas fluorurati a effetto serra e di apparecchiature contenenti tali gas e le attività di assistenza, manutenzione, riparazione e smantellamento di dette apparecchiature, sono comunicate, per via telematica, alla Banca dati gestita dalla Camera di commercio competente.

A decorrere dall’ottavo mese successivo all’entrata in vigore del D.P.R. n. 146/2018 (dal 25 settembre 2019) tutte le informazioni contenute nei registri di cui all’articolo 6 del regolamento (UE) n. 517/2014, relative alle attività di controllo delle perdite nonché alle attività di installazione, assistenza, manutenzione, riparazione, smantellamento, sono comunicate, per via telematica, alla Banca dati di cui all’articolo 16 del citato D.P.R. n. 146/2018.

DISCARICA

Discariche italiane in violazione del diritto europeo

La procedura di infrazione nei confronti dell’Italia in relazione alla non conformità alla normativa europea di ben 44 discariche si è conclusa con una sentenza di condanna della Corte di Giustizia Ue, Sez. V, del 21 marzo 2019 causa C-498/17.

Ai sensi dell’articolo 14 della direttiva 1999/31, infatti, gli Stati membri devono adottare misure affinché le discariche preesistenti, ossia le discariche che hanno ottenuto un’autorizzazione o quelle che erano già in funzione prima del 16 luglio 2001, possano continuare a operare dopo il 16 luglio 2009 soltanto se sono stati attuati al più presto i provvedimenti di cui all’articolo 14, lettere b) e c), della suddetta direttiva. Tale articolo instaurerebbe un regime transitorio destinato a garantire che le discariche preesistenti siano rapidamente messe in conformità con i requisiti di tale direttiva.

L’Italia non avendo adottato tutte le misure necessarie è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell’articolo 14, lettere b) e c), della direttiva 1999/31.

TRASPORTO

ADR 2019: Decreto del 12 febbraio 2019

L'Italia ha recepito l'ADR 2019 con il Decreto del 12 febbraio 2019, recante *"Recepimento della direttiva (UE) n. 2018/1846 che modifica gli allegati della direttiva n. 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al trasporto interno di merci pericolose, al fine di tenere conto del progresso scientifico e tecnico"*, pubblicato in GU del 5 aprile scorso.

L'art. 5 del d.lgs. n. 35 del 2010, rimette all'amministrazione il recepimento delle direttive comunitarie, concernenti l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico della materia del trasporto di merci pericolose su strada, recanti modifiche degli allegati A e B dell'ADR, dell'allegato del RID. Si è allora ritenuto opportuno trasporre nell'ordinamento interno le disposizioni della direttiva 2018/1846/UE.

Le disposizioni dell'accordo europeo relativo al trasporto internazionale delle merci pericolose su strada (ADR) devono essere aggiornate regolarmente in conformità all'articolo 14 del medesimo accordo. A partire dal 3 gennaio 2018 doveva essere applicata l'ultima versione modificata dell'accordo e si era reso necessario, quindi, modificare l'allegato I, capo I.1, della direttiva 2008/68/CE con la Direttiva 2018/217.

SOTTOPRODOTTO

Fresato bituminoso: quando è sottoprodotto

La Cassazione Penale (Sez. III del 14 Marzo 2019, n. 11452) torna nuovamente sulla questione della definizione del fresato bituminoso, cioè il conglomerato bituminoso recuperato mediante fresatura degli strati del rivestimento stradale. Rifiuto o sottoprodotto? Il fresato bituminoso proveniente dall'asportazione del manto stradale mediante spandimento al suolo e compattamento costituisce un materiale classificato come rifiuto speciale dal codice europeo dei rifiuti (CER).

Il fresato d'asfalto quale rifiuto costituisce, quindi, l'ipotesi normale.

La qualificazione e gestione come sottoprodotto è oggetto di dispute ancora in atto e la Cassazione per questo chiarisce che può essere trattato alla stregua di un sottoprodotto solo se venga inserito in un ciclo produttivo e venga utilizzato senza alcun trattamento in un impianto che ne preveda l'utilizzo nello stesso ciclo di produzione, senza operazioni di stoccaggio a tempo indefinito.

Vale la pena di ricordare che oggi il dibattito di cui si parla in sentenza dovrebbe ritenersi risolto con il recente decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 28 marzo 2018, n. 69.

SCARICHI

Buono stato ambientale delle acque marine: decreto del 15 febbraio 2019

Il Ministero dell'Ambiente ha aggiornato i requisiti del buono stato ambientale delle acque marine con il Decreto del 15 febbraio 2019, pubblicato in GU del 22 marzo scorso.

I requisiti del buono stato ambientale delle acque marine, di cui all'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 3 ottobre 2010, n. 190 e successive modificazioni, sono determinati nell'allegato I del decreto.

La materia è regolata a livello europeo dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE), modificata dalla direttiva 2017/845 per quanto riguarda gli elenchi indicativi di elementi da prendere in considerazione ai fini dell'elaborazione delle strategie per l'ambiente marino.

A livello nazionale il decreto legislativo 13 ottobre 2010, n. 190 ha recepito la direttiva quadro e il decreto del Ministro dell'ambiente n. 249 del 17 ottobre 2014 ha provveduto alla determinazione del buono stato ambientale e definizione dei traguardi ambientali, determinando i requisiti del buono stato ambientale delle acque marine nell'allegato I.

BONIFICA

Concentrazioni soglia di contaminazione e concentrazioni soglia di rischio

Il Cons. di Stato, Sez. V, del 10 aprile 2019, n.236 si pronuncia sulla distinzione tra concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Si argomenta che le procedure operative ed amministrative da attivare, a carico del *"responsabile dell'inquinamento"*, al verificarsi di un evento potenzialmente contaminante, sono previste all'art. 242 del d. lgs. n. 152/2006, da quale emerge con chiarezza la distinzione tra CSC e CSR. Le prime sono strumentali a riconoscere, nell'area sottoposta a verifica, l'esistenza di sostanze inquinanti in una soglia tale da giustificare la predisposizione di un piano di caratterizzazione; le seconde sono invece preordinate alla verifica della sussistenza di un livello di rischio tale da giustificare l'attuazione di interventi di bonifica e di messa in sicurezza.

Ne deriva che la soglia di concentrazione può essere abbassata. Infatti, la fissazione dei valori di CSC non ha per scopo la tutela della salute, ma solo la rintracciabilità nell'ambiente delle sostanze.

1.

SOMMARIO

- **1.10. Decreto sblocca cantieri e nuovo EoW:
si alla riforma, ma i problemi restano!**
di *Daniele Carissimi* 376
- **1.11. La legge europea sugli sfalci e le potature:
tutto cambia affinché nulla cambi**
di *Giulia Ursino* 381
- **1.12. Sull'applicabilità delle diverse forme di compostaggio
in loco: la risposta del Ministero dell'Ambiente**
di *Giulia Todini* 386
- **1.13. Corte di Giustizia: ancora una condanna dell'Italia
per il mancato rispetto della direttiva discariche**
di *Roberta Tomassetti* 390
- **1.14. *Prior Informed Consent* del commercio internazionale
di sostanze chimiche: la Decisione Ue 2019/668**
di *Giovanna Galassi* 395

“Decreto sblocca cantieri e nuovo EoW: si alla riforma, ma i problemi restano!”

di DANIELE CARISSIMI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Con la conversione in legge del *decreto sblocca cantieri*, si assiste al primo tentativo di risolvere lo stallo autorizzativo venutosi a creare in tema di *End of Waste*, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del febbraio 2018.

Tuttavia, invece di procedere, come appariva logico ed opportuno, al recepimento all'interno del nostro ordinamento giuridico dell'art. 6 della *direttiva rifiuti* (così come modificato dalla direttiva 2018/851/UE), si è preferito estendere alle *autorizzazioni ordinarie* e alle AIA i *criteri e vincoli* previsti per le *autorizzazioni semplificate*.

Il risultato?

Una riforma a metà, che nelle more dell'adozione dei *criteri europei* o *ministeriali*, rimane ancorata alle conoscenze raggiunte negli anni compresi tra il 1998 e il 2005, e che non tiene conto dei progressi industriali e tecnologici nel frattempo raggiunti, da soli in grado di fare la differenza nella realizzazione di un'*economia circolare effettiva*.

L'auspicio futuro è – e rimane quindi quello – di un pronto recepimento della direttiva 2018/851/UE, stante anche gli stretti tempi di adeguamento, fissati al 5 luglio 2020 che superi tale incresciosa situazione.

IN SINTESI

- A seguito della sentenza del Consiglio di Stato n.1229/2018, si è verificata una paralisi dell'intero settore *End of Waste*, a seguito del rifiuto delle Regioni di *concedere/rinnovare* i relativi *titoli autorizzativi*;
- a tale situazione si è cercato di porre rimedio politico, in sede di conversione in legge del DL 32/2019 (c.d. *decreto sblocca cantieri*);
- la nuova norma presenta tuttavia più ombre che luci;
- la riforma lascia infatti fuori tutti i processi più innovativi, in grado di fare la differenza nell'ottica di un'*economia circolare* e nell'utopia di una *società a rifiuti zero*;
- ed ancora, perplessità desta la disposizione che vuole affidare l'armonizzazione della disciplina a un successivo *decreto ministeriale* avente *natura non regolamentare*;
- per colmare tale vuoto, occorrerebbe procedere quanto prima al recepimento della Direttiva 2018/851/UE, nella parte in cui modifica l'art.6 della Direttiva 2008/98/CE.

di *Daniele Carissimi*

AUTORIZZAZIONI

Decreto sblocca cantieri e nuovo EoW: si alla riforma, ma i problemi restano!

1. Il problema End of Waste

Con gli *emendamenti* proposti al D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. *decreto sblocca cantieri*), in sede di sua conversione in legge¹, si è andato ad intervenire anche sul delicato tema dell'*End of Waste* (EoW).

Modifica, questa, a più voci acclamata da tutte le parti, stante il blocco delle relative autorizzazioni, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2018 n.1229.

Nello specifico, la suddetta sentenza, si innesta(va) all'interno dell'art. 184-ter (*ante riforma*), fornendone un'interpretazione applicativa, non scevra da rilevanti conseguenze pratiche.

Ed invero, i Giudici del Consiglio di Stato – laddove il previgente art. 184-ter prevedeva la necessaria emanazione di *criteri EoW* da parte delle Istituzioni Europee o, in mancanza, da parte del MATTM – lo interpretavano nel senso **le Regioni non sarebbero titolate alla concessione delle autorizzazioni alla cessazione della qualifica di rifiuto “caso per caso” fino all'emanazione di detti criteri.**

Criteri che – ricordiamolo - costituiscono i parametri al ricorrere dei quali i residui sottoposti a operazioni di trattamento, dismettono la loro natura di *rifiuto*, per assumere quella ben più favorevole di “*prodotto*”.

Ad oggi, tuttavia, risultano normativamente regolati solo i parametri afferenti ai *rottami ferrosi*, al *vetro e rame* (in sede europea) e ai *combustibili solidi secondari*, al *fresato d'asfalto* e ai *prodotti assorbenti* (in sede di legislazione nazionale).

Troppo pochi, se si considera la molteplicità di materiali riutilizzabili, a seguito dei moderni processi di trattamento.

Ne discendeva, una paralisi dell'intero settore, a seguito del rifiuto delle Regioni di *concedere/rinnovare i titoli autorizzatori End of Waste* in essere o in divenire, in ragione di una ritenuta incompetenza in materia.

E nel frattempo, gli spazi in *discarica* si esaurivano, aumentavano i costi di gestione dei rifiuti per le famiglie e le imprese e si rischia il collasso non solo del settore del *riciclo* e delle *raccolte differenziate*, ma indirettamente anche di altri settori produttivi, stante l'impossibilità di collocare e gestire i rifiuti in linea con i principi dell'*economia circolare*, di cui l'*End of Waste* costituisce una colonna portante.

Tale contesto, portava dunque alla riforma in commento, la quale – con il senno del poi – si presenta tuttavia come un'occasione persa, stante la sua incapacità di arrivare al nocciolo del problema, risolvendolo (v. *infra* Par. 3).

2. Il Nuovo End of Waste

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

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

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

Ad oggi, tale previsione viene estesa anche alle autorizzazioni di cui all'articolo: 208 (autorizzazione ordinaria); 209 (autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale) e 211 (autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione) nonché alle autorizzazioni Integrate Ambientali di cui al Titolo III-bis della parte seconda del T.U.A..

Con ciò a dire che, le competenti Autorità, in sede di *rilascio/rinnovo* dei suddetti titoli, dovranno guardare:

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

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

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

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

¹ L. 14 giugno 2019 n. 55, pubblicata in GU, Serie Generale, n. 140 del 17 giugno 2019.

AUTORIZZAZIONI

di Daniele Carissimi

Decreto sblocca cantieri e nuovo EoW: si alla riforma, ma i problemi restano!

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

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

L'iniziativa, tuttavia, rischia di tradursi in un *blocco nel blocco*, presentando notevoli ombre e poche luci.

3. Luci e ombre della nuova riforma

L'annunciata *riforma copernicana* in materia di End of Waste, rischia dunque di risultare incapace di forzare il blocco autorizzativo in essere.

In particolare, tra gli *effetti positivi*², va certamente annoverata la possibile ripresa delle attività di *riciclo* e di *recupero* dei c.d. *tradizionali flussi di rifiuti*, quali carta, plastica, tessuti, ceramiche e laterizi.

A fronte di ciò, tuttavia, si presentano molteplici *coni d'ombra*.

Ed invero, a controbilanciare tale possibilità, permane la situazione di stallo³:

- i. per tutte quelle *tipologie di rifiuti* che presentano una *provenienza* o delle *caratteristiche* non contemplate dai citati DM.

Basti pensare ai rifiuti derivanti dalla dismissione dei sistemi di energia rinnovabile (es. pale eoliche), non contemplate dai citati DM, i quali prendono in considerazione solamente le tradizionali tipologie di rifiuti (quali la carta, il vetro, i metalli, le plastiche, le ceramiche o il legno).

- ii. O ancora per tutte quelle *attività di recupero* non contemplate dai citati DM, perché all'epoca non erano pensabili, né tantomeno ipotizzabili in una disposizione di legge.

Si pensi, ad esempio, alle attività di produzione di *biometano* da FORSU (sebbene, in tale caso, il possibile sblocco potrebbe conseguire dalla classificazione del *biogas* da cui viene prodotto il *biometano* in termini di *emissioni*⁴);

- iii. O infine, per tutti quei *prodotti* esitanti dalle operazioni di *recupero*, ma non contemplati dai citati DM.

Ad esempio, la possibilità di ottenere pannelli fonoassorbenti dagli pneumatici fuori uso.

In altre parole - riconosciuta l'indubbia valenza preceettiva dei DM 5.02.1998, DM 12.6.2002 e DM 16.11.2005 – non si può non rilevare come gli stessi siano rimasti fermi alle conoscenze dell'epoca in cui sono stati emanati. Gli stessi, infatti, non sono mai stati aggiornati, ovviandosi in passato a tale mancanza con le autorizzazioni “*caso per caso*” rilasciate dalle Regioni.

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

Viene dunque meno quella *flessibilità* necessaria a discostarsi dalle stringenti regole previste per il *recupero* dai citati DM, che ribadiamo attuano una regolazione puntuale e inderogabile della tipologia dei rifiuti ammissibili in impianto, delle operazioni effettuabili sui rifiuti e financo dei materiali che devono esitare da tali trattamenti.

E con essa, paradossalmente, viene meno la possibilità di attuare un'economia veramente circolare, dal momento che tutti i residui oggetto delle più moderne attività di *riutilizzo/recupero* (e non attualmente coperti dai DM in commento), andranno gestiti come *rifiuti* e non come *end of waste*. E ciò anche in spregio ai *criteri di priorità* nella gestione dei rifiuti previsti dalla normativa europea e nazionale.

A conferma del revocato potere alle Regioni, si colloca altresì la *previsione* che attribuisce al MATTM la competenza facoltativa a emanare un *decreto* avente *natura non regolamentare*, al fine di uniformare l'applicazione della riforma su tutto il territorio nazionale.

A tal proposito, non possono tuttavia non rilevarsi i dubbi che tale disposizione evoca.

Ed invero, ci troviamo di fronte a una *fonte atipica* (il *decreto non regolamentare*), alla quale viene affidata la regolamentazione (futura) di una parte della materia, con portata *sostanzialmente normativa*. Ma a tale *sostanza* (di normazione generale appunto) non corrisponde la *forma* che generalmente gli è

2 In senso conforme, Confindustria “*position paper – DL sblocca cantieri, le novità introdotte in prima battuta al senato*”, 13 giugno 2019.

3 In senso conforme: Edo Ronchi “*Lo Sblocca cantieri blocca lo sviluppo del riciclo dei rifiuti*”, 13 giugno 2019.

4 Sia consentito rinviare a D. Carissimi, “*autolesionismo, EOW e biometano. Come voler impedire all'Italia di crescere*”, in Ambiente Legale Digesta marzo-aprile 2019.

di Daniele Carissimi

AUTORIZZAZIONI

Decreto sblocca cantieri
e nuovo EoW: si alla riforma,
ma i problemi restano!

tipica (ossia quella regolamentare, con tutti i vincoli procedurali e di controllo di cui alla L. n. 400 del 1988).

E sebbene detta “*fuga dal regolamento*” viene di fatto avallata dal legislatore, il quale all’articolo in commento ha - di fatto - espressamente previsto tale possibilità, rimane lecito chiedersi se sia giusto affidare contenuti normativi a atti *formalmente amministrativi*, privi delle adeguate forme di controllo.

La mancata applicazione dei vincoli procedurali previsti dall’art. 17 della L. 400/1988, priva ad esempio i *decreti non regolamentari* del controllo preventivo del Consiglio di Stato (acquisizione del parere) e successivo della Corte dei Conti (procedura del visto e della registrazione), e delle adeguate forme di *pubblicità legale*⁵.

Inoltre, detti decreti potrebbero essere oggetto di successiva contestazione, laddove in dottrina e giurisprudenza è pacifico il principio ai sensi del quale, “*ai fini del riconoscimento della natura regolamentare o meno di un decreto ministeriale, occorre avere riguardo essenzialmente al contenuto dell’atto, essendo, altrimenti, facilmente eludibile, la procedura di cui al citato art. 17 L. 400/1988, omettendo di denominare come “regolamenti” provvedimenti aventi invece un intrinseco contenuto di regolamento*”⁶.

Il tutto per dire che, l’emanazione di successive *Linee Guida* – contenenti disposizioni generali e astratte, in grado di innovare la materia – potrebbe determinare l’effetto opposto a quello che si vuole ottenere. Si creerebbe infatti un clima di incertezza in relazione al *sistema delle fonti*, ai destinatari delle disposizioni e perché no in ordine all’obbligo dei giudici di fare applicazione delle suddette disposizioni.

Ciò posto e in attesa di analizzare il contenuto delle

annunciate *Linee Guida*, il rischio più immediato della riforma rimane ad oggi quello di non tenere conto dei nuovi rifiuti, delle nuove tecniche e dei nuovi prodotti che si sono via via sviluppati, lasciando fuori dall’*iter autorizzativo* i processi più innovativi, in grado di fare la differenza nell’ottica di un’*economia circolare* e nell’utopia di una *società a rifiuti zero*.

Per dirla con altre parole: “*colpisce come in un decreto che punta a sbloccare i cantieri, si sia dimostrata una così scarsa conoscenza di un settore strategico come quello del riciclo dei rifiuti, approvando norme che bloccano lo sviluppo di nuovi impianti e nuove attività industriali che sono pronte a partire e che porterebbero vantaggi ambientali, occupazionali ed economici*”⁷.

E ancora, come rilevato dal Presidente di FISE Unicircular, Andrea Fluttero: “*serviva un’accelerazione e invece viaggiamo col freno a mano tirato*”.

Come superare tale – a dir poco paradossale – situazione?

Basterebbe procedere con il recepimento della nuova direttiva 2018/851/UE⁸ - la cui *deadline* di scadenza è tra l’altro fissata al 5 luglio 2020 – nella parte in cui modifica l’art.6⁹ della Direttiva Rifiuti.

Che senso avrebbe infatti stabilire un diverso regime che dovrebbe poi essere rimodificato entro pochi mesi?!

Al fine di forzare il blocco autorizzativo, andrebbe pertanto recepita la modifica del citato articolo 6, introducendo con norma di legge dello Stato, oltre alle *condizioni* per la cessazione della qualifica di rifiuto, anche *criteri specifici* per la loro uniforme attuazione territoriale da parte delle autorità competenti. Tali *criteri* sono già significativamente esaustivi e includono:

5 V. Marcenò, “*quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*” in www.osservatoriosullefonti.it

6 Cass. civ. Sez. III, 22 febbraio 2000, n. 1972; sulla prevalenza della sostanza sulla forma v. anche Cons. Stato Sez. VI, 30 novembre 2016, n. 5035.

7 Cfr. Nota 3.

8 Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE (DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti).

9 Art. 6 Direttiva 2008/98/CE, come modificato dalla Dir. 851/2018/UE: “1. Gli Stati membri adottano misure appropriate per garantire che i rifiuti sottoposti a un’operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni:

- la sostanza o l’oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici;
- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e
- l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana. [I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull’ambiente della sostanza o dell’oggetto.]

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

AUTORIZZAZIONI

di Daniele Carissimi

Decreto sblocca cantieri
e nuovo EoW: si alla riforma,
ma i problemi restano!

- i. l'individuazione dei materiali di rifiuto in entrata, ammissibili ai fini dell'operazione di recupero;
- ii. i processi e le tecniche di trattamento consentiti;
- iii. i 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, se necessario, i valori limite per le sostanze inquinanti;
- iv. i requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo di qualità, l'automonitoraggio e l'accreditamento, se del caso;
- v. e un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.

Inoltre, le autorizzazioni *caso per caso*, espressamente previste dall'art. 6 della citata direttiva, non potranno che essere affidate, applicando le condizioni e i requisiti definiti dalla legge dello Stato, alle autorità regionali competenti per le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211, nonché della parte

seconda del Codice.

Si fa altresì presente l'opportunità che tali autorizzazioni vengano pubblicate, insieme agli esiti dei controlli delle autorità competenti, ai fini di una maggior trasparenza.

In alternativa, potrebbero essere prontamente aggiornati – mediante loro integrazione e modifica – i DM citati, al fine di adeguarli all'evoluzione tecnica e tecnologica dei procedimenti e dei processi, ad oggi raggiunta. La cui applicazione (degli aggiornati DM), potrebbe poi, in un secondo momento, essere armonizzata con specifiche *Linee Guida* Ministeriali, preferibilmente di *natura regolamentare*, laddove integrassero i contenuti di legge con disposizioni sostanzialmente normative e innovative della materia. Tale seconda soluzione, tuttavia, si presenterebbe come necessariamente *transitoria*, e quindi non preferibile, in quanto entro il 2020 andrebbe comunque recepita la modifica all'art. 6 della *Direttiva Rifiuti*, la quale determina una diversa regolamentazione della materia, nei termini sopra esposti.

Altra misura non più posticipabile è infine quella dell'emanazione di ulteriori decreti EOW, in relazione a specifiche tipologie di rifiuti.

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

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

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

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

3. Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione ai sensi del paragrafo 2, gli Stati membri possono stabilire criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni di cui al paragrafo 1 a determinati tipi di rifiuti. Tali criteri dettagliati tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana della sostanza o dell'oggetto e soddisfano i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e).

Gli Stati membri notificano alla Commissione tali criteri in applicazione della direttiva (UE) 2015/1535 ove quest'ultima lo imponga.

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

Gli Stati membri possono rendere pubbliche tramite strumenti elettronici le informazioni sulle decisioni adottate caso per caso e sui risultati della verifica eseguita dalle autorità competenti.

5. La persona fisica o giuridica che:

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

di Giulia Ursino

RIFIUTI URBANI

“La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi”

La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi

di GIULIA URSINO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Al via le nuove norme in tema di *sfalci e potature*, contenute nella *legge europea 2018*. Per rispondere alle obiezioni sollevate in sede europea, è stato infatti riformato il testo dell'art. 185, comma 1, lett. f) del Testo Unico Ambientale, che permetteva – a determinate condizioni – di escludere gli sfalci e le potature dalle regole previste per la *gestione dei rifiuti*.

Ma la modifica si presenta più apparente che reale.

Si riafferma, infatti, una realtà tutta italiana, che impone il cambiamento affinché nulla possa cambiare.

Ma se cambiando tutto (esteriormente), tutto rimane com'è, non è detto che tutto non possa, di fatto, cambiare ulteriormente (ossia da un punto di vista interiore).

E a ben vedere è questa la vera rivoluzione. Il cambiamento che parte da dentro e che con la forza di un uragano spazza via le prassi e le interpretazioni errate (anche se di origine comunitaria), perché l'obiettivo è uno e uno soltanto: arrivare a una società a rifiuti zero, attraverso la prevenzione e l'applicazione dei principi sottesi a un'economia circolare.

IN SINTESI

- La L. 3 maggio 2019 n. 37 introduce nuove norme in materia ambientale, per provvedere all'adeguamento del diritto nazionale con quello europeo;
- in particolare, l'art. 20, detta disposizioni in materia di sfalci e potature, andando a riformulare per l'ennesima volta l'art. 185, comma 1, lett. f) del Testo Unico Ambientale;
- la modifica si presenta tuttavia più apparente che reale e non sembra destinata a sanare le obiezioni sollevate in sede europea col caso EU PILOT 9180/2017/ENVI;
- andrebbe valutata una seria interlocuzione con le Istituzioni comunitarie, volta sostenere tale scelta, in quanto esclude a monte la stessa produzione del rifiuto;
- e ciò in linea con gli obiettivi dell'*economia circolare* e con i *criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*.

RIFIUTI URBANI

di Giulia Ursino

La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi

1. La Legge Europea

La *legge europea* – insieme alla *legge di delegazione europea* – rappresentano lo strumento per assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea.

In particolare, la *legge europea* si occupa di ovviare ai casi di *mancato/non corretto* recepimento della normativa dell'Unione, attraverso l'introduzione di norme volte a sanare le ipotesi di possibili contrasti. Ancor più nello specifico, la stessa – così come disciplinata dall'art. 30, comma 3, della L. 234/2012¹ – reca:

- i. le disposizioni *modificative* o *abrogative* delle disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi discendenti dall'ordinamento dell'Unione Europea;
- ii. le disposizioni *modificative* o *abrogative* di disposizioni statali vigenti oggetto di *procedura d'infrazione* (ma anche di *pre-infrazione* es attraverso il sistema c.d. “EU Pilot”) avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o da sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- iii. le disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea;
- iv. le disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea;
- v. e infine le disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo esercitabile in caso di inerzia delle Regioni a dare attuazione al diritto dell'Unione Europea, nelle materie di loro competenza.

Ebbene, per l'anno 2018, l'Italia ha provveduto a detto adeguamento con la **L. 3 maggio 2019 n. 37** (c.d. *Legge Europea 2018*), con la quale – in tema di ambiente – ha risposto alle (presunte) violazioni del diritto europeo con 4 disposizioni, occupandosi:

1. all'art. 18, di *combustibile esaurito e rifiuti radioattivi* – in risposta alla *procedura di infrazione* n. 2018/2021;
2. all'art. 19, di *rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche* (RAEE) – in risposta al

Caso EU-Pilot 8718/16/ENVI;

3. all'art. 20, di *sfalci e potature* – in risposta al Caso EU-Pilot 9180/17/ENVI;

4. e infine all'art. 21, di *impianti di biogas, biomasse e bioliquidi*.

Tale adeguamento è apparso necessario in quanto la (meno grave) apertura di un *Caso EU Pilot*, può sfociare in una vera e propria *procedura di infrazione*, la quale a sua volta può portare alla previsione di *sanzioni pecuniarie* in capo allo Stato membro giudicato inadempiente².

Ciò posto, andiamo ora ad analizzare – per quanto di interesse – lo specifico caso degli sfalci e delle potature!

2. Sfalci e potature, riepiloghiamo

Per comprendere appieno la portata delle disposizioni introdotte dalla *legge europea 2018* in tema di sfalci e di potature, è bene effettuare una breve ricognizione del travagliato “*iter*” della materia.

Ebbene, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 1, lett. f) della Direttiva 2008/98/CE (c.d. *Direttiva Rifiuti*): “1. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva: [...] f) materie fecali, se non contemplate dal paragrafo 2, lettera b), paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”. Nel recepire la suddetta Direttiva, il *previgente testo* dell'art. 185, comma 1, lett. f) del TUA prevedeva che: “Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto [...] le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”.

Al fine di escludere un materiale dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti, quindi, era necessario dimostrare la sussistenza cumulativa delle seguenti condizioni³:

- 1 LEGGE 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).
- 2 G. Galassi, “la violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione. Il caso dei rifiuti radioattivi”, in *Ambiente Legale Digesta* gennaio/febbraio 2019.
- 3 Per una analisi di dettaglio si veda D.Carissimi, “manutenzione del verde: il nuovo articolo 185, comma 1, lett. f) del D.Lgs 152/2006, alla luce della recente novella legislativa”, in *Ambiente Legale Digesta* n. 2 settembre-ottobre 2016.

di Giulia Ursino

RIFIUTI URBANI

La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi

- i. I residui dovevano consistere in *materiali agricoli o forestali*, potendo identificarsi in *materie fecali, sfalci e potature*.
- ii. I residui dovevano essere caratterizzati come *sostanze naturali non pericolose*.
- iii. I residui dovevano essere *reimpiegati nel medesimo o in un altro ciclo produttivo, agricolo o energetico*, assicurando il rispetto delle eventuali norme di settore vigenti.
- iv. I processi e metodi di tale reimpiego dovevano escludere qualsiasi minaccia ambientale.

Con la **novella dell'art. 185, comma 1, lett. f)** – introdotta dalla L. 28 luglio 2016 n. 154 – veniva invece sancito che: *“Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto [...] f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia, gli sfalci e le potature provenienti dalle attività di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), e comma 3, lettera a), nonché ogni altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso destinati alle normali pratiche agricole e zootecniche o utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana”*.

In base al riformato testo, si ampliava quindi in maniera esponenziale l'ambito di applicazione dell'esclusione normativamente prevista⁴, potendovi ricomprendere la pressoché totalità dei rifiuti prodotti dalle *attività di manutenzione del verde*, nonché dei rifiuti verdi prodotti dalle attività agricole ed agroindustriali dei privati. Tuttavia per poter rientrare in tale regime di favore non solo era necessario verificare l'origine (*rectius* la provenienza) di tali scarti, bensì ne andava dimostrata anche la *“destinazione”*, atteso che tale deroga si applicava unicamente ai materiali:

- destinati alle *normali pratiche agricole e zootecniche*;
- utilizzati in *agricoltura, nella silvicoltura*;
- utilizzati per la *produzione di energia*.

Con la precisazione che, il reimpiego del materiale era possibile anche laddove lo stesso veniva utilizzato in un luogo diverso da quello in cui risultava prodotto ovvero anche se ceduto a terzi.

Tale discrepanza tra il diritto nazionale e comunitario⁵, sfociava tuttavia dapprima in un' *interrogazione parlamentare*⁶ (E-008519/2016) – cui veniva data risposta dalla Commissione Europea, in data 21 dicembre 2016⁷ – e successivamente in una seconda *interrogazione* nell'11 aprile 2017⁸, la quale portava a una nuova risposta della Commissione in data 15

4 Per una più approfondita analisi si rimanda a G. Ursino, *“sfalci e potature: ipotesi ragionate alla luce dei recenti interventi comunitari”*, in Ambiente Legale Digesta n. 9/2017.

5 Per un'analisi di dettaglio del travagliato iter sopra descritto, si veda anche: G. Ursino *“Al via la stretta sugli sfalci e le potature, risospinti senza posa nel passato”*, in Ambiente Legale Digesta n. 5 settembre-ottobre 2018; e G. Ursino *“Circolare Ministeriale n. 3983 del 15 marzo 2018: gli sfalci, le potature e l'eterno ritorno del tempo”* in Ambiente Legale Digesta n. 3 maggio-giugno 2018.

6 Interrogazione Parlamentare E-008519/2016 del 11 novembre 2016: *“La definizione di rifiuto organico figura nella direttiva 2008/98. All'articolo 3(4) i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi («sfalci e potature») sono inclusi nella definizione e come prescrive l'articolo 7 non possono essere esclusi da tale ambito. In Italia, il decreto legislativo 205 del 3 dicembre 2010, che recepisce la direttiva, integra la normativa ambientale di riferimento (decreto legislativo 152/06) e include coerentemente «sfalci e potature» nella definizione di rifiuto organico. Lo scorso 28 luglio 2016 è stata adottata la legge 154, che modifica varie disposizioni normative esistenti tra cui anche il decreto legislativo 152/06. All'articolo 41 essa modifica lo status quo esistente e ricomprende anche «sfalci e potature» tra i materiali da escludere dalla definizione di rifiuto. Di conseguenza, a partire dal 25 agosto 2016 e solo in Italia, «sfalci e potature» potranno non essere più considerati rifiuti organici e quindi potranno essere destinati a usi che la direttiva 2008/98 proibirebbe.*

Considerato quanto sopra esposto, la Commissione, alla luce della direttiva, ritiene plausibile che rifiuti di parchi e giardini come sfalci e potature possano essere esclusi dall'ambito di applicazione delle norme sui rifiuti?

In caso di risposta negativa come intende essa intervenire per riportare coerenza normativa?”

7 Risposta di Karmenu Vella a nome della Commissione del 21 dicembre 2016: *“Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti(1) (di seguito «la direttiva»), la definizione di «rifiuto organico» include i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi. La Commissione ritiene che gli sfalci e le potature rientrino in tale definizione se provengono da giardini e parchi e pertanto dovrebbero essere oggetto di una corretta gestione dei rifiuti, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva. L'assenza di un controllo adeguato ed efficace su questo tipo di rifiuti sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva. La Commissione solleverà la questione con le autorità italiane competenti”*.

8 Interrogazione Parlamentare 11 aprile 2017 a firma di Dario Tamburrano (EFDD): *“il decreto del 13 ottobre 2016, n. 264, in vigore in Italia dal marzo 2017, inserisce sfalci e potature provenienti dal verde pubblico e privato fra i sottoprodotti.*

RIFIUTI URBANI

di Giulia Ursino

La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi

giugno 2017⁹, che nel ribadire le proprie conclusioni del 21 dicembre 2016, segnalava che la questione era stata correttamente incardinata dinanzi alle Autorità Italiane competenti e che “sono in corso contatti al fine di trovare una soluzione al problema”.

Ciononostante, nel maggio 2017, veniva aperto un caso *EU-Pilot* nei confronti dell'Italia, proprio in relazione alla normativa nazionale degli sfalci e delle potature e segnatamente il Caso *EU Pilot* 9180/2017/ENVI.

Pertanto, proprio in risposta all'apertura del caso *EU Pilot* 9189/2017/ENVI, che si ponevano le nuove disposizioni della *legge europea* 2018. Ma andiamo a vedere in che termini.

3. Sfalci e potature, cosa cambia

Secondo il disposto dell'art. 20 (*Disposizioni relative allo smaltimento degli sfalci e delle potature - Caso EU-Pilot 9180/17/ENVI*) della *legge europea* 2018, l'articolo 185, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, lettera f) è così sostituito:

“f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la

salute umana”.

Muta pertanto il testo dell'art. 185, comma 1, lett. f) del TUA, prevedendo che non rientrano nel campo di applicazione della *Parte IV* del TUA – e quindi non sono da considerare rifiuti – la *paglia* e altro *materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso*, quali a titolo esemplificativo:

- i. gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali;
- ii. nonché gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico dei comuni,

ripresentandosi così il c.d. *vincolo di provenienza*.

I quali risultino destinati (2 vincolo, ossia quello della *destinazione*):

- i. all'agricoltura,
- ii. alla silvicoltura;
- iii. o alla produzione di energia da tale biomassa,

anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana.

Ma al mutamento formale del testo, non sembra corrispondere uno stravolgimento di fatto della materia.

Ed invero, sebbene venga eliminata – tra le possibili destinazioni – quella relativa alle “normali pratiche agricole e zootecniche”, i residui possono comunque essere riutilizzati in *agricoltura* e *silvicoltura* (sicché solo la residuale ipotesi della *zootecnia* ne sembrerebbe esclusa).

Ed ancora, tra i materiali esclusi – sebbene venga eli-

In risposta all'interrogazione E-008519/2016, relativa alla legge n. 154 del 2016 che escludeva sfalci e potature dalla definizione di rifiuto, la Commissione ha tuttavia già indicato che sfalci e potature sono rifiuti a tutti gli effetti e devono dunque avere modalità di gestione e trattamenti in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva 2008/98/CE; ha inoltre affermato la volontà di sollevare la questione con le autorità italiane competenti.

Alla luce di quanto precede, può la Commissione rispondere ai seguenti quesiti:

- *ha sollevato la questione con le autorità italiane (o quando intende farlo) e, in caso di risposta affermativa, quali risposte ha ricevuto dalle medesime?*
 - *Come intende ulteriormente procedere, alla luce del decreto n. 264 che nel frattempo è entrato in vigore, per garantire che sfalci e potature siano considerati rifiuti a tutti gli effetti e come tali vengano gestiti e trattati?*
 - *Ha aperto in proposito una procedura EU-Pilot o, in caso di risposta negativa, quando intende farlo?”.*
- 9 Risposta di Karmenu Vella a nome della Commissione del 15 giugno 2017: “Come osservato dalla Commissione nella sua risposta all'interrogazione scritta E008519/2016, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (di seguito «la direttiva»), la definizione di «rifiuto organico» include i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi. La Commissione ritiene che gli sfalci e le potature rientrino in tale definizione se provengono da giardini e parchi e pertanto dovrebbero essere oggetto di una corretta gestione dei rifiuti, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva. L'assenza di un controllo adeguato ed efficace su questo tipo di rifiuti sarebbe in contrasto con le disposizioni della direttiva.

La questione della classificazione degli sfalci e delle potature come rifiuti, alla luce del decreto 264 del 13 ottobre 2016 che li classifica come sottoprodotto, e dell'articolo 41 della legge n. 154/2016, che ha modificato l'articolo 185 del decreto legislativo 152/2006 nel senso di escludere sfalci e potature dalle disposizioni in materia di rifiuti, è stata sollevata presso le autorità italiane competenti e sono in corso contatti al fine di trovare una soluzione al problema”.

di Giulia Ursino

RIFIUTI URBANI

minato il riferimento alle *attività agricole e agroindustriali dei privati* (di cui all'art. 184, comma 3, lett. a del TUA) – di fatto continuano ad esservi ricompresi la stragrande maggioranza dei rifiuti verdi, costituiti per l'appunto dai residui prodotti dalle *attività di manutenzione del verde pubblico*.

Inoltre, non è detto che l'ipotesi di cui all'art. 184, comma 3, lett. a) del TUA, esclusa dalla *porta* non possa di fatto rientrare dalla *finestra*, essendo l'elencazione normativa – per espressa previsione di legge – meramente “*esemplificativa e non esaustiva*”. Con ciò facendo presumere possibili future “*assimilazioni*”, basate sull'*identità* del materiale trattato e sul *principio di non contraddizione* che permea di sé tutto il nostro ordinamento giuridico.

CONCLUSIONI

Alla luce della ricognizione svolta, dubbi sorgono in merito all'effettiva capacità dell'art. 20 della *legge europea* di tacitare, una volta per tutte, le obiezioni sollevate alla compatibilità del diritto nazionale con quello europeo, in materia di sfalci e potature.

Ed invero, il caso *EU-PILOT* 9180/17/ENVI – con il quale si contestava all'Italia di aver sostanzialmente esteso il regime di favore per i residui del verde, in spregio a quanto previsto dalla *direttiva rifiuti* (2008/98/CE) – non viene punto risolto. Anzi, la riconferma dell'inclusione degli sfalci e delle potature derivanti dall'*attività di manutenzione del verde* tra le possibili “*esclusioni*” di cui all'art. 185, sebbene condivisibile, non fa – se possibile – che aggravarlo ulteriormente.

A questo punto, andrebbe valutata una seria interlocuzione con le Istituzioni comunitarie, volta sostenere tale scelta – che sebbene si presenta come quella non maggiormente rispondente al dato letterale di cui alla direttiva rifiuti 2008/98/CE – dovrebbe essere invece quella privilegiata, in quanto esclude a monte la stessa produzione del rifiuto.

E ciò in linea con gli obiettivi dell'*economia circolare* e con i *criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*¹⁰, che mettono la *prevenzione* (della produzione del rifiuto), al primo posto.

Un'economia veramente circolare passa dalla volon-

tà di evitare a monte la produzione del rifiuto, allora non freniamoci sulla base di irragionevoli paure (relative a possibili *deficit* di controllo), piuttosto cerchiamo di blindare detta disposizione, con successive norme atte a imbrigliare il fenomeno e evitarne possibili deviazioni illecite.

La legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi

10 Art. 179, comma, 1 D.Lgs 152/2006: “*La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:*

- *prevenzione;*
- *preparazione per il riutilizzo;*
- *riciclaggio;*
- *recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;*
- *smaltimento*”.

“ Sull'applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco: la risposta del Ministero dell'Ambiente ”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il Ministero dell'Ambiente - in risposta alla Regione Lombardia - ha emanato recentemente una nota con cui ha chiarito nel merito le condizioni per l'applicabilità delle diverse operazioni di compostaggio in loco.

In particolare, la nota si occupa di delineare le attività di autocompostaggio, compostaggio locale e compostaggio di comunità, così come modificate dagli ultimi interventi in materia.

Nel presente contributo, pertanto, si procederà alla disamina delle suddette operazioni di compostaggio alla luce di quanto chiarito dall'intervento del ministero al fine di comprendere le diversità tra le tipologie menzionate e, dunque, la loro concreta applicabilità.

IN SINTESI

- Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, recentemente si è pronunciato sulla applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco dei rifiuti organici;
- preliminarmente, si è occupato di inquadrare le attività di compostaggio in loco tra le attività di gestione dei rifiuti e non di prevenzione;
- nel merito, ha delineato le principali attività di compostaggio in loco distinguendo (evidenziandone le peculiarità) tra:
 - autocompostaggio ai sensi dell'art. 183, comma 1 lett. e) del D. Lgs. n. 152/2006;
 - compostaggio di comunità ai sensi dell'art. 183, comma 1 lett. qq-bis del D. Lgs. n.152/2006;
 - compostaggio locale ai sensi dell'art. 214, comma 7-bis del D. Lgs. n. 152/2006;
- infine, ha chiarito alcuni aspetti relativi alla tipologia di rifiuti trattabili nelle attività di compostaggio.

di Giulia Todini

RICICLAGGIO

Sull'applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco

1. Premesse

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, recentemente è stato chiamato dalla Regione Lombardia a pronunciarsi sulla applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco dei rifiuti organici alla luce delle intervenute modifiche normative in materia.

Ed invero, gli articoli 37 e 38 del collegato ambientale (L. 221/2015)¹ attuati con DM 29 dicembre 2016 n. 266² sono intervenuti sulle diverse operazioni di compostaggio di prossimità, nella specie l'autocompostaggio, il compostaggio locale e il compostaggio di comunità introducendo e modificando disposizioni del D. Lgs. n. 152/2006.

Ebbene, con la nota in disamina il Ministero dell'ambiente compie un veloce *excursus* sul compostaggio in loco (anche noto come compostaggio di prossimità) individuandone per ciascuna tipologia le caratteristiche di specie.

2. Sul compostaggio di prossimità

Preliminarmente al merito delle diverse tipologie di compostaggio di prossimità, il Ministero si occupa di qualificare in senso generale tale attività di compostaggio, soffermandosi ad individuarne i tratti al fine di sancire la riconducibilità della stessa ad attività di prevenzione ovvero di gestione dei rifiuti.

Il dubbio sul punto nasce dalla rinnovata formulazione dell'art. 180 comma 1 *septies* del D. Lgs. n. 152/2006 nel quale testualmente si legge *“al fine di ridurre la produzione di rifiuti organici e gli impatti sull'ambiente derivanti dalla gestione degli stessi, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni ed i comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, incentivano le pratiche di compostaggio di rifiuti organici effettuate sul luogo stesso di produzione”*.

Da ciò, appare volersi identificare il fine - come si legge nell'*incipit* del suddetto articolo - dell'attività

di compostaggio nella riduzione dei rifiuti organici così ricomprendendola nell'attività di prevenzione, come sancita dal testo unico dell'ambiente: *“misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi rifiuto che riducono:*

- 1) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita;
- 2) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana;
- 3) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti”³.

Ebbene, precisa il ministero nella nota in commento che benché le attività di compostaggio in loco concorrono alla *“finalità di prevenzione dei rifiuti nella misura in cui contribuiscono alla diffusione di una maggiore consapevolezza delle problematiche ambientali alla gestione dei rifiuti”*, devono, tuttavia, considerarsi a tutti gli effetti attività di gestione dei rifiuti.

Ed invero, per gestione si intende: *“la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”*⁴.

Ciò è vero in quanto il rifiuto (da cui deriva il compost), seppur non conferito nel sistema di gestione, è già tale, ovvero il materiale, la sostanza di interesse è già diventata rifiuto e come tale deve essere gestita. Nel merito, dunque, il compostaggio attiene ad una fase successiva alla produzione del rifiuto.

Ad ulteriore conferma di tale statuizione, infatti, anche la recente direttiva quadro rifiuti⁵ per cui il compostaggio in loco può essere conteggiato ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di riciclaggio⁶ dei rifiuti urbani di cui alla Direttiva 2008/98/CE.

Con ciò, si conferma che in materia di compostaggio ci si trova già nell'ambito dei rifiuti e, dunque, le at-

1 Legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante *“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”* (c.d. *“collegato ambientale”* alla Legge di stabilità 2016).

2 Decreto 29 dicembre 2016, n. 266 *“Regolamento recante i criteri operativi e le procedure autorizzative semplificate per il compostaggio di comunità di rifiuti organici ai sensi dell'articolo 180, comma 1-octies, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”* così come introdotto dall'articolo 38 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

3 Art. 183 (definizioni), 1 comma, lett. m) del D. Lgs. n. 152/2006.

4 Art. 183 (definizioni), 1 comma, lett. n) del D. Lgs. n. 152/2006.

5 Direttiva (UE) 2018/851 Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

6 Art. 183 (definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006 lett. u): *“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”*.

RICICLAGGIO

di Giulia Todini

Sull'applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco

tività che possono essere compiute attengono alla gestione del rifiuto e non alla prevenzione dello stesso.

3. Sulle tipologie di compostaggio di prossimità

Posto quanto sopra il Ministero si sofferma sulle diverse tipologie di compostaggio di prossimità.

*

3.1. Sull'autocompostaggio

L'autocompostaggio è definito dall'art. 183, comma 1, lett. e) del D. Lgs. n. 152/2006 come il *"compostaggio degli scarti organici dei propri rifiuti urbani, effettuato da utenze domestiche e non domestiche, ai fini dell'utilizzo in sito del materiale prodotto"*.

Ciò che distingue tale tipologia dalle altre menzionate riguarda il numero delle utenze che effettuano l'attività: l'autocompostaggio interessa una utenza singola (domestica o non domestica).

Tale attività non necessita, dunque, di autorizzazione e può essere liberamente intrapresa a condizione che il compost prodotto sia utilizzato esclusivamente dalla medesima utenza che ha prodotto e trattato il rifiuto.

Non è previsto un limite di quantità dei rifiuti trattati, tuttavia questa deve essere congruente con la tipologia di utenza:

- domestiche: produzione di rifiuti organici pari a 80 kg/ab anno per ciascun componente del nucleo familiare;
- non domestiche: quantitativi in funzione dell'attività svolta (scuola, ospedale, esercizio commerciale, bar, ristorante).

*

3.2. Sul compostaggio di comunità

Il compostaggio di comunità è, invece, definito dall'art. 183, comma 1 lett. qq-bis del D. Lgs. n. 152/2006 come il *"compostaggio effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell'utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti"*.

Da ciò, si specifica che può essere considerata compostaggio di comunità *"esclusivamente quella attività nella quale il soggetto produttore del rifiuto coincide con il conferitore all'apparecchiatura di compostaggio e con l'utilizzatore del compost pro-*

dotto".

Vi deve, quindi, essere piena coincidenza del soggetto produttore con quello conferitore e ancora con l'utilizzatore del compost.

Il compostaggio di comunità è stato espressamente normato con il menzionato decreto del 29 dicembre 2016, n. 266 che contiene le procedure cui attenersi per effettuare correttamente tale attività.

Ai sensi dell'art. 3 del suddetto DM l'attività di compostaggio di comunità è intrapresa con autorizzazione semplificata *"previo invio di una segnalazione certificata di inizio⁷ al comune territorialmente competente, che ne dà comunicazione all'azienda affidataria del servizio di gestione dei rifiuti urbani"*.

Ebbene, quanto alla possibilità per i comuni di effettuare, incentivare e avviare il compostaggio di comunità, il comune (ancorché non rientrante nella definizione di *"organismo collettivo"* di cui all'art. 2, comma 1 lett. e) del DM 226/2016⁸) può:

- farsi promotore dell'attività di compostaggio di comunità costituendo una nuova associazione o aderendo ad una associazione esistente ovvero ad altre forme associative di diritto privato;
- effettuare indirettamente l'attività di compostaggio di comunità tramite la propria azienda di gestione dei rifiuti la quale può costituire o aderire ad una associazione, ovvero ad altra forma associativa di diritto privato, alla quale le utenze interessate si associano per le finalità del compostaggio di comunità.

Posto ciò, tuttavia, al fine di rendere migliore l'operatività del decreto stesso il Ministero specifica che *"sta valutando la possibilità di proporre una revisione"* finalizzata a rendere possibile la partecipazione diretta del comune.

*

3.3. Sul compostaggio locale

Quanto al compostaggio aerobico, noto come compostaggio locale e sancito dall'art. 214, comma 7 bis del D. Lgs. n. 152/2006 si rappresenta che il soggetto produttore del rifiuto può anche non coincidere con il conferitore e con l'utilizzatore del compost, venendo in questo caso a mancare il presupposto per la qualifica dell'attività come compostaggio di comunità.

Tale tipologia di attività reca una specifica procedu-

7 Art. 19 (Segnalazione certificata di inizio attività – Scia) della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

8 Art. 2 (definizioni) del DM n. 266/2016, 1 comma lett. e): *"organismo collettivo: due o più utenze domestiche o non domestiche costituite in condominio, associazione, consorzio o società, ovvero in altre forme associative di diritto privato che intendono intraprendere un'attività di compostaggio"*.

di Giulia Todini

RICICLAGGIO

Sull'applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco

ra autorizzativa semplificata, non necessita di ulteriori specifiche o atti normativi ed è destinata al trattamento dei rifiuti nell'ambito dello stesso comune ove sono stati prodotti oppure di comuni limitrofi.

Differenza evidente con il compostaggio di comunità è che nel compostaggio locale sono specificate le tipologie di attività che originano il rifiuto.

Inoltre lo stesso può anche essere conferito dal produttore ad un sistema di raccolta e di gestione dei rifiuti e non deve essere conferito all'apparecchiatura esclusivamente da parte delle utenze che lo hanno prodotto.

Si specifica infine che a differenza di quanto avviene nell'attività di autocompostaggio o di compostaggio di comunità, il compost prodotto dal compostaggio locale deve rispettare i parametri stabiliti dalla norma sui fertilizzanti (d. lgs. 75/2010) per gli ammendanti compostati.

4. Sulla tipologia di rifiuti trattabili nelle attività di compostaggio

Infine il Ministero affronta anche la questione relativa alla tipologia di rifiuti trattabili nelle attività di compostaggio di prossimità: una delle criticità riguarda i prodotti assorbenti per la persona biodegradabili e compostabili conformi alla norma UNI EN 13432.

Ebbene, sul punto si chiarisce che:

- non esiste uno standard nazionale, europeo o internazionale relativo al trattamento di materiali costituiti da plastiche biodegradabili e

compostabili nelle apparecchiature del compostaggio di prossimità;

- non risulta accertata la biodegradabilità e la compostabilità dei prodotti assorbenti nelle stesse, in quanto i tempi di permanenza, le temperature raggiunte e la conduzione non professionale del processo, al momento, non garantiscono la trasformazione completa di tali prodotti.

Ed invero, come ricorda in nota il Ministero il DM n. 266/2016 non contempla fra le matrici in ingresso all'attività di compostaggio di comunità i prodotti assorbenti⁹.

Così come nel compostaggio locale l'utilizzo di tali matrici non appare praticabile atteso che i prodotti assorbenti non sono prodotti dalle tipologie di attività specificate nell'articolo 214 comma 7 bis del D. Lgs. n. 152/2006¹⁰ e pertanto non possono rientrare fra i materiali di input per tale attività.

9 Allegato 3 - (Articolo 4) "Rifiuti e materiali ammissibili nell'apparecchiature di compostaggio di comunità" del DM n. 266/2016: "Nelle apparecchiature sono ammessi esclusivamente i seguenti rifiuti biodegradabili identificati con i relativi codici del catalogo europeo dei rifiuti:

- rifiuti biodegradabili di cucine e mense (20 01 08);
- rifiuti biodegradabili prodotti da giardini e parchi (20 02 01);
- segatura, trucioli, residui di taglio, legno, piallacci (03 01 05);
- scarti di corteccia e legno dalla lavorazione della carta qualora non addizionati (03 03 01);
- materiale filtrante derivante dalla manutenzione periodica del biofiltro a servizio dell'apparecchiatura (15 02 03);
- imballaggi in carta e cartone (15 01 01);
- imballaggi in legno (15 01 03);
- carta e cartone (20 01 01).

I rifiuti di segatura, trucioli, residui di taglio, legno, piallacci (03 01 05) e gli imballaggi in legno (15 01 03) sono ammessi solo se non trattati; sono esclusi i pannelli di truciolare.

Sono esclusi i rifiuti di carta (20 01 01) e cartone (15 01 01) contenuti inchiostro.

I rifiuti di carta (20 01 01), cartone (15 01 01) e imballaggi in legno (15 01 03) sono ammessi limitatamente alle quantità necessarie come strutturante e non superano il 20 per cento del totale dei rifiuti immessi nell'apparecchiatura.

Nelle apparecchiature sono, inoltre, ammessi come materiale strutturante i composti di legno vergine non inquinato quali pellet in legno non trattato, segatura, trucioli, residui di taglio, legno, piallacci, scarti di corteccia e legno di pezzatura non superiore ai 2 cm".

10 Art. 214 (Determinazione delle attività e delle caratteristiche dei rifiuti per l'ammissione alle procedure semplificate) del D. Lgs. n. 152/2006.

“Corte di Giustizia: ancora una condanna dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva discariche”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Lo stato italiano è da diversi anni oggetto di una serie di *procedure di infrazione* aperte dalla Commissione Europea per il mancato adempimento delle disposizioni contenute nella direttiva discariche.

Dette procedure si sono concluse con plurime sentenze di condanna da parte della Corte di Giustizia Europea e con una maxi *sanzione pecuniaria* per oltre 40 milioni di euro.

L'articolo opera dapprima una sintetica ricostruzione della normativa comunitaria in *materia di discariche*, la Direttiva 1999/31, e del testo di recepimento nazionale, il D. Lgs. 36/2003.

Successivamente, l'analisi ripercorre le varie *diffide e pronunce* che si sono susseguite dal 2007 ad oggi in argomento, con cui le istituzioni europee hanno mosso contestazioni all'operato italiano.

Infine, la trattazione dà conto della sentenza dello scorso 21 marzo nella causa 498/17, con cui la Corte di Giustizia ha sancito l'inadempimento dell'Italia agli *obblighi di completamento* discendenti della direttiva sulle discariche, con riferimento a 44 impianti situati sul territorio nazionale.

IN SINTESI

- La direttiva 1999/31, per le c.d. *discariche preesistenti*, disciplina un iter che gli Stati Membri sono obbligati a seguire, al fine di addivenire ad un *provvedimento di autorizzazione* delle stesse ovvero di *definitiva chiusura*;
- tale procedura, da valere per le *discariche autorizzate/in funzione* prima del 16.07.2001, comporta la presentazione per ogni impianto di un *piano di riassetto* entro il 16.07.2002, ed avrebbe dovuto trovare adempimento entro 8 anni dal recepimento;
- con sentenza del 24.04.2007 la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia per non aver preso le *misure necessarie* volte a garantire la presentazione da parte dei gestori del *piano di riassetto* e l'emanazione da parte dell'Autorità di *provvedimento motivato* sulle sorti delle discariche preesistenti;
- con sentenza del 21.03.2019 la Corte UE ha nuovamente condannato l'Italia per non aver adempiuto ai c.d. *obblighi di completamento* in relazione a 44 discariche di rifiuti.

di Roberta Tomassetti

DISCARICHE

Corte di Giustizia: ancora una condanna dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva discariche

1. Premessa

Con la sentenza della Corte di Giustizia del 21 marzo 2019¹ arriva una nuova *condanna* per l'Italia per mancato adempimento agli obblighi comunitari di cui alla Direttiva 1999/31/CE in materia di discariche.

La sentenza è l'ultimo passaggio di una *procedura di infrazione* avviata dalla Commissione Europea già nel 2012 con *lettera di diffida* con cui si contestava la presenza nel territorio nazionale di 102 discariche operanti in violazione della normativa comunitaria². Con tale pronuncia viene imputato al nostro paese il mancato rispetto dei c.d. *obblighi di completamento*, con riferimento alle *discariche preesistenti* rispetto all'entrata in vigore della direttiva in commento. Ed invero, la procedura di infrazione riguarda l'applicazione della disciplina relativa alle *discariche funzionanti* o comunque *autorizzate* prima dell'emanazione della direttiva.

Rispetto a tale tipologia di discariche, la normativa euromunitaria prevede un dettagliato *iter procedimentale*, avente ad oggetto la sorte di detti impianti, che può concludersi:

- con *provvedimento di conformazione* dell'autorizzazione e, per l'effetto, della gestione degli impianti alla direttiva comunitaria;
- con un *provvedimento di chiusura* definitiva.

Si segnala fin da subito che tale tema non risulta nuovo, posto che, sotto diversi profili, l'Italia è già stata condannata nel 2007 e nel 2014 per questioni connesse all'applicazione della direttiva discariche con riferimento a *discariche preesistenti*.

Nondimeno, questa volta ad essere contestato è il mancato rispetto degli *obblighi di eseguire i provvedimenti* che lo Stato membro abbia emanato per le discariche preesistenti, consistenti nell'adozione delle misure necessarie a renderle *conformi alla direttiva* ovvero delle misure necessarie alla *chiusura definitiva*.

2. La Direttiva 1999/31/CE

La direttiva europea 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999 è stata emanata, sul finire degli anni '90, al fine di disciplinare la materia delle *discariche di rifiuti*.

Essa ha lo scopo dichiarato³ di garantire una pro-

gressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, e prevedere, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a **prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente**, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, del suolo e dell'aria, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti.

A tal fine, la Direttiva detta puntuali previsioni con riferimento a tutto il *ciclo di vita* di una discarica, e più nello specifico:

- *disciplina generale*⁴: definizioni, ambito di applicazione, classificazione delle discariche, individuazione dei rifiuti e trattamenti ammissibili e non ammissibili in discarica;
- *fase di autorizzazione*⁵: contenuto delle domande di autorizzazione, condizioni per l'autorizzazione nonché contenuto del provvedimento di autorizzazione;
- *fase esecutiva*⁶: procedure di ammissione dei rifiuti, procedure di controllo e sorveglianza nella fase esecutiva.
- *fase di chiusura*⁷: procedure di chiusura e di gestione successiva alla chiusura.

In tale quadro, la normativa in commento disciplina anche la sorte delle c.d. *"Discariche preesistenti"* definibili come l'insieme delle discariche che avevano già ottenuto un'autorizzazione o che erano già in *funzione* al momento del recepimento della direttiva.

In merito, l'art. 14 prevede che gli Stati membri realizzino le misure necessarie affinché le *discariche preesistenti* possano **rimanere in funzione** ovvero **essere chiuse**, a seconda della loro rispondenza e capacità di uniformarsi alla direttiva del 1999.

Dette misure secondo il legislatore europeo devono essere adottate con la **massima tempestività** e comunque **non oltre otto anni dall'entrata in vigore della direttiva**, secondo il seguente iter *procedimentale*:

- a) entro un anno dall'adozione della direttiva, il *gestore* della discarica elabora e presenta all'approvazione dell'autorità competente un *piano di riassetto della discarica* compren-

1 Corte di Giustizia UE, Sez. V, del 21 marzo 2019, C-498/17.

2 Si veda sulla procedura di infrazione "La violazione del diritto europeo: il sistema EU Pilot e la procedura di infrazione. Il caso dei rifiuti radioattivi" di G. Galassi in Ambiente Legale Digesta gennaio-febbraio 2019.

3 Cfr. art. 1 "Obiettivo generale", Direttiva 1999/31/CE.

4 Cfr. artt. 2,3,4,5,6 Direttiva 1999/31/CE.

5 Cfr. artt. 7,8,9 Direttiva 1999/31/CE.

6 Cfr. artt. 11, 12, Direttiva 1999/31/CE.

7 Cfr. artt. 13, Direttiva 1999/31/CE.

DISCARICHE

di Roberta Tomassetti

Corte di Giustizia: ancora una condanna dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva discariche

dente le *informazioni* necessarie all'autorizzazione della discarica – secondo quanto previsto dall'art. 8⁸, Direttiva 1999/31 - e le *misure correttive* che ritenga eventualmente necessarie al fine di soddisfare i requisiti previsti dalla direttiva;

- b) in seguito alla presentazione del piano di riassetto, le *autorità competenti* adottano una **decisione definitiva sull'eventuale proseguimento delle operazioni** in base a detto piano e alla presente direttiva.

Nel caso di esito negativo, gli *Stati membri* adottano le misure necessarie per far **chiudere** al più presto gli impianti che non ottengano l'autorizzazione a continuare a funzionare - a

norma dell'articolo 7, lettera g)⁹, e dell'articolo 13¹⁰ della Direttiva;

- c) sulla base del piano approvato, le *autorità competenti* autorizzano i necessari lavori e stabiliscono un periodo di transizione per l'attuazione del piano.

Come evidente da tale ricostruzione, l'iter comporta, sulla base del piano di risanamento presentato dal privato, dapprima l'adozione di un **provvedimento definitivo** sulla sorte dell'impianto, quindi la realizzazione di una serie di **atti complementari**, volti a dare attuazione alla decisione dell'autorità.

In tale quadro, per ciò che riguarda le *tempistiche* sottese al recepimento della direttiva, si segnala che tale provvedimento legislativo sovranazionale è en-

- 8 Cfr. dall'art. 8, Direttiva 1999/31/CE: "**Condizioni per la concessione dell'autorizzazione.** Gli Stati membri adottano misure affinché:
- a) l'autorità competente conceda l'autorizzazione per la discarica solo qualora:
 - i. fatto salvo l'articolo 3, paragrafi 4 e 5, il progetto di discarica soddisfi tutte le prescrizioni pertinenti della presente direttiva, compresi gli allegati;
 - ii. la gestione della discarica sia affidata ad una persona fisica tecnicamente competente a gestire il sito e sia assicurata la formazione professionale e tecnica dei gestori e del personale addetto alla discarica;
 - iii. per quanto riguarda il funzionamento della discarica, siano adottate le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;
 - iv. prima dell'inizio delle operazioni di smaltimento, il richiedente abbia adottato o adotti idonei provvedimenti, sotto forma di garanzia finanziaria o altra equivalente, sulla base di modalità che gli Stati membri dovranno decidere, volti ad assicurare che le prescrizioni (compresa la gestione successiva alla chiusura) derivanti dall'autorizzazione rilasciata ai sensi della presente direttiva sono state adempiute e che le procedure di chiusura di cui all'articolo 13 sono state seguite. Tale garanzia o un suo equivalente sono trattenute per tutto il tempo necessario alle operazioni di manutenzione e di gestione successiva alla chiusura della discarica, a norma dell'articolo 13, lettera d). Gli Stati membri possono, a loro scelta, dichiarare che la presente lettera non si applica alle discariche per rifiuti inerti;
 - b) il progetto di discarica sia conforme al pertinente piano o ai pertinenti piani di gestione dei rifiuti menzionati nell'articolo 7 della direttiva 75/442/CEE;
 - c) prima che inizino le operazioni di smaltimento, l'autorità competente effettui un'ispezione della discarica per assicurarsi della sua conformità alle condizioni pertinenti all'autorizzazione. Ciò non comporterà in alcun modo una minore responsabilità per il gestore alle condizioni stabilite dall'autorizzazione
- 9 Cfr. art. 7, Direttiva 1999/31/CE: "**Domanda di autorizzazione.** Gli Stati membri provvedono affinché la domanda di autorizzazione per una discarica contenga almeno i seguenti dati: [...] g) il piano per la chiusura e la gestione successiva alla chiusura".
- 10 Cfr. art. 13, Direttiva 1999/31/CE: "**Procedura di chiusura e di gestione successiva alla chiusura.** Gli Stati membri provvedono affinché, in conformità, se del caso, dell'autorizzazione:
- a) la procedura di chiusura della discarica o di una parte di essa sia avviata:
 - i. quando siano soddisfatte le condizioni pertinenti indicate nell'autorizzazione, oppure;
 - ii. con l'autorizzazione dell'autorità competente, su richiesta del gestore, oppure;
 - iii. su decisione motivata dell'autorità competente.
 - b) la discarica o una parte della stessa sia considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'autorità competente abbia eseguito un'ispezione finale sul posto, abbia valutato tutte le relazioni presentate dal gestore ed abbia comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura. Ciò non comporterà in alcun caso una minore responsabilità per il gestore alle condizioni stabilite dall'autorizzazione;
 - c) dopo la chiusura definitiva della discarica, il gestore sia responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase della gestione successiva alla chiusura per tutto il tempo che sarà ritenuto necessario dall'autorità competente, tenendo conto del periodo di tempo durante il quale la discarica può comportare rischi. Il gestore notifica all'autorità competente eventuali significativi effetti negativi sull'ambiente riscontrati a seguito delle procedure di controllo e si conforma alla decisione dell'autorità competente sulla natura delle misure correttive e sui termini di attuazione delle medesime;
 - d) fintantoché l'autorità competente ritiene che la discarica possa comportare rischi per l'ambiente e senza pregiudicare qualsivoglia normativa comunitaria o nazionale in materia di responsabilità del detentore dei rifiuti, il gestore della discarica impegni la propria responsabilità nel controllare e analizzare il gas di discarica e il colaticcio del sito nonché le acque freatiche nelle vicinanze, a norma dell'allegato III.

di Roberta Tomassetti

DISCARICHE

trato in vigore¹¹ il girono successivo alla sua pubblicazione ovvero il **16 luglio 1999** e, in base a quanto sancito all'art. 18, gli stati membri sono stati chiamati a darvi **recepimento** entro 2 anni dall'entrata in vigore, vale a dire **entro il 16 luglio 2001**¹².

Ad ogni buon conto: entro **un anno dall'adozione** della direttiva, come stabilito dall'art. 14, lett. a), gli stati membri avrebbero dovuto rendere possibile la **presentazione del piano di risanamento** e, nel complesso, le **misure relative alle discariche preesistenti** avrebbero dovuto essere attuate **entro 8 anni dal recepimento della direttiva**.

*

In attuazione della direttiva comunitaria in commento, il Legislatore Nazionale ha emanato il noto D. Lgs. del 13 gennaio 2003, n. 36.

Per quanto di interesse, il Decreto disciplina il profilo connesso all'adeguamento delle *discariche preesistenti* alla nuova normativa di legge all'art. 17, comma 3 ove viene previsto che, entro **sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto**, il *titolare dell'autorizzazione* o, su sua delega, il *gestore della discarica*, presenti all'autorità competente un **piano di adeguamento** della discarica alle previsioni del decreto medesimo, in armonia con le disposizioni comunitarie. L'*autorità competente* con **motivato provvedimento**¹³ approva il piano:

- autorizzando la prosecuzione dell'esercizio della discarica;
- fissando i lavori di adeguamento;
- fissando le modalità di esecuzione;
- individuando il termine finale per l'ultimazione degli stessi.

In ogni caso il termine finale **non può essere successivo al 16 luglio 2009**.

In caso di mancata approvazione del piano, l'*Autorità competente prescrive modalità e tempi di chiusura della discarica*.

Inoltre, a seguito di modifica operata dal D. L. 8 aprile 2008, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2008, n. 101, la norma ha previsto che il provvedimento con cui l'*autorità competente* approva i piani di adeguamento per le discariche di rifiuti pericolosi e per quelle autorizzate dopo la data del 16 luglio 2001 e fino al 23 marzo 2003, fissa un **termine** per l'ultimazione dei lavori di adeguamento,

che **non può essere successivo al 1° ottobre 2008**¹⁴. Nel caso in cui il provvedimento di approvazione del *piano di adeguamento* stabilisca un termine finale per l'ultimazione dei lavori di adeguamento successivo al 1° ottobre 2008, tale **termine si intende anticipato al 1° ottobre 2008**¹⁵.

3. Le precedenti procedure di infrazione

Ciò posto sotto il profilo della disciplina normativa, con riferimento al profilo delle *discariche preesistenti* l'Italia è incorsa in un'articolata - e costosa - serie di **condanne per inadempimento agli obblighi comunitari**:

- da prima, sotto il profilo delle **misure necessarie a consentire** la predisposizione del citato *piano di risanamento* da parte del *gestore* e l'emanazione del **provvedimento motivato** da parte dell'*autorità competente*, volto all'approvazione e **autorizzazione** del piano ovvero al diniego e all'**avvio della procedura di chiusura**.
- oggi, sotto il diverso profilo degli **obblighi di completamento**, intesi quali obblighi di eseguire il provvedimento che l'autorità competente abbia adottato con riferimento ad una discarica preesistente, al fine di addivenire all'**effettivo adeguamento** dell'impianto alla normativa europea ovvero alla sua **definitiva chiusura**.

Più nello specifico, l'Italia ha ricevuto una prima **condanna** nel 2007, con sentenza della Corte di Giustizia del 26 aprile 2007, C-135-05.

In tale circostanza, su ricorso presentato dalla Commissione Europea, la Corte ha accertato che la Repubblica italiana era venuta meno, in modo generale e persistente, agli obblighi incombenti su di essa ai sensi di una serie di disposizioni comunitarie¹⁶ in materia di rifiuti, tra cui quelle di cui all'art. 14, lett. a)-c), della direttiva 1999/31, **non avendo adottato tutti i provvedimenti necessari** affinché:

- in relazione alle discariche che hanno ottenuto un'autorizzazione o erano già in funzione alla **data del 16 luglio 2001**, il *gestore* della discarica elaborasse e presentasse per l'approvazione dell'autorità competente, **entro il 16 luglio 2002**, un piano di riassetto della discarica comprendente le informazioni relative alle condizioni per l'autorizzazione e le misure correttive che ritenesse eventualmente necessarie;

Corte di Giustizia: ancora una condanna dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva discariche

11 Cfr. art. 18, Direttiva 1999/31

12 Cfr. art. 19, Direttiva 1999/31.

13 Art.17, comma 4 "Disposizioni transitorie e finali", D. Lgs. 36/2003.

14 Art.17, comma 4-bis, D. Lgs. 36/2003.

15 Art.17, comma 4-ter, D. Lgs. 36/2003.

16 Per completezza si dà conto che le altre contestazioni erano relative agli artt. 4, 8 e 9 della direttiva 75/442 e all'art. 2, n. 1, della direttiva 91/689.

DISCARICHE

di Roberta Tomassetti

Corte di Giustizia: ancora una condanna dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva discariche

- in seguito alla presentazione del piano di riassetto, l'*autorità competente* adottasse una **decisione definitiva sull'eventuale proseguimento delle operazioni**, facendo chiudere al più presto le discariche che non ottenessero l'autorizzazione a continuare a funzionare, o autorizzando i necessari lavori e stabilendo un periodo di transizione per l'attuazione del piano.

Peraltro, dopo la condanna, a seguito di **verifica circa l'ottemperanza** alla predetta sentenza, la Commissione Europea ha ritenuto che l'Italia non avesse adottato i provvedimenti necessari per dare *esecuzione* alla citata sentenza e, per l'effetto, ha presentato *nuovo ricorso alla Corte di Giustizia* con causa C-196-13.

In particolare secondo la Commissione allo scadere del termine per l'ottemperanza alla sentenza, almeno 93 delle discariche esistenti alla data del 16 luglio 2001, situate in oltre dieci Regioni, non rispondevano alle prescrizioni dettate dal medesimo articolo.

Invero, secondo quanto riportato dalle Autorità italiane, per taluni siti non sarebbe stato presentato né approvato alcun *piano di riassetto* e non sarebbe stata adottata alcuna *decisione definitiva* in ordine alla loro chiusura o alla loro destinazione ad altro uso.

Per altri siti, i dati forniti sarebbero stati incompleti o poco chiari, tant'è che, per esempio, per alcune discariche la Commissione ha sostenuto che non si potesse ritenere provata la chiusura o la destinazione ad altro uso allo scadere del termine fissato.

Per altri siti ancora, non sarebbe stata trasmessa alcuna informazione.

Per questi motivi, la Corte ha accertato che la Repubblica italiana, **non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza del 26 aprile 2007, Commissione/Italia C-135/05**, sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE e condannato la stessa a versare una **maxi penale da 40 milioni di euro per la mancata ottemperanza e ulteriori sanzioni per 42.800.000 di euro per gli eventuali successivi semestri di mancato adempimento**.

4. La sentenza della Corte di Giustizia del 21 Marzo 2019, C-498/17

In tale quadro, la vicenda dell'inadempimento dell'Italia alla normativa europea sulle discariche per ciò che concerne le *discariche preesistenti* alla normativa stessa aggiunge oggi un altro tassello, con riferimento agli **obblighi di completamento**.

Ed invero nel 2012, la Commissione ha dato avvio ad una *nuova procedura di infrazione* nei confronti del nostro Paese, a mezzo di *lettera di diffida* con

cui si contestava la presenza sul territorio nazionale di 102 discariche ancora operanti in violazione della direttiva 1999/31.

Come si è avuto modo di fare cenno in sede di analisi normativa, per conformarsi alla direttiva, gli Stati membri avrebbero dovuto rendere le *discariche preesistenti* conformi ai requisiti fissati **non più tardi del 16 luglio 2009 oppure chiuderle**.

Ebbene, dopo uno scambio di corrispondenza, la Commissione ha accordato all'Italia termine per rispondere fino al 19 ottobre 2015.

Nel 2017, alla luce dei chiarimenti forniti dall'Italia, la Commissione ha ritenuto di proporre dinanzi alla Corte di Giustizia Europea un ennesimo **ricorso per inadempimento**, affermando che il nostro paese non avesse ancora reso conformi alla direttiva 44 discariche o proceduto alla loro chiusura.

Detto ricorso si è concluso con la sentenza della Corte di Giustizia del 21 marzo 2019 con cui il Supremo Consesso ha **confermato che l'Italia non ha adempiuto agli obblighi risultanti dalla direttiva relativamente a tali impianti**.

Nella fattispecie, la Corte constata che il termine per l'adempimento degli obblighi è stato fissato dalla Commissione al 19 ottobre 2015.

A tale data, l'Italia non aveva adottato i provvedimenti necessari per rendere conformi alla direttiva le 44 discariche considerate, venendo quindi meno agli obblighi su di essa incombenti in virtù della direttiva 1999/31.

CONCLUSIONI

Con la sentenza della Corte di Giustizia del 21 marzo 2019, l'Italia è stata nuovamente condannata per il mancato adempimento della normativa comunitaria in materia di discariche, questa volta sotto il profilo dei c.d. *obblighi di completamento*.

Essa è quindi chiamata a dare esecuzione tempestivamente alla sentenza, intervenendo sulle discariche preesistenti all'emanazione della direttiva 1999/31 e ancora oggi operanti in assenza di idoneo titolo autorizzatorio, adeguandole alle disposizioni europee ovvero chiudendole.

La Commissione provvederà a monitorare, nei mesi a venire, l'effettivo ottemperamento del nostro paese a tale nuova pronuncia.

Si auspica quindi che le *autorità competenti* possano operare senza indugio al fine di giungere ad un effettivo rispetto delle norme UE sulle discariche preesistenti, e ciò non solo per ovvie ragioni economiche, stante il rischio di incorrere in una nuova maxi sanzione, ma per le chiare implicazioni ambientali connesse allo stato di inadempienza.

“Prior Informed Consent del commercio internazionale di sostanze chimiche: la Decisione Ue 2019/668”

Prior Informed Consent
del commercio internazionale
di sostanze chimiche

di GIOVANNA GALASSI

Dott.ssa in Giurisprudenza - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La Convenzione di Rotterdam, concernente la procedura di assenso preliminare in conoscenza di causa (PIC), ratificata dall'Unione europea, che ne ha dato esecuzione in ambito europeo prevede un meccanismo di ampliamento delle sostanze chimiche interessate. Ogni volta che il Comitato di esame dei prodotti chimici decide di raccomandare l'inclusione di un prodotto chimico nell'allegato III della Convenzione, elabora un progetto di documento orientativo per la decisione e se la Conferenza delle parti decide che il prodotto chimico dev'essere assoggettato alla procedura di assenso preliminare in conoscenza di causa, ne autorizza l'inclusione nell'allegato III. L'Unione europea è chiamata ad esprimere la propria posizione nell'ambito della conferenza delle parti. Si determina di riflesso un mutamento dello scenario interno europeo, che da esecuzione alla Convenzione. L'atto della conferenza delle parti ha effetti giuridici e carattere vincolante nell'ambito del diritto e si ripercuote nel regolamento Ue n. 649/2012 sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose. Definiamo insieme i piani internazionale ed europeo!

IN SINTESI

- Il principio fondamentale della Convenzione è il previo assenso informato. In sostanza, l'esportazione di sostanze chimiche vietate o soggette a rigorose restrizioni può avere luogo solo previo assenso preliminare in conoscenza di causa del Paese importatore;
- la procedura del previo assenso informato si applica a tutte le sostanze chimiche elencate nell'allegato III della Convenzione stessa;
- il regolamento (UE) n. 649/2012 sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose da esecuzione alla Convenzione di Rotterdam;
- ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione, la conferenza delle parti può includere sostanze chimiche nell'allegato III della Convenzione;
- in questo quadro si può collocare la Decisione UE 2019/668 del 15 aprile 2019 sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea alla nona riunione della conferenza delle parti per quanto riguarda l'inclusione di taluni prodotti chimici nell'allegato III della convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale.

TRASPORTO

di Giovanna Galassi

1. Prior Informed Consent e Convenzione di Rotterdam

Il *Prior Informed Consent* (PIC) è il principio del commercio internazionale di sostanze chimiche all'insegna del quale l'esportazione di sostanze chimiche vietate o soggette a rigorose restrizioni può avere luogo solo previo assenso preliminare in conoscenza di causa del Paese importatore. Lo si trovava quale esortazione non vincolante per gli Stati nelle disposizioni degli orientamenti di Londra sullo scambio di informazioni relative ai prodotti chimici nell'ambito del commercio internazionale, così come elaborati nel Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e nel codice di condotta internazionale sulla commercializzazione e sull'uso dei pesticidi della FAO.

La Comunità europea aderiva ad una procedura volontaria di PIC, rendendola giuridicamente vincolante in ambito europeo con il regolamento (CEE) n. 2455/92¹. Il regolamento, quindi, istituiva un sistema comune di notifica e di informazione relativo alle importazioni ed esportazioni da o verso Paesi terzi di taluni prodotti chimici vietati o soggetti a rigorose restrizioni a causa dei loro effetti sulla salute umana e sull'ambiente e prevedeva l'applicazione del sistema internazionale di notifica e di assenso preliminare in conoscenza di causa (PIC) istituito dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente e dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)².

Era l'11 settembre 1998 quando è stata firmata la **Convenzione di Rotterdam**³ - concernente la procedura di assenso preliminare in conoscenza di causa (PIC) per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale - nel corso della conferenza diplomatica svoltasi a Rotterdam. La base giuridica è costituita proprio dalle disposizioni non vincolanti degli orientamenti di Londra oltre che il codice di condotta internazionale sulla commercializzazione e sull'uso dei pesticidi della FAO. Lo scopo è promuovere la responsabilità solidale e la cooperazione tra le parti nel commercio internazionale di taluni prodotti chimici pericolosi, a tutela

della salute umana e dell'ambiente contro i potenziali effetti nocivi di tali prodotti, nonché di contribuire al loro utilizzo ecologicamente razionale, favorendo gli scambi di informazioni sulle loro caratteristiche, istituendo una procedura di decisione nazionale per la loro importazione ed esportazione e comunicando le relative decisioni alle parti. Tra i firmatari della Convenzione anche l'allora Comunità europea.

La Convenzione si applica:

- ai prodotti chimici vietati o soggetti a rigorose restrizioni;
- ai formulati antiparassitari altamente pericolosi.

Ogni parte, in buona sostanza, ha l'obbligo di informare le altre parti su qualsiasi decisione di divieto o di limitazione severa dell'utilizzazione di prodotti chimici e notificare le esportazioni di tali sostanze ai Paesi importatori.

Il principio fondamentale della Convenzione è il **previo assenso informato**. In sostanza, l'esportazione di sostanze chimiche vietate o soggette a rigorose restrizioni⁴ può avere luogo solo previo assenso preliminare in conoscenza di causa del Paese importatore. Una apposita **procedura** è finalizzata a rendere pubbliche ufficialmente le decisioni dei Paesi di importare una sostanza chimica e garantire unitamente il rispetto di tali decisioni da parte di chi esporta. Un meccanismo comporta l'inserimento di ulteriori prodotti negli allegati dietro rispetto di alcuni criteri. Nello specifico, in estrema sintesi per inserire una sostanza nel sistema della procedura PIC è necessario che le parti comunichino al Segretariato qualunque atto normativo definitivo che ne vieti o limiti rigorosamente lo scambio a livello internazionale, a condizione che tale sostanza rientri nel campo di applicazione della Convenzione. Una notifica giunge al Segretariato e i dati sono valutati dal comitato di esame per i prodotti chimici (esperti nella gestione dei prodotti chimici, designati dai rispettivi governi nazionali), che redige un documento di orientamento decisionale e raccomanda alla CP di inserire il prodotto chimico, se ricorrono le condizioni, nella

- 1 Regolamento (CEE) n. 2455/92 del Consiglio del 23 luglio 1992 relativo alle esportazioni e importazioni comunitarie di taluni prodotti chimici pericolosi.
- 2 Art. 1: "Il presente regolamento ha lo scopo di istituire un sistema comune di notifica e di informazione relativo alle importazioni ed esportazioni da o verso paesi terzi di taluni prodotti chimici vietati o soggetti a rigorose restrizioni a causa dei loro effetti sulla salute umana e sull'ambiente e di applicare il sistema internazionale di notifica e di «assenso preliminare in conoscenza di causa» (PIC) istituito dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura".
- 3 Convenzione di Rotterdam concernente la procedura di assenso preliminare con conoscenza di causa per taluni prodotti chimici e antiparassitari pericolosi nel commercio internazionale. Conclusa a Rotterdam il 10 settembre 1998 ed entrata in vigore il 24 febbraio 2004.
- 4 Allegato I, parte 3, della Convenzione.

di Giovanna Galassi

TRASPORTO

Prior Informed Consent
del commercio internazionale
di sostanze chimiche

procedura PIC. La CP decide in proposito se procedere o meno.

Ogni sei mesi il Segretariato trasmette a tutte le parti una circolare, onde rendere note le decisioni di ogni Parte in merito alle importazioni. I Paesi esportatori che aderiscono alla Convenzione sono tenuti a garantire l'osservanza da parte dei loro operatori delle decisioni adottate in materia di importazione.

La procedura del previo assenso informato si applica a tutte le sostanze chimiche elencate nell'allegato III della Convenzione stessa.

Lo **scambio di informazioni**⁵ è l'altro punto fondamentale della Convenzione. Con esso la "procedura di notifica d'esportazione", in ordine alla quale qualunque Parte intenda esportare un prodotto chimico vietato o soggetto a rigorose restrizioni sul proprio territorio è tenuta ad informare il Paese importatore (Parte della Convenzione) prima che venga effettuata la prima consegna e successivamente ad intervalli annuali.

La Parte esportatrice deve pretendere che i prodotti chimici cui si applica la procedura PIC siano etichettati al momento dell'esportazione al fine di rendere informazioni sui rischi per la salute umana o per l'ambiente. Essa può inoltre imporre requisiti analoghi per le esportazioni di altri prodotti chimici vietati o soggetti a rigorose restrizioni a livello nazionale⁶.

2. L'esecuzione europea della Convenzione di Rotterdam

In seguito alla ratifica della Convenzione di Rotterdam da parte della Comunità europea⁷, il regolamento (CEE) n. 2455/92 è stato sostituito dal **regola-**

mento (CE) n. 304/2003, che dava piena attuazione alle disposizioni della Convenzione e conteneva già una serie di disposizioni che andavano oltre⁸. Tuttavia, la Corte di giustizia delle Comunità europee lo ha annullato, in quanto basato unicamente sull'articolo 175, paragrafo 1 del trattato e sostenendo che entrambi gli articoli 133 e 175, paragrafo 1 avrebbero rappresentato, invece, la base giuridica⁹.

È intervenuto, quindi, il regolamento (CE) n. 689/2008, che ha dato esecuzione alla Convenzione di Rotterdam (sostituendo il regolamento (CE) n. 304/2003), che a sua volta è stato sostituito dal **Regolamento (UE) n. 649/2012 sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose**.

Il medesimo si applica alle sostanze chimiche vietate o soggette a restrizioni rigorose di cui all'allegato I¹⁰, la cui esportazione è soggetta ai due requisiti ripresi dalla Convenzione di Rotterdam: **notifica dell'esportazione e consenso esplicito**.

In un certo senso però supera la Convenzione stessa perché ne attua i principi verso tutti i Paesi del mondo, indipendentemente dal fatto che siano firmatari della Convenzione. Per di più il campo di azione non è specificato nelle categorie della Convenzione pesticidi e sostanze chimiche industriali, ma suddiviso in:

- Pesticidi (pesticidi usati come prodotti fitosanitari e altri pesticidi);
- sostanze chimiche industriali (sostanze chimiche ad uso professionale; sostanze chimiche destinate all'uso da parte del grande pubblico).

La **notifica dell'esportazione** è la comunicazione che va inviata all'Agenzia Europea (istituita con il Regolamento n.1907/2006 - REACH)¹¹ entro precise

5 Lo scambio di informazioni ha luogo tramite notifiche di misure di regolamentazione definitive, risposte sull'importazione, notifiche di esportazione e circolari PIC.

6 Sulla procedura della Convenzione si veda "Commercio internazionale: previo assenso informato per prodotti chimici pericolosi Regolamento (CE) n. 304/2003 e procedura di previo assenso informato per i prodotti chimici pericolosi nel commercio internazionale" di A. Zuccarello.

7 Il 20 dicembre 2002.

8 Il campo di applicazione del regolamento non era limitato alle sostanze chimiche soggette alla Convenzione, ma si estendeva anche a sostanze chimiche vietate o soggette a rigorose restrizioni nell'UE.

9 Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 10 gennaio 2006, causa C-178/03, avente ad oggetto un ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 230 CE, proposto il 24 aprile 2003.

10 Parte I - Elenco delle sostanze chimiche soggette all'obbligo di notifica di esportazione (di cui all'articolo 8 - Qualora le sostanze chimiche elencate in questa parte dell'allegato siano assoggettate alla procedura PIC, non si applicano gli obblighi in materia di notifica dell'esportazione di cui all'articolo 8, paragrafi 2, 3 e 4; PARTE 2 - Elenco di sostanze chimiche assoggettabili alla notifica PIC di cui all'articolo 11).

11 Al considerando 6-7 si legge: "È necessario garantire un coordinamento e una gestione efficaci degli aspetti tecnici e amministrativi del presente regolamento a livello di Unione. Gli Stati membri e l'Agenzia europea per le sostanze chimiche («l'agenzia»), istituita dal regolamento (CE) n. 1907/2006, dispongono di competenza ed esperienza nell'attuazione della legislazione dell'Unione sulle sostanze chimiche e di accordi internazionali in tale settore. Occorre pertanto che gli Stati membri e l'agenzia svolgano le funzioni inerenti agli aspetti amministrativi, tecnici e scientifici dell'attuazione della convenzione tramite il presente regolamento, nonché allo scambio di informazioni. È inoltre opportuno che la Commissione, gli Stati membri e l'agenzia collaborino ai fini di un adempimento efficace

TRASPORTO

di Giovanna Galassi

tempistiche dalla data in cui si intende iniziare l'esportazione. Gli esportatori di uno Stato membro dell'UE devono notificare l'intenzione di esportare determinate sostanze chimiche in un Paese extra UE. **Ciò per le sostanze chimiche elencate nell'allegato I.** L'obbligo di notifica si esplica temporalmente durante il periodo che precede la prima esportazione nell'anno considerato e la prima esportazione in ciascun anno civile successivo. Ogni notifica avrà un identificatore quale numero di riferimento identificativo.

La notifica di esportazione deve contenere diversi elementi¹²:

- identità della sostanza da esportare;
- identità della miscela;
- dell'articolo da esportare;
- identità dell'articolo da esportare;
- informazioni sull'esportazione (paese di destinazione; paese di origine; data prevista della prima esportazione nell'anno in corso; quantità stimata di sostanza chimica da esportare verso il paese interessato nell'anno in corso; impiego cui la sostanza è destinata nel paese importatore, se noto, comprese informazioni sulla o sulle categorie previste dalla convenzione entro le quali rientra tale impiego; nome, indirizzo e altri dati di rilievo attinenti alla persona fisica o giuridica importatrice; nome, indirizzo e altri dati di rilievo attinenti all'esportatore);
- autorità nazionali designate;
- informazioni sulle misure di precauzione da adottare, sulle categorie di pericolo e rischio e sui consigli in materia di sicurezza;
- sintesi delle caratteristiche fisico-chimiche, tossicologiche ed ecotossicologiche;

- impiego della sostanza chimica nell'Unione europea;
- indicazione sintetica delle misure restrittive adottate e relative motivazioni;
- informazioni supplementari fornite dalla parte esportatrice perché la sostanza in questione desta preoccupazioni, oppure informazioni supplementari specificate nell'allegato IV se richieste dalla parte importatrice.

*

Il consenso esplicito¹³ è la dichiarazione ricevuta dalla pertinente autorità nazionale dello Stato extra UE in cui si intende esportare. **L'esportazione di sostanze chimiche comprese nelle parti 2 e 3 dell'allegato I è subordinata, infatti, oltre all'obbligo di notifica ad un consenso esplicito concesso dall'autorità nazionale designata del paese importatore non appartenente all'UE.**

Vi può essere una deroga al consenso esplicito ai sensi dell'art. 14: *“ nel caso delle sostanze chimiche elencate nella parte 2 dell'allegato I da esportare verso paesi OCSE, l'autorità nazionale designata dello Stato membro dell'esportatore può, su richiesta dell'esportatore e in consultazione con la Commissione, decidere, caso per caso, che non sia necessario un consenso esplicito se, al momento dell'importazione nel paese OCSE in questione, la sostanza chimica è consentita, registrata o autorizzata in tale paese OCSE”.*

Oppure quando il paese importatore non ha risposto entro 60 giorni dalla data in cui è stato richiesto un consenso esplicito e tutte le condizioni di cui all'articolo 14, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 649/2012 sono soddisfatte, allora in tal caso l'esportatore può proporre l'esenzione dal consenso esplicito.

degli obblighi internazionali che incombono all'Unione a titolo della convenzione.

Dato che alcune funzioni della Commissione dovrebbero essere trasferite all'agenzia, la banca dati europea sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose inizialmente costituita dalla Commissione dovrebbe essere ulteriormente sviluppata e gestita dall'agenzia”.

L'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) ha il compito di garantire l'applicazione coerente del regolamento REACH.

12 Allegato II del regolamento. Informazioni ai sensi dell'art. 8- Notifiche di esportazione trasmesse alle parti e ad altri paesi.

13 Art 14 - Obblighi relativi all'esportazione delle sostanze chimiche diversi dalla notifica di esportazione. paragrafo 6: *“Le sostanze elencate nelle parti 2 o 3 dell'allegato I, o le miscele contenenti tali sostanze in concentrazioni tali da far scattare l'obbligo di etichettatura a norma del regolamento (CE) n. 1272/2008, a prescindere dalla presenza di altre sostanze, possono essere esportate, indipendentemente dall'uso previsto nella parte importatrice o nell'altro paese importatore, soltanto qualora sia soddisfatta una delle seguenti condizioni: (a) l'esportatore ha chiesto e ottenuto un consenso esplicito all'importazione attraverso l'autorità nazionale designata dello Stato membro dell'esportatore in consultazione con la Commissione, assistita dall'agenzia, e l'autorità nazionale designata della parte importatrice ovvero un'autorità competente di un altro paese importatore; (b) nel caso di una sostanza chimica elencata nella parte 3 dell'allegato I, l'ultima circolare emessa dal segretariato (...) indica che la parte importatrice ha acconsentito all'importazione”.*

di Giovanna Galassi

TRASPORTO

Risulta fondamentale in questo sistema il ruolo dell'ECHA, che provvede a gestire una banca dati di tutte le notifiche e le risposte riguardanti il consenso esplicito¹⁴.

Il compito principale dell'ECHA è quello¹⁵:

- di elaborare e inviare notifiche di esportazione ai paesi d'importazione non appartenenti all'UE;
- di tenere una banca dati delle notifiche e dei consensi espliciti dei paesi d'importazione.

In conformità del regolamento l'ECHA, la Commissione europea e le autorità nazionali designate degli Stati membri dovrebbero fornire informazioni riguardo alle sostanze chimiche disciplinate dal regolamento alle autorità di paesi non appartenenti all'UE¹⁶.

Le informazioni possono essere di natura scientifica, tecnica, economica o giuridica e riguardare anche la tossicità, l'ecotossicità e la sicurezza.

L'ECHA ha anche provveduto, a fronte della complessità dei meccanismi, a pubblicare Orientamenti per l'attuazione del regolamento (UE) n. 649/2012 sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose.

*

Il Regolamento (UE) n. 649/2012 è stato in seguito modificato poiché il Regolamento n. 2017/852 ha modificato le norme relative all'esportazione di miscele di mercurio metallico con altre sostanze, con una concentrazione di mercurio inferiore al 95 %, e di alcuni composti del mercurio. Tali modifiche necessitavano, quindi, di essere inserite nelle voci di cui alla parte 2 dell'allegato V del regolamento (UE) n. 649/2012 per quanto riguarda le miscele di mercurio

metallico con altre sostanze, con una concentrazione di mercurio inferiore al 95 %.

3. La Decisione UE 2019/668 del 15 aprile 2019

A questo punto possiamo venire con consapevolezza all'attualità.

Ai sensi dell'articolo 7¹⁷ della Convenzione, la conferenza delle parti può includere sostanze chimiche nell'allegato III della Convenzione, previa raccomandazione del comitato per l'esame dei prodotti chimici. Si prevede che in occasione della nona riunione¹⁸ la conferenza delle parti decida in merito all'inclusione di ulteriori prodotti chimici nell'allegato III della Convenzione.

Si è reso, quindi, necessario un chiarimento in merito la posizione da adottare a nome dell'Unione alla nona riunione della conferenza delle parti¹⁹ per quanto riguarda l'inclusione di taluni prodotti chimici nell'allegato III poiché tale inclusione sarà vincolante per l'Unione.

Accade, tanto per chiarire, nell'ambito dell'Unione europea che la Commissione Ue propone al Consiglio di adottare una decisione per sostenere, a nome dell'Unione, le decisioni volte a modificare l'allegato III della Convenzione in occasione della nona riunione della conferenza delle parti. Si andranno così ad implementare le sostanze chimiche di cui all'allegato III, che saranno così sottoposte alla procedura del previo assenso informato.

Ebbene, si è disposto che la posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione alla nona riunione della conferenza delle parti della Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per

Prior Informed Consent
del commercio internazionale
di sostanze chimiche

14 Fonte: <https://echa.europa.eu/it/regulations/prior-informed-consent/explicit-consent-requirement>.

15 Art. 7 - Funzioni dell'agenzia.

16 Overview on the exchange of information under Article 20 of the PIC Regulation 2016-2017. Compilation of the information collected by the European Commission, assisted by the Member States and the European Chemicals Agency November 2018.

17 Art. 7: "Quando il Comitato di esame dei prodotti chimici ha deciso di raccomandare l'inclusione di un prodotto chimico nell'allegato III, elabora un progetto di documento orientativo per la decisione. Tale documento orientativo si basa, come minimo, sulle informazioni riportate nell'allegato I o, se del caso, nell'allegato IV e reca informazioni sugli usi del prodotto chimico in una categoria diversa da quella contemplata dall'atto normativo definitivo. 2 La raccomandazione di cui al paragrafo 1 è trasmessa alla Conferenza delle Parti unitamente al progetto di documento orientativo. Se la Conferenza delle Parti decide che il prodotto chimico dev'essere assoggettato alla procedura di assenso preliminare con conoscenza di causa, ne autorizza l'inclusione nell'allegato III e approva il progetto di documento orientativo. 3 Dopo che la Conferenza delle Parti ha deciso di includere un prodotto chimico nell'allegato III e ha approvato il relativo documento orientativo, il Segretariato ne informa immediatamente tutte le Parti".

18 Dal 29 aprile al 10 maggio 2019, la conferenza delle parti valuterà l'adozione di decisioni volte ad inserire altre sostanze chimiche nell'elenco dell'allegato III della convenzione.

19 La conferenza delle parti è l'organo direttivo della convenzione di Rotterdam; si riunisce di norma ogni due anni per monitorare l'applicazione della convenzione e riesamina inoltre le sostanze chimiche che le sono sottoposte dal comitato per l'esame dei prodotti chimici.

TRASPORTO

di Giovanna Galassi

taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale sia quella di sostenere dell'inclusione nell'allegato III della convenzione di:

- acetocloro;
- carbosulfano;
- amianto crisotilo;
- fenthion (in formulati a volume ultra basso, ULV, che contengono l'ingrediente attivo in misura pari o superiore a 640 g/l);
- esabromociclododecano;
- forato e formulati liquidi (concentrati emulsionabili e concentrati solubili) che contengono paraquat dicloruro in misura pari o superiore a 276 g/l, corrispondente a paraquat ione pari o superiore a 200 g/l).

In occasione della sua ottava riunione, tenutasi dal 24 aprile al 5 maggio 2017, la conferenza delle parti della convenzione di Rotterdam aveva già deciso di iscrivere il carbofurano, il triclorfon e le paraffine clorate a catena corta nell'allegato III e tali sostanze erano divenute soggette alla procedura PIC. Pertanto, si era di conseguenza resa l'opportunità che le modifiche siano rispecchiate negli elenchi di sostanze chimiche di cui alle parti 1, 2, e 3 dell'allegato I del regolamento n. 649/2012.

A tal fine è stato emanato il Regolamento delegato UE 2019/330 della Commissione, dell'11 dicembre 2018, che modifica gli allegati I e V del regolamento n. 649/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose²⁰.

* * *

L'art. 22, paragrafo 5, lettera c), della Convenzione di Rotterdam prevede che: *“la decisione di modificare l'allegato III è comunicata immediatamente alle parti dal depositario. La modifica entra in vigore per tutte le Parti alla data fissata nella decisione stessa”*.

Si instaura un processo che scaturisce dal diritto internazionale della Convenzione e muove verso il diritto europeo, che ne dà esecuzione. Si parte dall'atto che la conferenza delle parti adotta, che ha effetti giuridici e carattere vincolante nell'ambito del diritto internazionale a norma dell'articolo 22, paragrafo 5, della convenzione di Rotterdam e si deve riverberare nel regolamento n. 649/2012

sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose. Infatti, l'art. 23, paragrafo 1, del medesimo regolamento prevede il riesame dell'elenco delle sostanze chimiche di cui all'allegato I sulla base degli sviluppi nel quadro della Convenzione. In ordine a tali sviluppi dobbiamo ragionare quando ci troviamo di fronte ad un atto giuridico che prevede l'inserimento di altre sostanze chimiche nell'elenco dell'allegato III della Convenzione.

²⁰ Per di più il regolamento (UE) 2017/852 aveva modificato le norme relative all'esportazione di miscele di mercurio metallico con altre sostanze, con una concentrazione di mercurio inferiore al 95 %, e di alcuni composti del mercurio. Tali modifiche dovrebbero essere inserite nelle voci di cui alla parte 2 dell'allegato V del regolamento (UE) n. 649/2012 per quanto riguarda le miscele di mercurio metallico con altre sostanze, con una concentrazione di mercurio inferiore al 95 %.

2.

focus

SOMMARIO

- **2.11. La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione**
di *Valentina Bracchi* 402
- **2.12. La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale**
di *Greta Catini* 414
- **2.13. La Class Action ambientale. Ammissibilità e limiti**
di *Letizia Zavatti* 423
- **2.14. Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto**
di *Giulia Ursino* 429
- **2.15. La morosità nei confronti del Servizio Idrico Integrato. Il bene acqua: dal diritto quesito al contratto di somministrazione**
di *Giuseppe Calò* 440

“La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione”

La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Per l'esercizio delle attività di disinfestazione e derattizzazione, sul territorio nazionale, vista anche la componente di interesse pubblico della lotta alle infestazioni e la potenziale pericolosità degli strumenti adottati nelle varie operazioni, la normativa nazionale impone il possesso di requisiti tecnico professionali e di operatori adeguatamente formati.

L'esercizio di tali attività comporta la produzione di diverse tipologie di rifiuti che necessitano di adeguata gestione al fine di tutelare l'ambiente e la salute pubblica.

Con il presente contributo ci si propone quindi di offrire un indirizzo per la gestione dei rifiuti che esitano dalle attività di disinfestazione e derattizzazione, a partire dalla corretta individuazione del produttore, della classificazione e della gestione del rifiuto

IN SINTESI

- Dalle attività di disinfestazione e derattizzazione esitano dei rifiuti di vario genere;
- l'operatore produce il rifiuto (produttore materiale);
- le attività di disinfestazione e derattizzazione possono essere ricondotte nel novero delle attività di manutenzione e, pertanto, il produttore potrà godere del regime derogatorio di cui all'art. 266 co. 4;
- le carogne dei roditori morti - che generano difficoltà in termini di classificazione - possono essere gestite:
 - come rifiuti sanitari potenzialmente infetti, gestiti conformemente al D.Lgs. 152/2006 ed al DPR 254/2003;
 - come sottoprodotti di origine animale e gestiti in accordo al Regolamento CE 1069/2009 per quanto concerne la normativa veterinaria e conformemente al D.Lgs. 152/2006 per quanto concerne la parte ambientale (non risultando integrate le condizioni del sottoprodotto) ed ogni eventuale ulteriore normativa.

di Valentina Bracchi

CLASSIFICAZIONE

1. Sulle attività di disinfestazione e derattizzazione

La regolamentazione delle attività di disinfestazione e derattizzazione, si deve alla legge quadro n. 82 del 25 gennaio 1994 (*Disciplina delle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione*), cui è stata data attuazione con il DM del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato n. 274 del 7 luglio 1997 (*Regolamento di attuazione degli articoli 1 e 4 della L. 25 gennaio 1994, n. 82, per la disciplina delle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione*).

Ai sensi dell'art. 1 (Definizioni) comma 1 lettere c) e d) del detto DM:

- “sono attività di disinfestazione quelle che riguardano il complesso di procedimenti e operazioni atti a distruggere piccoli animali, in particolare artropodi, sia perché parassiti, vettori o riserve di agenti infettivi sia perché molesti e specie vegetali non desiderate. La disinfestazione può essere integrale se rivolta a tutte le specie infestanti ovvero mirata se rivolta a singola specie”;
- “sono attività di derattizzazione quelle che riguardano il complesso di procedimenti e operazioni di disinfestazione atti a determinare o la distruzione completa oppure la riduzione del numero della popolazione dei ratti o dei topi al di sotto di una certa soglia”.

*

Ai sensi dell'art. 22 (*Liberalizzazioni e semplificazioni concernenti le funzioni delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*) del D.Lgs. 112/1998, comma 3 “È subordinato ad una denuncia di inizio attività l'esercizio delle seguenti attività, precedentemente assoggettate ad iscrizione nei registri camerali: [...] b) attività di pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione, sanificazione di cui all'articolo 1 della legge 25 gennaio 1994, n. 82”.

Le imprese che esercitano attività di disinfestazione, derattizzazione e sanificazione debbono possedere anche determinati requisiti tecnico-professionali, di cui all'art. 2 (*Requisiti per l'iscrizione delle imprese di pulizia al registro delle imprese o all'albo delle imprese artigiane*), del DM 274/1997.

Le imprese che svolgono attività di gestione e controllo delle infestazioni, inoltre, hanno la possibi-

lità di certificarsi ai sensi della UNI EN 16636:2015 “*Servizi di gestione e controllo delle infestazioni (pest management) – requisiti e competenze*”.

Trattasi di una norma tecnica volontaria, pubblicata nel marzo 2015, che ha lo scopo di definire un metodo univoco per la gestione delle attività di monitoraggio e lotta agli infestanti, e definisce i requisiti per le attività di gestione e controllo delle infestazioni (*Pest Management*) e le competenze richieste ai fornitori professionali di tali servizi, affinché siano tutelati la salute pubblica, i beni e l'ambiente.

2. Sui rifiuti derivanti dalle attività di disinfestazione e derattizzazione

Dalle attività di disinfestazione e derattizzazione esitano dei rifiuti di vario genere, quali (a titolo esemplificativo):

- carcasse di roditori morti;
- esche raticide usate;
- supporti con colle sporche (insetti e/o roditori);
- contenitori di prodotti insetticidi o rodenticidi.

Al fine di definire le modalità di gestione corrette dei rifiuti in commento, occorre preliminarmente individuare il produttore.

Sul punto, si osservi, che la definizione di *produttore* è contenuta nell'art. 183 (*definizioni*), comma 1, lett. f) del TUA¹, che ne traccia presupposti e limiti.

Nello specifico, la norma sopra citata prevede che la figura del *produttore iniziale* (cui si aggiunge quella del *nuovo produttore*) sia articolata nelle due sotto-categorie:

- *produttore materiale*: colui che materialmente produce il rifiuto;
- *produttore giuridico*: colui cui sia giuridicamente riferibile detta produzione.

Ebbene, applicando tali definizioni al caso in esame – relativo all'attività di disinfestazione e derattizzazione, ad opera di un professionista – emerge che, convivono un *produttore materiale* e un *produttore giuridico*.

Infatti:

- l'impresa di disinfestazione e derattizzazione produce il rifiuto (*produttore materiale*).

Ed invero, è proprio l'intervento del disinfestato-

La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione

1 Art. 183, comma 1, lett. f) del D.Lgs. 152/2006: “f) «produttore di rifiuti»: il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)”.

CLASSIFICAZIONE

di Valentina Bracchi

La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione

re/derattizzatore che genera il rifiuto, atteso che attraverso detto intervento cagiona la morte dei ratti che, pertanto diventano carogne e, conseguentemente rifiuto. Medesime considerazioni per i resti di esche parzialmente mangiate e per i contenitori dei prodotti insetticidi e rodenticidi che diventano rifiuto dopo l'uso.

- il *produttore giuridico*, invece è il proprietario-committente, ossia il soggetto proprietario (detentore) dell'immobile che richiede il servizio (di disinfestazione e/o derattizzazione), all'impresa.

Ferma restando l'astratta responsabilità del *produttore giuridico*, l'impresa che esercita l'attività di disinfestazione e derattizzazione, quale produttore materiale dei rifiuti, sarà, quindi, il principale responsabile della loro corretta gestione.

L'identificazione del *produttore materiale* del rifiuto nel *soggetto* che effettua l'attività che produce il rifiuto, comporta, *in primis*, la classificazione dei rifiuti prodotti come *speciali*, in quanto esitanti da una "attività di servizio²".

La riconduzione dei rifiuti prodotti tra gli *speciali* a sua volta determina l'applicazione di tutte le regole per questi ultimi previste dalla normativa ambientale (v. meglio *infra*).

Ciò determina che:

- i rifiuti prodotti dovranno essere **conferiti** dal

produttore presso impianti di recupero o di smaltimento all'uopo autorizzati;

- il produttore potrà effettuare il **deposito temporaneo** presso il *luogo di produzione* - ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. *bb*) del TUA - laddove non decida di portarlo direttamente a *recupero/smaltimento* (sull'applicabilità della deroga ex art. 266, comma 4, v. meglio *infra*);
- il **trasporto** dei rifiuti prodotti potrà avvenire:
 - per il tramite di un trasportatore iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in categoria 4 (*non pericolosi*), o 5 (*pericolosi*);
 - ovvero ad opera del produttore stesso, mediante mezzi iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in categoria 2-bis, c.d. *trasporto in conto proprio*, è previsto e disciplinato dall'art. 212³ (*Albo nazionale gestori ambientali*), comma 8, D.Lgs 152/2006⁴.
- Quanto ai **documenti di tracciabilità**, il produttore dovrà:
 - i. **redigere il formulario di identificazione del rifiuto** ex art. 193⁵ del TUA, ai fini del *trasporto*⁶ del rifiuto verso un impianto di destinazione;
 - ii. ai sensi del combinato disposto degli artt. 190 co. 1⁷ e 189 co. 3⁸ del TUA, qualora

2 Art. 184, comma 3, lett. *f*) del D.Lgs. 152/06.

3 Art. 212 (*Albo nazionale gestori ambientali*) D.Lgs. 152/2006.

4 Detta categoria trova la sua ratio fondante nella semplificazione ed agevolazione nella gestione dei rifiuti concessa ai produttori di rifiuti speciali non pericolosi ovvero pericolosi che non superano determinate soglie (30 kg/Lt al giorno). Ciò si tramuta, ai fini del completamento della procedura di iscrizione, nella non necessità:

- della dimostrazione del possesso della idoneità tecnica e della capacità finanziaria;
- della nomina di un Responsabile Tecnico;
- della presentazione della polizza fideiussoria assicurativa ovvero della garanzia bancaria.

Tali semplificazioni burocratiche ed amministrative, tuttavia, si tramutano nella previsione limitativa che impone la possibilità di avvalersi del trasporto in conto proprio, unicamente per quei rifiuti attinenti l'attività esercitata dall'impresa.

5 Art. 193 (*Trasporto dei rifiuti*) del D.Lgs 152/2006.

6 Il *trasporto* deve essere necessariamente effettuato da una ditta che sia iscritta all'*Albo Nazionale Gestori Ambientali* nella specifica categoria. Si precisa, inoltre, che tale *trasporto* può essere effettuato direttamente dal *produttore*, a condizione che:

- la società sia iscritta nell'Albo Nazionale Gestori Ambientali in categoria 2-bis (*produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*);
- qualora trattasi di *rifiuti pericolosi*, non venga trasportato un quantitativo eccedente i trenta chilogrammi/litri al giorno.

Invero, l'art. 212 (*Albo Nazionale Gestori Ambientali*) co. 8 del TUA prescrive che "I *produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alle disposizioni di cui ai commi 5, 6, e 7 a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti [...]*".

7 Art. 190 (*Registri di carico e scarico*) co. 1 del TUA: "I *soggetti di cui all'articolo 189, comma 3 hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative*

di Valentina Bracchi

CLASSIFICAZIONE

- trattasi di rifiuti pericolosi, tenere un registro di carico e scarico;
- iii. ai sensi dell'art. 189 co. 3 del TUA, qualora trattasi di rifiuti pericolosi, effettuare la dichiarazione MUD.

3. Sull'applicazione del 266, co. 4^o

Posto tale generale inquadramento è opportuno chiedersi, nel caso di specie, se a tale tipo di attività possa applicarsi la deroga di cui all'art. 266, comma 4 D.Lgs. 152/2006¹⁰ che consente al produttore di svolgere il *deposito temporaneo* presso la sede o il domicilio di colui il quale svolge attività di manutenzione. Ciò determina la prioritaria necessità di verificare se tale tipo di attività possa rientrare nel concetto ampio di *manutenzione*.

In primo luogo, si evidenzia che il termine "*manutenzione*" utilizzato nella disposizione, fa in questo caso riferimento alle attività di *manutenzione* c.d. "*ordinaria*".

Le attività manutentive riconducibili all'art. 266 non

sono tutte le manutenzioni¹¹, ma devono intendersi con stretto riferimento ai rifiuti provenienti dalle *piccole attività di manutenzione* (le quali producono modeste quantità di rifiuti che non giustificano neanche l'effettuazione del *deposito temporaneo* nel punto di effettiva produzione)¹².

Ciò posto, è altresì evidente che non esiste una precisa soglia quantitativa tale da determinare – con esattezza – quando una "*generica*" attività manutentiva possa essere considerata *piccola manutenzione* e consequenzialmente godere del regime di cui all'art. 266 co. 4 e quando, invece, non lo sia.

Tuttavia, dai principi della normativa ambientale può ricavarsi che il limite quantitativo¹³ entro cui un'attività può essere considerata *piccola manutenzione*, deve essere individuato nella circostanza che da tale attività esiti un quantitativo tale di rifiuti che non necessiti di più di una singola "*movimentazione*" (con piccoli automezzi) isolata nel tempo.

Ad ogni buon conto, si deve ritenere che le regole dell'art. 266 co. 4 siano astrattamente riferibili a tutte quelle attività, in genere, volte a conservare la funzionalità ed efficienza di un bene e a condizione

e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto. I soggetti che producono rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti. Le annotazioni devono essere effettuate:

- a) per i produttori, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo;*
- b) per i soggetti che effettuano la raccolta e il trasporto, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla effettuazione del trasporto;*
- c) per i commercianti, gli intermediari e i consorzi, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla effettuazione della transazione relativa;*
- d) per i soggetti che effettuano le operazioni di recupero e di smaltimento, entro due giorni lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti".*

8 Art. 189 (Catasto dei rifiuti) co. 3 del TUA: "Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi istituiti per il recupero ed il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), comunicano annualmente alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività. Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'articolo 212, comma 8, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti".

9 Cfr. D. CARISSIMI "La gestione dei rifiuti nell'attività di manutenzione dell'art. 266 co. 4 TUA", Ambiente Legale Digesta, n. 3, Maggio-Giugno 2017.

10 Art. 266, comma 4 Dlgs 152/2006. "I rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività".

11 Santoloci, Vattani, "I rifiuti da attività di manutenzione. Le particolari deroghe conseguenti l'art. 266, c. 4 D.LGS. n. 152/2006", Diritto all'ambiente, 2009.

12 Si evidenzia, per completezza, che secondo diversa dottrina l'art. 266, comma 4, comprenderebbe ogni attività di *manutenzione generica* (risultando quindi, influente la tipologia di manutenzione svolta e la misura/quantità dei rifiuti prodotti). Cfr. Giovanni Tapetto, "Rifiuti da manutenzione e da attività sanitarie tra 152 del 2006 e Sistri", www.ambientediritto.it.

13 La determinazione del limite quantitativo entro cui un'attività può essere qualificata come *piccola manutenzione* deve essere collegata a volumi che possono (devono) essere esauriti con un carico ed una "*movimentazione*" unica, attraverso automezzi modesti, in modo da confermare "*l'occasionalità*" e la "*saltuarietà*". Nel caso in cui da un'attività

CLASSIFICAZIONE

di Valentina Bracchi

La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione

che vengano rispettati i requisiti dell'*occasionalità* e *saltuarietà* della movimentazione e della modesta quantità di rifiuti.

Un ulteriore spunto per distinguere all'interno del concetto di *manutenzione* tra ordinaria e straordinaria, può trarsi dall'interpretazione fornita da ANAC¹⁴ in merito al concetto di servizi e di lavori, ai fini della qualificazione delle attività di manutenzione oggetto di appalto pubblico.

Nello specifico, l'ANAC ha affermato che: *“La distinzione, nell'ambito della manutenzione, tra servizi (di manutenzione) e lavori (di manutenzione) è stato oggetto di una intensa attività interpretativa che ha condotto l'Autorità, unitamente alla giurisprudenza, ad osservare come il concetto di “manutenzione” rientri nell'ambito dei lavori pubblici qualora l'attività dell'appaltatore comporti un'azione prevalente ed essenziale di modificazione della realtà fisica (c.d. quid novi) che prevede l'utilizzazione, la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale (cfr. pareri di precontenzioso del 13 giugno 2008, n. 184, del 21 maggio 2008, n. 151, del 3 ottobre, 2007, n. 55 e cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 16 dicembre 1998, n. 1680; Consiglio di Stato, sez. V, 4 maggio 2001, n. 2518 e Consiglio di Stato, sez. IV, 21 febbraio 2005 n. 537). Viceversa, qualora tali azioni non si traducano in una essenziale/significativa modificazione dello stato fisico del bene, l'attività si configura come prestazione di servizi”*.

Ebbene, l'interpretazione fornita dall'ANAC conferma quanto su esposto, dovendosi trarre dal principio espresso che nell'ambito della manutenzione è possibile distinguere tra:

- attività che comporti un'azione prevalente ed essenziale di modificazione della realtà fisica, che prevede la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale, e
- attività che non si traducano in una essenziale e significativa modificazione dello stato fisico del bene.

Le attività manutentive di cui al primo punto, in relazione agli appalti pubblici, sono pertanto considerate “appalto di lavori”, mentre quelle di cui al secondo punto, si configurano come “appalto di servizi”.

Trasferendo la distinzione nell'ambito di interesse della presente trattazione, all'appalto di lavori corrisponde una manutenzione straordinaria, ed a quello

di servizi la manutenzione ordinaria, o piccola manutenzione.

Alla luce di tutto quanto su esposto, è possibile ritenere che l'impresa di disinfestazione e derattizzazione potrà godere del regime derogatorio di cui al comma 4 dell'art. 266 TUA, alle seguenti condizioni:

a) **L'attività svolta sia preordinata a mantenere in efficienza un bene – e, cioè, rappresenti *manutenzione ordinaria*.**

Le attività in oggetto sono volte a mantenere un bene efficiente nella misura in cui ne permettono al detentore il pieno godimento per lo scopo cui il bene stesso è destinato, facendo fronte ad eventi accidentali, quali le infestazioni.

In altre parole, la presenza di ratti, insetti, parassiti o altri esseri viventi infestanti, pregiudica in modo determinante la funzionalità ed il godimento di una bene, sia per il rischio sanitario (per l'uomo, per gli animali) e l'igiene, sia per i potenziali danni economici che sono in grado di determinare (si pensi ad esempio alle colture, piuttosto che alle derrate alimentari, o agli impianti elettrici aziendali).

Può pertanto ritenersi che le attività in oggetto siano volte a mantenere il bene in condizioni tali che lo stesso sia efficiente, e cioè funzionale, ripetibili rientrando a pieno titolo nell'ambito dell'attività manutentiva ordinaria.

b) **Non sia possibile/ragionevole/coerente/proporzionato raggruppare i rifiuti in *deposito temporaneo* presso la sede di produzione degli stessi per ragioni di tempo e/o spazio.**

Le attività di derattizzazione si svolgono naturalmente presso il luogo per cui il committente richiede l'intervento, che potrebbe essere un'azienda, una civile abitazione, un magazzino, un parco, ecc.

È evidente che, in detti luoghi - che possono essere i più disparati - non sempre è possibile allestire un deposito temporaneo in modo corretto, e soprattutto senza rischi per la salute umana e per l'ambiente (vista anche e soprattutto la natura pericolosa dei rifiuti in questione), dovendo essere all'uopo individuata e messa a disposizione del committente un'area adeguata.

c) **Dall'attività esiti un quantitativo modesto di rifiuti – in ogni caso occasionale - tale da poter essere esaurito con un carico ed una “*movimentazione*” unica, attraverso automezzi anche non**

esitino *rifiuti pericolosi*, la medesima potrà essere considerata *piccola manutenzione* a condizione che i rifiuti stessi, in virtù del loro quantitativo, possano essere esauriti con un carico ed una “*movimentazione*” unica, attraverso automezzi modesti ma, in ogni caso, per un quantitativo inferiore rispetto a quello consentito per i *rifiuti non pericolosi*.
14 ANAC, DELIBERA N. 756 DEL 5 settembre 2018_ PREC 159/18/S

di Valentina Bracchi

CLASSIFICAZIONE

specificatamente dedicati alla raccolta/trasporto di rifiuti.

Vista la natura dell'attività (salvo casi limite in cui la presenza delle specie da distruggere sia massiva), la quantità di carogne e di altri rifiuti, per ogni singolo intervento non può che essere modesta.

Peraltro si osservi che non tutti i rifiuti derivanti dalle attività in questione si originano nel medesimo spazio temporale, essendo, dette attività costituite non da un'unica operazione, bensì da un complesso di operazioni, come peraltro si evince dalla definizione normativa¹⁵ delle stesse.

Ed infatti, a titolo esemplificativo, i primi rifiuti che origineranno saranno i contenitori di prodotti insetticidi o rodenticidi, che costituiscono i residui delle prime operazioni. Successivamente saranno prodotti i rifiuti costituiti da carogne dei roditori, o supporti con colle sporche (insetti e/o roditori). Infine, le esche parzialmente usate o comunque da rimuovere e sostituire per perdita di efficacia.

Il fatto che le attività in questione si svolgano naturalmente attraverso una serie di operazioni diversificate tra loro e dalle quali generano anche differenti tipologie di rifiuto, permette di affermare che le quantità di rifiuti prodotti siano modeste.

La riconducibilità dell'attività in commento alla manutenzione ordinaria è confermata peraltro:

- dalle Linee Guida dell'ANID (Associazione Nazionale delle Imprese di Disinfestazione)¹⁶

- da attenta dottrina¹⁷ che sostiene, proprio in relazione all'attività di disinfestazione derattizzazione (sebbene si riferisca nel caso di specie all'attività di sostituzione delle esche ratticide usate), “*ai fini della ricomprensione nella generale attività di manutenzione delle varie operazioni*” è dirimente l'esistenza di un contratto di manutenzione.

*

Stante la sostenuta riconducibilità dell'attività di disinfestazione e derattizzazione nel più ampio concetto di manutenzione, il produttore del rifiuto (manutentore), pertanto potrà:

- movimentare il rifiuto presso *la sede legale* ovvero con il *domicilio* (inteso come formale *unità locale* risultante dalla visura societaria)¹⁸.
- In tal caso, lo spostamento tra il luogo di effettiva produzione alla sede legale/unità locale più prossima non dovrà essere accompagnato dal **Formulario di Identificazione dei Rifiuti**¹⁹.
- Quanto al luogo di compilazione e tenuta al **registro di carico e scarico**, si evidenzia che - ai sensi dell'art. 190 del TUA - lo stesso deve essere tenuto presso “*ogni impianto di produzione*”. Ciò viene confermato dalla stessa Circolare esplicativa n. 812/1998, laddove per “*ubicazione dell'esercizio, si intende: la sede dell'impianto di produzione [...]*”. Ebbene, stante che in forza della *fiction juris* di cui all'art. 266 comma 4, del TUA, il *luogo di produ-*

La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione

15 Cfr. Art. 1 co. 2. D.M. 274 del 7 luglio 1997

16 Sebbene le Linee Guida non siano liberamente consultabili in quanto unicamente nella disponibilità degli Associati, la posizione dell'ANID si evince dalle risposte ai quesiti dei soci, ove l'Associazione conferma la procedure operative delle imprese che optano per la movimentazione derogatoria di cui all'art. 266 co, 4 TUA, in quanto rifiuti provenienti da attività di manutenzione.

17 Cfr. P.FICCO, Quesiti. 1006 “*Manutenzione, se c'è contratto è possibile applicarla anche alle attività di disinfestazione*” in Rifiuti, n. 231 agosto-settembre 2015.

18 Ebbene, a tal proposito, l'art. 43 (*domicilio e residenza*) del c.c. stabilisce che: “*Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi*” ed ai sensi del successivo art. 46 (*sede delle persone giuridiche*), “*per le persone giuridiche si ha riguardo al luogo in cui è stabilita la loro sede*”.

Quanto alla definizione di *Unità Locale*, questa è ricavabile dal combinato disposto dell'art. 1, comma 1, lett. e) del D.M. 359/2001, dell'art. 2197 c.c. (*sedes secondarie*) e dell'art. 1 (*definizioni*) del D.M. n. 78/2016, da cui emerge che un dislocamento aziendale può essere considerato quale *sede/unità locale* solo allorché ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni:

- l'unità operativa sia dotata di *autonomia gestionale e produttiva*, necessaria al soddisfacimento di una finalità produttiva ovvero di una sua fase intermedia;
- via sia una rappresentanza stabile;
- sia a tal fine iscritta presso il Registro delle Imprese.

19 Si rileva, a tal proposito, che tale impostazione - nell'incertezza normativa e confusione giurisprudenziale - non è la più garantista, ma solo quella più coerente con l'interpretazione dell'eccezione fornita dall'art. 266 comma 4 del TUA e non elimina in radice possibili contestazioni che tuttavia potranno essere, nel caso, adeguatamente impugnate con apprezzabile previsione di poter essere superate. Al più - a fini meramente probatori - potrà essere accompagnato:

- Da un documento di trasporto alternativo, anche autonomamente predisposto dallo stesso produttore, atto a dimostrare l'esistenza del “cantier” e del luogo di concentramento locale ove si raggruppano i rifiuti in de-

CLASSIFICAZIONE

di Valentina Bracchi

La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione

zione – relativamente all'attività manutentiva - può altresì coincidere con la sede legale/unità locale del soggetto manutentore, ne discende che il *registro di carico e scarico* dovrà essere tenuto in tali luoghi e non anche presso i singoli “cantieri”.

Pertanto il manutentore potrà procedere alla compilazione e alla tenuta del *Registro di carico e scarico* ex art. 190 del TUA – a seconda dell'occorrenza - presso la *sede legale* e presso le varie *unità locali*. Da ultimo, valga la pena precisare che, qualora il manutentore intenda procedere secondo le regole ordinarie per il deposito temporaneo (e pertanto decida di trasportare i rifiuti direttamente dal luogo di produzione presso l'impianto di recupero o smaltimento) si può tuttavia ritenere che la norma di cui all'art. 266, comma 4, sia in ogni caso applicabile in relazione alla sola tenuta del registro di carico e scarico. Ed invero si può intendere che i rifiuti possono essere considerati prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto manutentore, solo ai fini della tracciabilità, che potrà quindi essere coordinata presso le unità locali a cui le attività fanno riferimento.

Ciò può ben essere sostenuto a partire dal fatto che il luogo di produzione del rifiuto - per cui non ci si avvale della movimentazione derogatoria - in ogni caso, sebbene produttivo di rifiuti, non rappresenta una unità locale in senso civilistico, in quanto non risulta dotato di autonomia gestionale e produttiva che garantisca il mantenimento e la conservazione della tracciabilità secondo le scadenze temporali e gli obblighi previsti dalla legge, tenuto conto che trattasi di interventi che comportano una presenza del “cantiere” temporanea.

4. Sulla classificazione

Tanto premesso, occorre da ultimo verificare quali caratteristiche presentano i rifiuti esitanti dall'attività in commento, al fine di definirne le specifiche modalità di gestione.

4.1. Carcasse di roditori morti

Le carcasse dei roditori morti, generano le maggiori difficoltà in termini di classificazione e gestione, essendo i medesimi inquadrabili nell'ambito dei rifiuti potenzialmente infetti, ma altresì smaltiti conformemente al regolamento CE/1069/2009.

Si precisa per completezza che, l'Associazione Nazionale delle Imprese di Disinfestazione consiglia la classificazione come rifiuti potenzialmente infetti²⁰.

i. Rifiuti potenzialmente infetti

I ratti sono espressamente esclusi dal novero degli animali selvatici oggetto di tutela ai fini della conservazione della specie²¹ e ritenuti invece un elemento negativo per la sanità pubblica. Infatti, oltre ai danni economici che possono creare alle scorte alimentari ed agli impianti, questi animali sono potenziali vettori di numerose patologie trasmissibili all'uomo ed agli animali.

Pertanto le attività di derattizzazione ben potrebbero essere ricondotte nell'ambito delle attività volte alla prevenzione delle malattie negli essere umani e negli animali ed i relativi rifiuti costituiti dalle carcasse dei roditori, classificati con il CER 180103* e 180202*, quali rifiuti legati alla prevenzione delle malattie negli esseri umani e negli animali, che devono essere raccolti e smaltiti applicando precauzioni particolari per evitare infezioni (rifiuti potenzialmente infetti).

La classificazione di tali rifiuti come a *potenziale rischio infettivo*, comporta l'applicabilità del DPR 254/2003 (*Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della L. 31 luglio 2002, n. 179*)²² e, di conseguenza, ulteriori oneri di gestione a carico del produttore, oltre a quelli ordinari, di cui alla parte IV del D.Lgs. 152/2006.

L'art. 8 (*Deposito temporaneo, deposito preliminare, raccolta e trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*) del DPR in commento,

posito temporaneo, all'interno del quale il tragitto potrà essere considerato mero spostamento (e non anche “trasporto”), ai sensi e per gli effetti dell'art. 266 co 4 del TUA. Sul punto, tuttavia, si evidenzia che parte della giurisprudenza (non condivisa dallo scrivente) è di opinione contraria, in quanto ritiene che nel momento in cui si effettua “l'instradamento” si deve già parlare di trasporto e quindi di una attività di gestione dei rifiuti che comporterebbe la necessaria redazione del FIR;

- Dal contratto con il cliente/committente (o, comunque, da un documento dal quale si evinca la sua espressa richiesta di usufruire dei servizi dell'impresa) ove emerga che i rifiuti in esame sono esitati esclusivamente dall'attività manutentiva eseguita presso tale soggetto;
- Dalla visura societaria dalla quale si evinca che l'oggetto sociale dell'impresa è rappresentato dallo svolgimento di attività manutentiva in senso lato e cioè derattizzazione e disinfestazione.

Non necessitano della relativa annotazione nel registro di carico e scarico.

²⁰ <http://www.disinfestazione.org>

²¹ Art. 2 co. 2 L.157/1992.

²² Art. 1 (Finalità e campo di applicazione), co. 1 “Il presente regolamento disciplina la gestione dei rifiuti sanitari e degli altri rifiuti di cui al comma 5, allo scopo di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e della salute pubblica

di *Valentina Bracchi*

CLASSIFICAZIONE

pone delle specifiche prescrizioni:

- i. I contenitori ove devono essere posti in deposito temporaneo i rifiuti a rischio infettivo devono essere costituiti da imballaggi interni a perdere rigidi o flessibili e imballaggi rigidi esterni recanti la scritta “*Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*” e il simbolo del rischio biologico. Gli imballaggi esterni devono inoltre avere caratteristiche adeguate per resistere agli urti ed alle sollecitazioni durante la movimentazione ed il trasporto.
- ii. Il deposito temporaneo deve essere effettuato in condizioni tali da non causare alterazioni che comportino rischi per la salute e, a decorrere dalla chiusura del contenitore, non può avere una durata superiore:
 - a cinque giorni;
 - a trenta giorni nel caso di quantitativi inferiori a 200 litri.
- iii. La registrazione dei movimenti di carico e scarico deve avvenire entro cinque giorni dall'operazione da intendersi:
 - per il carico: la produzione del rifiuto;
 - per lo scarico: il momento in cui il rifiuto esce dal luogo di produzione verso l'impianto di destinazione.
- iv. Le operazioni di deposito preliminare, raccolta e trasporto restano sottoposte al regime generale dei rifiuti pericolosi.
- v. Per i rifiuti pericolosi a rischio infettivo destinati agli impianti di incenerimento l'intera fase di trasporto deve essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile.
- vi. Il deposito preliminare non deve, di norma, superare i cinque giorni. La durata massima del deposito preliminare viene, comunque, fissata nel provvedimento di autorizzazione, che può prevedere anche l'utilizzo di sistemi di refrigerazione.

Quanto allo smaltimento, ai sensi dell'art. 10 (*Smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*) del DPR in commento, i rifiuti sanitari a rischio infettivo, devono essere smaltiti mediante termidistruzione, in impianti autorizzati, con la precisazione che:

- i rifiuti sanitari a rischio solo infettivo possono essere smaltiti:
 - in impianti di incenerimento di rifiuti specia-

li purché vengano introdotti direttamente nel forno senza prima essere mescolati con altri con altre categorie di rifiuti;

- in impianti di incenerimento dedicati.

- i rifiuti sanitari a rischio anche infettivo (che presentino quindi altre caratteristiche di pericolo) possono essere smaltiti solo in impianti per rifiuti pericolosi.

In ogni caso le operazioni di caricamento dei rifiuti al forno devono avvenire senza manipolazione diretta dei rifiuti. Per manipolazione diretta si intende una operazione che generi per gli operatori un rischio infettivo.

Deve infine precisarsi che sebbene la caratteristica di pericolo principale da tenere in considerazione rispetto a detta tipologia di rifiuti è “infettivo”, non può escludersi che la contaminazione della carcassa con le esche ratticide ingerite (all'interno delle quali siano presentino sostanze pericolose), possa determinare ulteriori caratteristiche di pericolo da tenere in considerazione, caso per caso.

*

ii. Sottoprodotti [rifiuti] di origine animale

Secondo quanto previsto dall'art. 185, secondo comma, lett. b) del TUA, “*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:*

[...]

b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio;

c) le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione, compresi gli animali abbattuti per eradicare epizozie, e smaltite in conformità del regolamento (CE) n. 1774/2002;

[...]”.

Sulla base di tale disposizione sono pertanto sottratti dalla normativa sui rifiuti, di cui alla parte IV del D.Lgs. 152/2006, i c.d. sottoprodotti di origine animale (di seguito anche SOA) disciplinati, oggi, dal Regolamento 1069/2009 (sostitutivo del regolamento 1774 del 2002 di cui all'art. 185 citato)²³.

e controlli efficaci”. Comma 5 lett. g) “*i rifiuti speciali, prodotti al di fuori delle strutture sanitarie, che come rischio risultano analoghi ai rifiuti pericolosi a rischio infettivo [...]*”. Art. 15 (Gestione di altri rifiuti speciali) “*I rifiuti speciali, prodotti al di fuori delle strutture sanitarie, che come rischio risultano analoghi ai rifiuti pericolosi a rischio infettivo, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d), devono essere gestiti con le stesse modalità dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*”.

²³ Nello specifico tale normativa, come espresso dall'art. 1 (Oggetto) “*stabilisce norme sanitarie e di polizia sanitaria*

CLASSIFICAZIONE

di Valentina Bracchi

Quanto alle carcasse dei roditori, deve rilevarsi come le stesse potrebbero altresì astrattamente ricondursi all'ambito di applicazione del *Regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale)*²⁴, pertanto, sarà necessario esaminare la normativa sul punto.

La normativa di riferimento sui sottoprodotti di origine animale è di carattere sovranazionale e risiede nel Regolamento della Comunità Europea del 21 ottobre 2009, n. 1069/2009²⁵ il quale, ai sensi dell'art. 2 trova applicazione nei confronti dei sottoprodotti di origine animale o dei prodotti derivati che sono esclusi dal consumo umano “*per legge*” (materiale a rischio di encefalopatie spongiformi trasmissibili, materiale in grado di trasmettere malattie all'uomo o agli animali, ecc.) o per “*scelta*” ad esempio, per motivi commerciali; in questo caso la scelta dell'operatore è irreversibile.

Tale normativa, come espresso dall'art. 1 (Oggetto) “*stabilisce norme sanitarie e di polizia sanitaria relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati, al fine di evitare o ridurre al minimo i rischi per la salute pubblica e degli animali derivanti da tali prodotti, nonché, in particolare, di tutelare la sicurezza della catena alimentare e dei mangimi*” che gli operatori che generano sottoprodotti animali o prodotti derivati sono tenuti a rispettare in tutte le varie fasi della loro attività (raccolta, trasporto, manipolazione, trattamento, trasformazione, lavorazione, magazzinaggio, immissione sul mercato, distribuzione, impiego e smaltimento dei sottoprodotti animali o prodotti derivati).

Ai sensi dell'art. 3 del Regolamento in commento, per sottoprodotti di origine animale si intendono i “*corpi interi o parti di animali, prodotti di origine animale o altri prodotti ottenuti da animali, non destinati al consumo umano, ivi compresi gli ovociti,*

gli embrioni e lo sperma [...]”.

Non può escludersi, quindi, che le carcasse dei ratti in commento, possano rientrare in tale definizione e che quindi possano essere astrattamente escluse dall'ambito di applicazione della parte quarta del TUA.

Vero è, tuttavia, che la normativa ambientale di cui all'art. 185, ai fini dell'esclusione, richiede una specifica finalità, in quanto si applica a tutti quei sottoprodotti di origine animale regolati dalle disposizioni comunitarie “*eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio*” (lettera b), ovvero alle carcasse animali che siano “*smaltite in conformità del regolamento (CE), n. 1774/2002*” (lett. c).

Ebbene dal tenore letterale della disposizione si ricava che, come, peraltro, sostenuto da autorevole dottrina²⁶, i sottoprodotti di origine animale e le carcasse animali non sono esclusi tout court dal campo di applicazione della legislazione sui rifiuti. Ed invero, qualora siano destinati ad attività di smaltimento (incenerimento e discarica) o di recupero (incenerimento o produzione di biogas e compostaggio) i medesimi rientrano, in ogni caso, nella ordinaria gestione dei rifiuti come disciplinata dalla Parte Quarta del TUA e non nelle esclusioni previste dalla disciplina dell'art. 185.

L'esclusione dalla normativa sui rifiuti è riferita solo alle attività disciplinate dalla specifica norma di settore sanitario e veterinario.

Quanto sopra risulta, inoltre, confermato anche dalla giurisprudenza di legittimità che, in diverse occasioni, ha avuto modo di affermare che:

- Il Regolamento Ce sui sottoprodotti di origine animale (1069/2009/Ce) e la disciplina dei rifiuti (D.Lgs. 152/2006) non sono in rapporto di genere a specie, poiché il primo riguarda i sottoprodotti destinati ad ulteriore reimpiego mentre la seconda riguarda scarti di cui il produttore si sia disfatto. Invero, “*gli scarti di*

relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati, al fine di evitare o ridurre al minimo i rischi per la salute pubblica e degli animali derivanti da tali prodotti, nonché, in particolare, di tutelare la sicurezza della catena alimentare e dei mangimi” che gli operatori che generano sottoprodotti animali o prodotti derivati sono tenuti a rispettare in tutte le varie fasi della loro attività (raccolta, trasporto, manipolazione, trattamento, trasformazione, lavorazione, magazzinaggio, immissione sul mercato, distribuzione, impiego e smaltimento dei sottoprodotti animali o prodotti derivati).

24 Un importante riferimento, sul punto, è rinvenibile nelle citate Linee Guida dell'ANID, che, sebbene proponga la qualificazione delle carcasse esitanti dall'attività di derattizzazione come sottoprodotto, ne consiglia la qualificazione e gestione come rifiuti.

25 Regolamento della Comunità Europea del 21 ottobre 2009, n. 1069/2009 (REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale).

26 P.FICCO, “Sottoprodotti di origine animale: il confine (sottile) con i rifiuti animali” in Rifiuti – Bollettino di informazione normativa – n. 209, agosto-settembre 2013.

di Valentina Bracchi

CLASSIFICAZIONE

origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa di rifiuti ed esclusivamente soggetti al Regolamento CE n. 1774/2002 [ndr, ora rubricato con il n. 1069/2009/CE] solo se sono effettivamente qualificabili come sottoprodotti ai sensi del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, comma 1, lett. n)²⁷; diversamente in ogni altro caso in cui il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento, resta soggetti alla disciplina sui rifiuti dettata da tale ultimo decreto (cfr. da ultimo Cass.pen. Sez.3 n.2710 del 15.12.2011)" (Cass. pen. Sez. III, Sent., 27-06-2012, n. 25364);

- L'incenerimento dei residui di animali configura un'ipotesi di gestione dei rifiuti, sottoposto quindi alla relativa disciplina (D.Lgs. 152/2006) in termini di autorizzazione, e non un'attività sottoposta al regolamento 1774/2002 sui sottoprodotti di origine animale. Tale regolamento – ora abrogato e sostituito dal regolamento 1069/2009 – regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria legati ai residui di animali ma non la gestione, mediante smaltimento, degli scarti, che sono a tutti gli effetti rifiuti. L'unico modo per sottrarre tali scarti alla disciplina del TUA è la prova che essi posseggano tutti i requisiti dei sottoprodotti previsti dall'art. 184-bis del TUA. (Cass. Pen., Sez. III, sent. 23 gennaio 2012, n. 2710);
- "Le due normative concorrono tra loro e

non è possibile configurare il regolamento 1774/2002 [ndr, ora 1069/2009] quale disciplina speciale derogatoria di quella generale sui rifiuti di cui al D.Lgs. 152/2006" (Cass. pen. Sez. III, Sent., 24-03-2009, n. 12844).

Pertanto si può concludere che le due normative, allorché i Soa sono avviati a smaltimento/recupero (e si è quindi in presenza di un rifiuto), devono essere applicate entrambe, ciascuna per la diversa finalità perseguita, in quanto legate da un vincolo di coesistenza.

Tuttavia, troverà invece applicazione esclusivamente la normativa sui Soa, solo allorché il produttore dello scarto riuscirà a dimostrare di *reimpiegare* lo stesso in conformità alla normativa sul sottoprodotto di cui all'art. 184 – bis del Testo Unico Ambientale (ovviamente non potrà mai farlo allorché allontani il materiale indirizzandolo verso impianti di recupero/smaltimento).

*

Nel caso di specie, le carcasse dei ratti che esitano dall'attività di derattizzazione in commento potrebbero ricondursi al materiale di categoria 1²⁸, di cui all'art. 8 (Materiali di categoria 1), lett. a) numero v), quale *animale selvatico che si sospetta affetto da malattie trasmissibili all'uomo o agli animali*, e potrà essere smaltito come rifiuto in accordo a quanto previsto dall'Art. 12²⁹ del Regolamento e dall'Art. 10³⁰ delle Linee guida per l'applicazione del Regolamento (CE) n. 1069/2009³¹ oggetto di accordo tra

La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione

27 Per la definizione di sottoprodotto, si deve ora far riferimento all'art. 184-bis (Sottoprodotto) del D.Lgs. 152/2006

28 Ai sensi dell'art. 7 del Regolamento, i sottoprodotti di origine animale sono suddivisi in tre categorie specifiche che riflettono il loro livello di rischio per la salute pubblica e degli animali, e che i prodotti derivati sono soggetti alle norme per la categoria specifica di sottoprodotti di origine animale dai quali derivano.

29 Ai sensi dell'art. 12 (Smaltimento e uso dei materiali in categoria 1), del Regolamento in commento:

"I materiali di categoria 1 sono:

a) smaltiti come rifiuti mediante incenerimento:

- direttamente, senza trasformazione preliminare; o
- dopo la trasformazione, attraverso sterilizzazione sotto pressione se l'autorità competente lo richiede, e con marcatura permanente del materiale risultante;

b) recuperati o smaltiti mediante coincenerimento, qualora i materiali di categoria 1 siano rifiuti:

- direttamente, senza trasformazione preliminare; o
- dopo la trasformazione, attraverso sterilizzazione sotto pressione se l'autorità competente lo richiede, e con marcatura permanente del materiale risultante;

c) smaltiti attraverso il processo di sterilizzazione sotto pressione, la marcatura permanente dei materiali risultanti e il sotterramento in una discarica autorizzata, se si tratta di materiali di categoria 1 diversi da quelli di cui all'articolo 8, lettera a), punti i) e ii);

d) smaltiti attraverso sotterramento in una discarica autorizzata, se si tratta di materiali di categoria 1 di cui all'articolo 8, lettera f);

e) utilizzati come combustibile dopo la trasformazione o senza trasformazione preliminare; o

f) utilizzati per la fabbricazione di prodotti derivati di cui agli articoli 33, 34 e 36 e immessi sul mercato conformemente a tali articoli.

30 Articolo 10 (Modalità di smaltimento come rifiuti (a norma ambientale) dei materiali di categoria 1, 2 e 3)

1. Lo smaltimento come rifiuti di sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati di categoria 1, di categoria 2 e di categoria 3, deve essere effettuato secondo le modalità previste dalla normativa ambientale per quanto riguar-

CLASSIFICAZIONE

di Valentina Bracchi

il Governo, le Regioni e le Province autonome e le Autonomie Locali, sancito in data 7/2/2013 in sede di Conferenza unificata.

Deve ritenersi senz'altro esclusa l'integrazione delle condizioni del sottoprodotto³², in quanto l'impresa di derattizzazione non potrà riutilizzare le carcasse per le finalità di cui all'art. 184 – bis, non potendole invero qualificare come *sottoprodotto* bensì dovrà disfarsene, integrando così la prima delle condizioni della definizione di *rifiuto*³³.

Ciò determina che per quanto sopra esposto il produttore del rifiuto da derattizzazione sarà assoggettato alla normativa sui rifiuti e pertanto:

il trasporto dovrà essere accompagnato dal Formulario di Identificazione dei Rifiuti di cui all'art.

193 del Testo Unico Ambientale che risulta idoneo a sostituire il documento commerciale previsto dalla normativa sul sottoprodotto di origine animale.

Si rileva invero che, limitatamente a quanto di interesse, con la D.G.R. n. 274/2013 del 18 marzo 2013 la Regione Emilia Romagna, ha approvato le “*Linee guida per l'applicazione del Reg. CE n. 1069/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e abroga il Reg. CE n. 1774/2002*”, oggetto di accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome e le Autonomie Locali, sancito in data 7/2/2013 in sede di Conferenza unificata.

da i mezzi di trasporto (fatte salve le norme di *biosicurezza in caso di malattie infettive e diffusive*), *formulari rifiuti e registri rifiuti o Sistema SISTRI nei seguenti casi:*

- 1.1 *in impianti di incenerimento o coincenerimento autorizzati ai sensi della normativa ambientale con o senza trattamento preliminare o sterilizzazione a pressione e marcatura permanente come previsto all'articolo 6, comma 1, lettera a) del Regolamento (UE) 142/2011;*
- 1.2 *in una discarica autorizzata ai sensi della normativa ambientale, a seguito di processo di sterilizzazione a pressione e di marcatura permanente dei materiali risultanti, se si tratta di materiali di categoria 1, diversi da quelli di cui all'articolo 8, lettera a), punti i) e ii) (corpi interi e tutte le loro parti, incluse le pelli sospettati di essere: affetti, sospetti infetti o abbattuti per TSE) e di materiali di categoria 2;*
- 1.3 *in una discarica autorizzata se si tratta di materiale di categoria 1 di cui all'articolo 8, lettera c) come previsto dall'articolo 7, lettera a) del Regolamento (UE) 142/2011, utilizzato per la produzione di alimenti per animali da compagnia o alimenti per animali da compagnia importati ottenuti da tale materiale;*
- 1.4 *in una discarica autorizzata, come previsto dal DM del 22 maggio 2001, se si tratta di materiale di categoria 1 di cui all'articolo 8 lettera f), (rifiuti di cucina e ristorazione provenienti da mezzi di trasporto che effettuano tragitti internazionali), previo trattamento;*
- 1.5 *in discarica autorizzata, se si tratta di materiale di categoria 3 previa trasformazione in un impianto riconosciuto a norma dell'articolo 24 del Regolamento (CE) 1069/2009;*
- 1.6 *in discarica autorizzata, se si tratta di materiale di categoria 3 di cui all'articolo 10, lettera f) del Regolamento (CE) 1069/2009 purché sottoposto ad un trattamento di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera m) del Regolamento (CE) 852/2004 (prodotti alimentari di origine animale trasformati/trattati), proveniente da esercizi commerciali di vendita diretta al consumatore finale;*
- 1.7 *in discarica autorizzata, se si tratta di materiale di categoria 3 di cui all'articolo 10, lettera g) del Regolamento (CE) 1069/2009, alle condizioni previste dall'articolo 7, lettera b), capoverso ii), secondo trattino del Regolamento (UE) 142/2011.*

31 Linee guida per l'applicazione del Regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il Regolamento (CE) n. 1774/2002 oggetto di accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome e le Autonomie Locali, sancito in data 7/2/2013 in sede di Conferenza unificata.

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

Tali condizioni – è opportuno precisare – sono da considerarsi *esaustive* e *cumulative*, tali per cui, solo la compresenza contestuale delle stesse è idonea a far sorgere la qualifica di *sottoprodotto*.

Nel caso di specie, non ricorrono, le condizioni di cui alle lettere c) e d), pertanto deve essere senz'altro esclusa la possibilità di gestire la carcassa del ratto morto a seguito dell'attività di derattizzazione, come sottoprodotto.

- 33 Art. 183, lett. a) “*rifiuto*”: “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*”

di Valentina Bracchi

CLASSIFICAZIONE

All'art. 8 (Documento Commerciale), co. 2 delle Linee Guida in commento, previsto che: *“Nel caso in cui i sottoprodotti di origine animale ed i prodotti derivati siano destinati ad essere smaltiti come rifiuti, il documento commerciale di cui al punto 1 deve essere sostituito dalla documentazione prevista dalla normativa ambientale, come dettagliato al successivo articolo 10”*.

Detti rifiuti dovranno essere conferiti ad impianti autorizzati e lo smaltimento, come precisato anche dall'art. 10 (Modalità di smaltimento come rifiuti - a norma ambientale - dei materiali di categoria 1, 2 e 3)³⁴, delle predette Linee Guida, dovrà *“essere effettuato secondo le modalità previste dalla normativa ambientale, per quanto riguarda mezzi di trasporto (fatte salve le norme di biosicurezza in caso di malattie infettive e diffusive), formulari rifiuti e registri rifiuti [o sistema Sistri]”*, nei casi indicati (incenerimento e coincenerimento e discariche).

Il principio di coesistenza delle due discipline deve essere quindi interpretato nel senso che qualora l'operatore proceda allo smaltimento o al recupero dei sottoprodotti di origine animale o dei prodotti derivati, il medesimo sarà assoggettato ad un doppio regime giuridico, ovvero al Regolamento UE 1069/2009 per quanto riguarda gli aspetti sanitari e veterinari, e contemporaneamente al TUA per quanto concerne gli aspetti ambientali.

Si rammenta, da ultimo, che dovranno essere correttamente individuate le ulteriori caratteristiche di pericolo caso per caso.

**

4.2. Altri rifiuti esitanti dalle attività di disinfestazione e derattizzazione

Quanto ai rifiuti costituiti dalle esche ratticide da sostituire, occorrerà fare riferimento, per la loro classificazione, alle schede dati di sicurezza fornite dai produttori delle stesse.

Si ritiene congrua l'attribuzione alle esche ratticide, del CER 07 04 13* (rifiuti solidi contenenti sostanze pericolose), o 16 03 05* (rifiuti organici contenenti sostanze pericolose).

Per quanto concerne i contenitori di prodotti insetticidi e rodenticidi, si ritiene che gli stessi possono essere classificati con il CER 15.01.10* (imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da tali sostanze).

Quanto infine ai supporti con colla, contenenti carcasse di insetti e/o roditori, valgano le medesime considerazioni già svolte in relazione alla classificazione delle carcasse dei roditori (come rifiuto), al precedente paragrafo, risultando adeguata detti rifiuti, l'attribuzione dei CER 18.01.03* e 18.02.02*.

buzione dei CER 18.01.03* e 18.02.02*.

Risulta di tutta evidenza che trattasi, in ogni caso, di rifiuti speciali pericolosi, pertanto dovrà essere rispettata la normativa di riferimento, in relazione al deposito temporaneo, al trasporto ed allo smaltimento.

CONCLUSIONI

Dalle attività di disinfestazione e derattizzazione esitano dei rifiuti di vario genere, tutti speciali e tutti potenzialmente pericolosi che sono prodotti dal soggetto che svolge detta attività, il quale deve ritenersi il produttore materiale del rifiuto in questione, non rilevando la committenza, se non quale produttore giuridico.

Il produttore è onerato della corretta classificazione e gestione del rifiuto che risulta indispensabile ai fini di una gestione conforme alla legge.

Sul punto, non si incontrano particolari difficoltà in ordine alla classificazione delle esche e dei contenitori dei prodotti disinfestanti e derattizzanti, mentre più complessa risulta la classificazione delle carogne dei roditori, morti a seguito di interventi di derattizzazione.

Nella prassi corrente, le aziende di derattizzazione seguono due principali strade classificando le carogne:

- come rifiuti sanitari potenzialmente infetti, gestiti conformemente al D.Lgs. 152/2006 ed al DPR 254/2003;
- come sottoprodotti di origine animale e gestiti in accordo al Regolamento CE 1069/2009 per quanto concerne la normativa veterinaria e conformemente al D.Lgs. 152/2006 per quanto concerne la parte ambientale (non risultando integrate le condizioni del sottoprodotto) ed ogni eventuale ulteriore normativa.

Si ritiene maggiormente garantista la seconda opzione, che comporta una gestione delle carcasse, nel rispetto del Regolamento CE 1069/2009 per quanto concerne gli aspetti sanitari e veterinari, in cumulo con la parte IV del D.Lgs. 152/2006 relativamente alla normativa ambientale.

La corretta gestione dei rifiuti da derattizzazione e disinfestazione

34 Cfr nota 30.

“ La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale ”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale

ABSTRACT

La *rete di imprese*, forma di collaborazione mediante la quale, gli imprenditori che condividono degli obiettivi comuni, si aggregano mantenendo, comunque, inalterata la propria autonomia ed indipendenza ed ottenendo, al contempo, agevolazioni e vantaggi, si sta diffondendo sempre di più nel settore ambientale, in quanto valido strumento a sostegno della economia circolare.

Tuttavia, se da una parte la *rete* rappresenta uno strumento utile per le imprese, soprattutto di piccole o medie dimensioni, per il raggiungimento di scopi particolarmente ardui, dall'altra, per la sua costituzione, richiede il rispetto di numerosi e determinati elementi, considerati essenziali affinché si possa parlare di rete di imprese, i quali devono essere sanciti nel c.d. *contratto di rete*.

Scopo del presente contributo, pertanto, sarà quello di descrivere, dapprima la struttura giuridica delle reti di imprese e del contratto di rete per poi valutare come tale forma di collaborazione sia utile nelle dinamiche del settore ambientale e della economia circolare.

IN SINTESI

- la rete di imprese è una forma di collaborazione incentrata principalmente sul perseguimento di uno *scopo* o di *obiettivi strategici comuni di crescita*, piuttosto che sulla esclusiva condivisione di rendimenti;
- la rete di imprese sorge sulla base di un contratto di rete i cui elementi essenziali sono disciplinati dall'art. 3, commi 4-ter e ss. del D. Legge n. 5 del 10 febbraio 2009 (convertito nella Legge n. 33 del 9 aprile 2009 e s.m.i.);
- la rete di imprese può avere la forma della *“rete-contratto”* o *“rete-soggetto”* in base alle scelte organizzative, patrimoniali e pubblicitarie fatte dagli imprenditori nel contratto di rete;
- la rete di imprese, in quanto basata sulla condivisione di obiettivi e risorse si sta diffondendo sempre di più nel settore ambientale, a sostegno della economia circolare.

di Greta Catini

ALTRO

1. Il contratto di rete: definizione e premesse normative

L'istituto del **contratto di rete**, disciplinato dall'art. 3, commi 4-ter e ss. del D. Legge n. 5 del 10 febbraio 2009 (convertito nella Legge n. 33 del 9 aprile 2009 e s.m.i.), come successivamente modificato e integrato da diversi interventi legislativi¹, comporta l'insorgere, fra le imprese partecipanti, di un rapporto di coordinamento ed interazione, finalizzato al raggiungimento di uno scopo comune in cui, tuttavia, l'assunzione delle decisioni strategiche resta in capo a ciascuna impresa separatamente, lasciando, quindi, inalterata l'autonomia delle stesse.

Ai sensi della disciplina normativa sopra citata², infatti, **il contratto di rete è un accordo con il quale più imprenditori si impegnano a collaborare al fine di accrescere, sia individualmente che collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato.**

A tal fine, le imprese, sulla base di un programma comune, si obbligano a:

- collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese;
- scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica;
- esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

Premesso l'aspetto positivo della collaborazione per un obiettivo comune e della condivisione di mezzi e risorse fra partecipanti alla rete, si deve sottolineare

che la costituzione di un contratto di rete prevede un *iter* tutt'altro che facile, in quanto richiedente il rispetto di determinati requisiti, senza i quali non si può parlare di rete di imprese.

*

1.1. Le caratteristiche del contratto di rete

Il primo aspetto da affrontare in relazione alle caratteristiche essenziali del contratto di rete è senz'altro quello inerente le **parti** che, per i motivi che vedremo, si rivela essere uno dei punti di forza di tale forma contrattuale.

La norma di cui all'art. 3 comma 4-ter, infatti, si limita ad affermare che il contratto può essere stipulato da *“più imprenditori”* senza specificare nulla in ordine al *numero* o alla *tipologia* di imprese legittimate alla costituzione dello stesso, lasciando ampio margine di scelta ai soggetti che intendono costituire la rete.

Ed invero, se tale formula aperta, lascia intendere sicuramente che il contratto di rete non può essere stipulato da soggetti che non rivestono la qualifica di **imprenditore** ai sensi dell'art. 2082³ del Codice Civile (dovendosi ritenere, pertanto, esclusi da tale possibilità, ad esempio, università o centri di ricerca⁴), non vi sono indicazioni circa il numero e la tipologia di imprese, per cui il contratto può essere concluso senza limitazioni inerenti a⁵:

- **forma giuridica:** a titolo esemplificativo, pertanto, possono far parte di una rete di imprese società di capitali, società di persone, imprese individuali, cooperative, consorzi, ma anche imprese senza scopo di lucro, non essendo preclusa,

La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale

1 Sul punto si vedano le modifiche apportate da:

- L. 23 luglio 2009, n. 99;
- Decreto Legge del 31 agosto 2010, n.78 convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122;
- Decreto Legge del 22 giugno 2012, n. 83 c.d. *“Decreto sviluppo”* convertito in Legge 7 agosto 2012, n.134;
- Decreto Legge del 18 ottobre 2012, n.179 c.d. *“Decreto sviluppo bis”*, come convertito con modifiche dalla Legge del 17 dicembre 2012, n.221;
- Legge del 28 luglio 2016, n.154.

2 Art. 3 comma 4-ter, primo periodo, del D. Legge n. 5/2009: *“Con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa”*.

3 Art. 2082 (imprenditore) c.c.: *“È imprenditore chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi”*.

4 Sul punto si veda la novità introdotta con la L. n. 81/2017 (cd. *Jobs Act Lavoro Autonomo*), secondo cui *“Al fine di consentire la partecipazione ai bandi e concorrere all'assegnazione di incarichi e appalti privati, è riconosciuta ai soggetti che svolgono attività professionale, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, la possibilità:*

a) di costituire reti di esercenti la professione e consentire agli stessi di partecipare alle reti di imprese, in forma di reti miste, di cui all'articolo 3, commi 4-ter e seguenti, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, con accesso alle relative provvidenze in materia”

5 Si veda sul punto *“La rete “contratto” Guida sintetica per utenti esperti”*, del gennaio 2017 in www.registrodelleimprese.it.

ALTRO

di Greta Catini

La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale

inoltre, la possibilità di realizzare reti miste in cui siano presenti soggetti con e senza scopo di lucro, o ancora reti tra imprese che siano legate da rapporti partecipativi o collegate tra loro;

- **dimensione:** per cui si può trattare di grandi, medie e piccole imprese;
- **numero di imprese:** devono essere almeno due, potendosi, quindi costituire, anche se con meno probabilità, reti di imprese bilaterali;
- **luogo:** possono partecipare aziende situate in diverse parti del territorio italiano e imprese estere operative in Italia;
- **attività:** le imprese che partecipano possono operare in settori diversi.

Dal punto di vista dell'**oggetto contrattuale**, invece, l'art. 3 comma 4-ter, laddove afferma che: *“con il contratto di rete più imprenditori [...] si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa”*; prevede tre modalità di collaborazione fra imprese.

In base al tipo di attività che la rete intende porre in essere prevalentemente, quindi, si possono individuare i seguenti possibili modelli aggregativi:

- la **rete c.d. collaborativa**: mediante la quale più imprese possono scegliere di condividere:
 - 1) **attività di coordinamento** per ottenere migliori condizioni nei rapporti esterni (ad es. coordinamento del processo qualità dei beni lungo la filiera o per conseguire con maggiore facilità un risultato unitario (quale ad es. la produzione di un bene finale);
 - 2) **attività strumentali** a conseguire migliori risultati di gestione (ad esempio promozione unitaria di beni e marchi);
 - 3) **attività complementari**, per fare quello che individualmente le singole imprese non sarebbero in grado di fare (ad es. partecipazione ad appalti o gare);
- la **rete finalizzata allo scambio di informazioni**

(di natura commerciale, collegate alla produzione, per la condivisione di progetti di ricerca etc.) o prestazioni;

- la **rete per l'esercizio in comune** di una o più delle attività rientranti nell'oggetto della propria impresa.

In merito alla **forma**, il contratto di rete, per espressa previsione di legge⁶, può essere stipulato secondo le seguenti modalità:

- **redazione per atto pubblico**; circostanza che richiede l'intervento di un notaio che redige l'atto;
- **scrittura privata autenticata**; circostanza che richiede sempre la presenza di un notaio, ma in questo caso solo per l'autenticazione delle firme di tutti gli imprenditori partecipanti;
- **atto redatto in conformità al modello standard tipizzato**, riportato nell'allegato A del D.M. n. 122/2014 del Ministero di Giustizia, con la firma digitale ai sensi dell'art. 24⁷ D.lgs. 82/2005 (Codice Amministrazione Digitale), forma valida sono nel caso in cui non si voglia acquisire la soggettività giuridica (*rete-contratto*);
- **atto sottoscritto con la firma elettronica o qualsiasi altro tipo di firma avanzata** autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 25⁸ D.lgs. 82/2005 (Codice Amministrazione Digitale), unica forma valida di atto firmato digitalmente per l'acquisizione della soggettività giuridica (*rete-soggetto*).

Circa i **contenuti** del Contratto di rete, invece, l'art. 3, comma 4-ter del testo normativo in commento, ha individuato quali sono quelli di natura obbligatoria e quali, invece, sono a discrezione delle parti contraenti.

Ai sensi della suddetta norma, infatti, il Contratto di rete **deve indicare obbligatoriamente**⁹:

- **il nome, la ditta, la ragione o la denominazione sociale di ogni partecipante** per originaria sottoscrizione del contratto o per adesione successiva;
- **l'indicazione degli obiettivi strategici** di innovazione e di innalzamento della capacità competitiva dei partecipanti e le modalità concor-

6 Cfr. Art. 3 (*distretti produttivi e reti di imprese*) comma 4-ter del D. Legge 10 febbraio 2009, n.5.

7 Art. 24. (*Firma digitale*) del CAD, commi 1 e 2: “1. La firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata. 2. L'apposizione di firma digitale integra e sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere ad ogni fine previsto dalla normativa vigente”.

8 Art. 25. (*Firma autenticata*) del CAD, comma 1: “1. Si ha per riconosciuta, ai sensi dell'articolo 2703 del codice civile, la firma elettronica o qualsiasi altro tipo di firma elettronica avanzata autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato”.

9 Si veda sul punto *Guida pratica al contratto di rete*, Confcommercio Lombardia, del settembre 2015.

di Greta Catini

ALTRO

date tra gli stessi per il raggiungimento degli stessi;

- **la definizione di un programma di rete**, che contenga i diritti e gli obblighi di ciascun partecipante e le modalità di realizzazione dello scopo comune (programma passibile di modifica in corso di rapporto, sulla base del consenso dei partecipanti che può essere richiesto all'unanimità o maggioranza, a seconda di quanto viene deciso nelle disposizioni contrattuali);
- **la durata del contratto**, che non può essere stipulato a tempo indeterminato;
- **le modalità di adesione di altri imprenditori**, stabilite dagli originari contraenti;
- **le regole per l'assunzione delle decisioni** dei partecipanti su ogni materia o aspetto di interesse comune (ad esempio la modifica del programma comune, adesione nuovi contraenti, ecc.).

Il contratto di rete può prevedere, oltre ai suestiposti contenuti obbligatori, anche degli elementi facoltativi la cui inclusione, pertanto, è rimessa alla più totale discrezionalità della rete di imprese, secondo i propri interessi ed i propri obiettivi.

Fra gli elementi facoltativi del contratto di rete vi sono:

• **l'istituzione di un fondo patrimoniale comune**

Per realizzare il programma di rete le parti contraenti, infatti, possono istituire un fondo patrimoniale comune rispetto al quale, il contratto, deve prevedere la misura e i criteri di valutazione dei conferimenti iniziali (i quali possono essere in denaro o anche in beni e servizi, purché suscettibili di valutazione economica) e degli eventuali contributi successivi che i contraenti si obbligano a versare.

Qualora sia previsto il fondo comune, infine, il contratto dovrà prevederne le regole di gestione, ovvero sarà opportuno prevedere:

- un soggetto a cui affidare la gestione del fondo (che di norma sarà l'organo comune, ma che potrebbe essere anche un soggetto terzo);
- le modalità per la realizzazione degli investimenti e quelle eventuali per l'uso dei beni comuni.

Sono previsti due modi di costituire il fondo comune:

- mediante i contributi delle imprese che fanno parte della rete;
- qualora la rete sia costituita da s.p.a. (o da una società cooperativa in forza del richiamo ex art. 2519 c.c.), l'esecuzione del conferimento può avvenire anche mediante apporto di un patrimonio destinato costituito ai sensi dell'articolo 2447-bis¹⁰, primo comma, lettera a), c.c.

Si evidenzia, comunque, che al fondo patrimoniale comune si applicano le disposizioni di cui agli artt. 2614 e 2615 c.c., secondo comma, in materia di consorzi¹¹ in quanto compatibili¹².

Solo per l'ipotesi della rete dotata di soggettività, invece, la norma prescrive l'obbligo di redigere e depositare, annualmente, presso il Registro delle Imprese, la situazione patrimoniale della rete e si applica, in quanto compatibile, l'art. 2615-bis¹³, comma 3 c.c.

• **La nomina di un organo comune**

Per quanto riguarda la nomina di un organo comune, invece, il contratto deve indicare:

- il nome, la ditta, la ragione o la denominazione sociale del soggetto prescelto a svolgere l'incarico;
- i poteri di gestione e di rappresentanza conferiti;
- le regole relative alla sua eventuale sostituzione.

L'organo comune, può essere formato:

- da un singolo soggetto (composizione monocratica) oppure;
- da una pluralità di membri (composizione collegiale).

La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale

10 Art. 2447-bis (Patrimoni destinati ad uno specifico affare) comma 1, lett. a), c.c.: "La società può: a) costituire uno o più patrimoni ciascuno dei quali destinato in via esclusiva ad uno specifico affare".

11 Vedi *infra* paragrafo 2.3 "Natura e soggettività giuridica: la rete contratto e la rete soggetta".

12 Cfr. Art. 3 comma 4-ter del D. Legge n.5 del 2009: "Il contratto di rete che prevede l'organo comune e il fondo patrimoniale non è dotato di soggettività giuridica, salva la facoltà di acquisto della stessa ai sensi del comma 4-quater ultima parte. Se il contratto prevede l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e di un organo comune destinato a svolgere un'attività, anche commerciale, con i terzi: [...]".

2) al fondo patrimoniale comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 2614 e 2615, secondo comma, del codice civile; in ogni caso, per le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo comune;

3) qualora la rete di imprese abbia acquisito la soggettività giuridica ai sensi del comma 4-quater, entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale l'organo comune redige una situazione patrimoniale, osservando, in quanto compatibili, le disposizioni relative al bilancio di esercizio della società per azioni, e la deposita presso l'ufficio del registro delle imprese del luogo ove ha sede".

13 Art. 2615-bis (situazione patrimoniale), comma 3 c.c.: "Negli atti e nella corrispondenza del consorzio devono essere indicati la sede di questo, l'ufficio del registro delle imprese presso il quale esso è iscritto e il numero di iscrizione".

Nel mandato per l'esecuzione del contratto o di una o più parti di esso, inoltre, può essere coadiuvato da soggetti esterni alla rete, ma anche da singole imprese partecipanti, per lo svolgimento di attività specifiche.

Salvo che sia diversamente disposto nel contratto, inoltre, tale organo ha potere di rappresentanza degli imprenditori partecipanti alla rete per:

- programmazione negoziata con le Pubbliche Amministrazioni;
- interventi di garanzia per l'accesso al credito;
- sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione previsti dall'ordinamento;
- utilizzo di strumenti di promozione e tutela dei prodotti e marchi di qualità o di cui sia adeguatamente garantita la genuinità della provenienza;
- ulteriori poteri di rappresentanza eventualmente conferiti dai contraenti.

Si deve tenere presente, infine, che l'Organo comune è soggetto alle regole e alla disciplina generale previste per il mandato collettivo, di conseguenza il conferimento o la revoca del mandato devono essere effettuate da ciascun mandante (cioè ciascun partecipante alla rete) e come prevedono le norme sul mandato, si deve predisporre una disciplina di funzionamento dell'Organo comune che tenga in considerazione l'obbligo di redigere il rendiconto del proprio operato¹⁴.

• Cause di recesso dalla rete

Fra i contenuti discrezionali del contratto di rete, il Legislatore, ha previsto la possibilità di indicare le cause facoltative di recesso anticipato, con tanto di indicazione delle condizioni per l'esercizio di tale diritto e delle modalità di manifestazione della volontà di recedere.

È anche possibile prevedere il c.d. recesso *ad nutum*, ovvero esercitabile in qualsiasi momento a discrezione dell'impresa interessata, senza la necessità di fornire apposite giustificazioni, nonché il *recesso per giusta causa* ovvero collegato al verificarsi di un determinato evento indicato nelle disposizioni del contratto (ad. esempio, cambiamento degli elementi essenziali del contratto, perdita dei requisiti per partecipare di una delle imprese).

Si sottolinea, tuttavia, che indipendentemente dagli accordi contrattuali, resta ferma la applicazione delle regole generali di legge in materia di scioglimento

totale o parziale dei contratti plurilaterali con comunione di scopo, in quanto ritenute applicabili espressamente dalla normativa di riferimento del contratto di rete¹⁵.

2. Natura e soggettività giuridica: la rete contratto e la rete soggetto

La scelta dei contraenti circa la istituzione o meno di un fondo patrimoniale comune, come sopra descritto, rappresenta una decisione fondamentale per la rete di imprese, in quanto prodromica alla facoltà, per tale organizzazione, di acquisire la Soggettività giuridica.

Ai sensi dell'art. 3, comma 4-ter del decreto in commento, infatti: *“Il contratto di rete che prevede l'organo comune e il fondo patrimoniale non è dotato di soggettività giuridica, salva la facoltà di acquisto della stessa ai sensi del comma 4-quater ultima parte”*.

A sua volta l'art. 3 comma 4-quater ultima parte, prevede che: *“Il contratto di rete è soggetto a iscrizione nella sezione del registro delle imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante e l'efficacia del contratto inizia a decorrere da quando è stata eseguita l'ultima delle iscrizioni prescritte a carico di tutti coloro che ne sono stati sottoscrittori originari. [...] se è prevista la costituzione del fondo comune, la rete può iscriversi nella sezione ordinaria del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sua sede; con l'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sua sede la rete acquista soggettività giuridica. Per acquistare la soggettività giuridica il contratto deve essere stipulato per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero per atto firmato digitalmente a norma dell'articolo 25 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”*.

Ai sensi della suddetta norma, pertanto, le reti dotate di un fondo patrimoniale comune, hanno la possibilità di eseguire due adempimenti pubblicitari diversi, quali:

- iscrizione del contratto, da parte di ogni impresa della rete, nel Registro delle imprese della propria circoscrizione, senza acquisire la soggettività giuridica;
- iscrizione nella sezione ordinaria del Registro delle imprese della circoscrizione in cui ha la

¹⁴ Cfr. *Guida pratica al contratto di rete di impresa*, cit.

¹⁵ Art. 3, comma 4-ter del D.L. n.5/32009, lett.d) secondo cui il contratto deve indicare *“la durata del contratto, le modalità di adesione di altri imprenditori e, se pattuite, le cause facoltative di recesso anticipato e le condizioni per l'esercizio del relativo diritto, ferma restando in ogni caso l'applicazione delle regole generali di legge in materia di scioglimento totale o parziale dei contratti plurilaterali con comunione di scopo”*.

di Greta Catini

ALTRO

sede la rete stessa, che viene appunto registrata come “rete di imprese” e che in tal modo acquisisce la soggettività giuridica.

In base, quindi, al tipo di adempimento pubblicitario che gli imprenditori partecipanti alla rete decidono di porre in essere si avranno rispettivamente:

- nella prima ipotesi, l'adozione di un modello contrattuale “puro” (c.d. “rete-contratto”);
- nella seconda ipotesi, la creazione di un nuovo soggetto giuridico (c.d. “rete-soggetto”).

*

2.1. La rete contratto

La rete-contratto, presenta determinate caratteristiche le quali possono così essere brevemente riassunte:

- la rete-contratto **non ha soggettività giuridica e fiscale**, gli atti all'interno del programma di rete producono, pertanto, i loro effetti direttamente nelle sfere giuridico-soggettive dei partecipanti alla rete ed il contratto di rete ha la sola funzione di organizzare i rapporti interni tra le imprese che lo stipulano;
- la rete contratto **può essere dotata di un organo comune** istituito dalle imprese per gestire, in nome e per conto dei partecipanti, l'esecuzione del contratto o di singole parti o fasi dello stesso;
- la rete-contratto **può istituire un fondo patrimoniale comune** e seguire, pertanto, le norme a cui è sottoposto;
- nella rete-contratto, **ai fini fiscali**, i costi e i ricavi derivanti dalla partecipazione sono deducibili o imponibili dai singoli partecipanti secondo le regole impositive fissate dal TUIR¹⁶ e vanno indicati nella dichiarazione degli stessi. La fatturazione attiva e passiva, inoltre, va ripartita tra tutte le imprese aderenti;
- nel caso di partecipazione a gare pubbliche:
 - nella rete-contratto **dotata di organo comune con potere di rappresentanza**: l'organo comune può svolgere **il ruolo di mandatario**, a condizione che lo stesso sia in possesso dei necessari requisiti di qualificazione ed il con-

tratto rechi il mandato all'organo comune a presentare le domande di partecipazione o offerta per le procedure di gara come scopo strategico della Rete¹⁷.

- nella rete-contratto **dotata di organo comune privo di potere di rappresentanza o non dotata di organo comune o con organo comune privo dei requisiti di qualificazione per assumere la veste di mandatario**: le imprese possono partecipare ad una specifica gara nella forma di Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI).

*

2.2. La rete soggetto

Per quanto riguarda, invece, le principali caratteristiche della rete-soggetto, le stesse possono essere così individuate:

- la rete-soggetto **gode di soggettività giuridica**, ed a seguito dell'iscrizione nel registro delle imprese della circoscrizione in cui ha sede la rete, la stessa diviene un nuovo soggetto con capacità giuridica e tributaria autonoma (autonomo soggetto d'imposta);
- la rete-soggetto **deve essere dotata di un fondo patrimoniale comune, in quanto condizione necessaria per acquisire la soggettività giuridica** e la contribuzione al fondo da parte delle imprese aderenti al contratto di rete deve essere trattata quale “partecipazione”¹⁸;
- la rete è assoggettata all'obbligo di tenuta delle scritture contabili ed al pagamento dell'imposta di registro;
- nella rete-soggetto, nel caso di partecipazioni a gare pubbliche, l'organo comune agisce in rappresentanza della rete di imprese, quindi **l'aggregazione tra le imprese aderenti al contratto di rete può partecipare alle gare pubbliche tramite l'organo stesso**. Conseguentemente, la domanda o l'offerta presentata dall'organo comune, unitamente alla copia autentica del contratto di rete, costituiscono elementi idonei ad impegnare tutte le imprese partecipanti al contratto di rete, salvo diversa indicazione in sede di offerta.

*

La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale

16 D.P.R. del 22 dicembre 1986, n. 917, TUIR.

17 Si veda sul punto determinazione ANAC n. 3 del 23 aprile 2013 “Partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici ai sensi degli articoli 34 e 37 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163” secondo cui “il mandato, contenuto nel contratto di rete, è condizione necessaria ma non sufficiente, in quanto, volontà di tutte o parte delle imprese retiste di avvalersi di una simile possibilità, per una specifica gara, deve essere confermata all'atto della partecipazione, mediante la sottoscrizione della domanda e dell'offerta”.

18 Analogamente con quanto avviene nelle società, quindi, i conferimenti iniziali ed eventuali apporti successivi, saranno considerati apporti di capitale proprio.

2.3. La responsabilità patrimoniale: regime nelle reti-contratto e nelle reti-soggetto

Per quanto riguarda il profilo della responsabilità patrimoniale, si deve sottolineare che, in seguito all'intervento legislativo avvenuto con Legge n.134/2012¹⁹, la differenza fra rete-contratto e rete-soggetto si è assottigliata notevolmente, in quanto, la disciplina in materia, è applicabile in entrambe le ipotesi.

L'art. 3 del D. Legge n. 5 del 2009, al comma 4-ter, infatti, prevede che, quando nel contratto di rete vi sia la costituzione del fondo patrimoniale comune e l'istituzione dell'organo comune (destinato a svolgere attività, anche commerciale con i terzi), *“al fondo patrimoniale comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli artt. 2614²⁰ e 2615²¹ 2° comma c.c.; in ogni caso, per le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo comune”*.

Ebbene, applicando le disposizioni delle sopra citate norme in materia di consorzi, si può affermare, quindi, che per tutta la durata della rete, i **partecipanti non possono chiedere la divisione del fondo e i creditori particolari dei partecipanti non possono far valere i loro diritti sul fondo patrimoniale comune**.

Per le obbligazioni assunte dall'organo comune per conto dei singoli partecipanti, rispondono questi ultimi solidalmente con il fondo patrimoniale comune ed in caso di insolvenza fra i partecipanti, il debito dell'insolvente si ripartisce per tutti in proporzione delle quote.

Nel disciplinare il regime della responsabilità patrimoniale della rete di imprese, pertanto, il Legislatore, da una parte ha operato un rinvio alle norme in materia di consorzi, dall'altro per le obbligazioni comunque contratte dall'organo comune in relazione al programma comune, ha elaborato un'ipotesi di limitazione della responsabilità patrimoniale ai sensi dell'art. 2740, comma 2²², c.c., caratterizzando il fondo patrimoniale per la sua autonomia rispetto ai patrimoni delle imprese partecipanti alla rete.

La particolarità, tuttavia, consiste nel fatto che, il Legislatore, prevedendo espressamente che *“in ogni caso, per le obbligazioni contratte dall'organo co-*

mune in relazione al programma di rete, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo comune”, applica la limitazione della responsabilità patrimoniale, non in base alla soggettività giuridica della rete, bensì all'esecuzione di un programma comune fra le imprese retiste.

Il fondo patrimoniale, infatti, è elemento che può essere costituito sia nel caso delle reti che non intendono acquisire la soggettività giuridica, scegliendo la forma della rete-contratto, sia nelle reti di imprese che hanno soggettività giuridica e che, pertanto, scelgono la forma della rete-soggetto, se però, nel primo caso il fondo patrimoniale comune è un elemento facoltativo, nel secondo caso, è un elemento obbligatorio in quanto richiesto come condizione per la possibilità stessa di acquisire la soggettività giuridica.

Si può pacificamente affermare, pertanto, che la differenza fra rete-contratto e rete-soggetto in materia di responsabilità patrimoniale risiede nella obbligatorietà o meno del fondo comune, in quanto in presenza di tale fondo, sia nel caso di rete-contratto sia nel caso di rete-soggetto, vigerà lo stesso regime di limitazione della responsabilità.

Infine, posto che la normativa in questione detta la disciplina riguardante la responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'organo comune in una rete dotata di fondo patrimoniale comune, il profilo della responsabilità nelle reti prive di fondo patrimoniale comune deve essere ricostruito sulla base dei principi che governano le obbligazioni plurisoggettive, dato che l'assunzione delle obbligazioni in una rete-contratto, avrà come centri di imputazione le imprese stesse (sia che agiscano direttamente che tramite organo comune).

3. Reti di imprese ed economia circolare

Come noto, nel 2018 è stato emanato il c.d. *Pacchetto dell'Economia circolare* composto da quattro direttive, le quali devono essere recepite entro il 5 luglio 2020, volte a riformare la disciplina ambientale (dalla direttiva principale, e vale a dire quella sui rifiuti 98/2008, a quella sugli imballaggi, discariche, veicoli fuori uso, pile e RAEE) con l'obiettivo di mi-

19 Intervento legislativo che ha introdotto la possibilità per le reti di imprese di acquisire la soggettività giuridica.

20 Art. 2614. (Fondo consortile) c.c.: *“I contributi dei consorziati e i beni acquistati con questi contributi costituiscono il fondo consortile. Per la durata del consorzio i consorziati non possono chiedere la divisione del fondo, e i creditori particolari dei consorziati non possono far valere i loro diritti sul fondo medesimo”*.

21 Art. 2615 (Responsabilità verso i terzi) comma 2 c.c.: *“Per le obbligazioni assunte dagli organi del consorzio per conto dei singoli consorziati rispondono questi ultimi solidalmente col fondo consortile. In caso di insolvenza nei rapporti tra i consorziati il debito dell'insolvente si ripartisce tra tutti in proporzione delle quote”*.

22 Cfr. Art. 2740 (Responsabilità patrimoniale) comma 2 c.c.: *“Le limitazioni della responsabilità patrimoniale non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge”*.

di Greta Catini

ALTRO

gliorare, attraverso lo strumento normativo, l'utilizzo delle risorse e privilegiare soluzioni di recupero e reimmissione nel mercato degli scarti.

Lo scopo dell'Economia Circolare, infatti, è quello di implementare un sistema economico che sia in grado di rigenerarsi da solo garantendo la sua eco sostenibilità ed in cui, quindi, i materiali ed i prodotti utilizzati in un determinato ciclo produttivo, al termine dello stesso, non diventino rifiuti ma risorse per altri cicli produttivi, tramite operazioni di *condizione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo*²³.

Ebbene, in tale ottica, il contratto di rete, come sopra descritto, non può non considerarsi uno strumento a sostegno della economia circolare.

Tramite il contratto di rete, infatti, le imprese partecipanti, il cui scopo si ricorda essere quello di accrescere sia individualmente che collettivamente la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato, collaborano unendo le proprie *risorse*, ottenendo così una riduzione dei costi nel ciclo economico, nonché la risoluzione a diversi problemi ambientali²⁴.

A sostenerlo è soprattutto, *Retimpresa*, associazione di Confindustria per la promozione e la diffusione delle aggregazioni e reti d'impresa nel sistema produttivo italiano, che in una recente analisi²⁵ sullo sviluppo del contratto di rete, di cui di seguito verranno riportati i punti salienti, ha evidenziato come, tale forma di collaborazione fra imprese, possa rivelarsi utile non solo per l'economia circolare, con cui il contratto di rete ha in comune i concetti di:

- condividere mezzi e risorse al fine di evitare l'acquisto di ulteriori materie prime;
- riutilizzare i materiali provenienti da una impresa partecipante già utilizzati nel ciclo produttivo di questa ultima, ma riutilizzabili nel ciclo produttivo dell'altra, riducendo gli scarti;

ma anche dal punto di vista ambientale.

Gli aspetti che sono stati evidenziati nella suddetta analisi, invero, sono molteplici ed in particolare riguardano:

- *“la possibilità di mettere in connessione il mondo dei servizi ambientali con altri settori”*; la rete, infatti, come specificato sopra, consente la aggregazione anche fra imprese appartenenti a settori operativi diversi con la possibilità per

queste ultime, non solo di condividere i costi di approvvigionamento delle materie da impiegare nei processi produttivi e della gestione dei rifiuti, ma anche di migliorare la qualità dei servizi e prodotti, i quali divengono più sostenibili dal punto di vista dell'impatto ambientale;

- *“diffusione dell'iniziativa privata in campo ambientale in mercati tipicamente oggetto di iniziativa pubblica”*; secondo la guida di *Retimpresa*, infatti, la collaborazione fra imprese di diverso settore può rappresentare una maggiore garanzia, per l'affidamento di servizi ambientali (ad esempio gestione dei rifiuti o bonifiche), che generalmente sono oggetto del settore pubblico, sia dal punto di vista della qualità delle prestazioni, che dal punto di vista patrimoniale.

Si deve rammentare, infatti, che le imprese retiste, hanno la possibilità di prevedere un fondo patrimoniale comune volto esclusivamente al raggiungimento dello scopo della rete che, nel corso di vita del contratto, può essere implementato, tramite conferimenti dei propri partecipanti, a seconda dell'impegno economico che richiede l'obiettivo da raggiungere, rappresentando ciò un punto di forza della rete nell'ottenimento di servizi che richiedono particolare capacità economica.

- *“vantaggio di fornire maggiori garanzie sulla compliance aziendale in campo ambientale, da far valere anche in sede di controllo”*; con tale punto *Retimpresa*, nella propria analisi, fa riferimento alla materia del *sottoprodotto*, ovvero a tutte quelle sostanze o prodotti che rispettano i requisiti di cui all'art. 184-bis del TUA.

Ai sensi dell'art. 184-bis del TUA, infatti, *“è un sottoprodotto e non un rifiuto, ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:*

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;*
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato*

La rete di imprese: caratteristiche essenziali e sviluppo nel settore ambientale

23 Cfr. *“Economia circolare: definizione, importanza e vantaggi”*, Economia, in www.europarl.eu

24 Si veda sul punto *“Reti d'impresa: uno strumento di politica industriale efficace ed orientato all'internazionalizzazione”*, in www.exportiamo.it

25 *Guida alle reti d'impresa, Manuale operativo sul Contratto di Rete per Imprenditori, Professionisti ed Esperti*, di *Retimpresa*, Febbraio 2018.

direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

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

Come si legge dalle suddette disposizioni, al fine di classificare una sostanza o un materiale come sottoprodotto e non come rifiuto, fra le altre condizioni, si richiede **la certezza che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato nel corso dello stesso ciclo produttivo o in altro successivo, da parte del produttore e di terzi.**

Ebbene secondo Retimpresa, la struttura alla base del contratto di rete ed il funzionamento della rete stessa garantisce più di ogni altra struttura aziendale, la possibilità di provare il riutilizzo della sostanza in questione in un altro ciclo produttivo proprio perché *“il contratto di rete è in grado di assicurare la prova dell'esistenza di rapporti commerciali nella filiera per l'impiego dei materiali sottoprodotti”.*

CONCLUSIONI

Il Contratto di Rete, oltre ad essere un valido strumento per le imprese che, mediante la costituzione della rete, hanno la possibilità di crescere, economicamente e qualitativamente, senza rinunciare alla propria individualità, è anche un mezzo mediante il quale possono essere sostenuti gli obiettivi perseguiti dalla *economia circolare* e migliorati molti aspetti delle attività imprenditoriali che sono di impatto ambientale.

Come emerso dall'analisi elaborata da *Retimpresa*, le cui considerazioni sul rapporto fra rete di imprese ed economia circolare sono ampiamente condivise da chi scrive, la collaborazione che viene in essere con il suddetto strumento contrattuale, si coniuga perfettamente con gli ideali di **condivisione, recupero e riutilizzo di risorse tipici della economia circolare**, nonché con lo scopo di **investire su nuove tecnologie in grado di realizzare servizi e prodotti che siano eco-sostenibili.**

Ed invero, proprio recentemente, sta prendendo piede la costituzione di rete di imprese impegnate nel settore ambientale e nello sviluppo della economia circolare.

A tal proposito si segnala che nel mese di maggio 2019 la Sei Toscana, gestore unico dei rifiuti dell'ambito Toscana Sud, e Acea, multiservizi attiva nella gestione e nello sviluppo di reti e servizi nei settori dell'acqua, dell'energia e dell'ambiente, hanno firmato un Contratto di rete che si propone di promuovere iniziative e progetti comuni in materia di energia e ambiente, sicurezza alimentare, trattamento innovativo dei rifiuti, per contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici e promuovere un approccio basato su uno sviluppo sostenibile²⁶.

A ben vedere, quindi, gli strumenti per sostenere lo sviluppo dell'economia circolare e limitare gli impatti negativi per l'ambiente esistono ed il Contratto di rete è uno di questi.

26 Cfr. *Economia circolare: Sei Toscana e Acea presentano il Contratto di rete per la costituzione del primo Centro di ricerca e sviluppo industriale italiano*, in www.virgilio.it del 23 maggio 2019.

di Letizia Zavatti

RESPONSABILITÀ

“La Class Action ambientale. Ammissibilità e limiti”

di LETIZIA ZAVATTI

Dott.ssa in Giurisprudenza - Studio Legale Ambientale Carissimi

La Class Action ambientale.
Ammissibilità e limiti

ABSTRACT

Il presente contributo si pone l'obiettivo di ricostruire l'istituto della *Class action* nel nostro ordinamento giuridico, facendone emergere contraddizioni ed elementi di forza. Si analizza l'evoluzione di tale strumento di tutela ripercorrendo i molteplici interventi normativi che l'hanno riguardato sino a giungere all'ultima riforma che ne ha profondamente modificato i contorni, sia dal punto di vista formale che sostanziale. Ci si sofferma sulla descrizione dell'azione di classe prevista dal Codice del consumo per poi passare alla c.d. *Class action* amministrativa introdotta nel 2009. Si dà conto poi della possibilità di interpretare estensivamente l'istituto trattato, sino a valutarne l'applicabilità ai diritti inerenti alla sfera ambientale. Illustrando i principali orientamenti dottrinali e giurisprudenziali consolidatisi nel tempo si analizzano, infine, i principali profili di criticità e le prospettive future di tale strumento di tutela, alla luce delle recenti modifiche introdotte dalla L. 31/2019.

IN SINTESI

- Nel 2005, il Legislatore emanava il Codice del consumo (D.Lgs. 206/2005), nel quale introduce l'istituto dell'azione collettiva risarcitoria (art. 140 *bis*);
- in seguito, tale istituto veniva sostituito dalla c.d. azione di classe, che prevedeva, oltre alla tutela dei diritti collettivi, la difesa di diritti individuali omogenei, affidando la legittimazione ad agire per i primi alle associazioni e per i secondi anche ai singoli, in qualità di promotori di una classe;
- nel 2009 nasceva la c.d. *Class action* amministrativa (D.Lgs. 198/09) in base alla quale i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei possono agire in giudizio nei confronti delle P.A. responsabili di una lesione dei loro diritti;
- la L. 31/2019 ha trasferito l'istituto dell'azione di classe dal Codice del Consumo al Codice di procedura civile estendendo la tutela a tutti i cittadini che avanzino pretese risarcitorie per illeciti pluri offensivi rispetto ai quali sia configurabile l'omogeneità dei diritti tutelabili, tra cui anche l'ambiente.

RESPONSABILITÀ

di Letizia Zavatti

1. Le origini storiche della *Class Action*

L'istituto della *Class action* affonda le sue origini nel mondo anglosassone, nel quale nacque e si diffuse il ricorso alle *representative suits*, che poi dall'Inghilterra raggiunse gli Stati Uniti dove si è evoluto sino a trasformarsi gradualmente alle azioni oggi note come *Class actions*.

L'istituto nordamericano, oggi regolamentato dal *Class Action Fairness Act 2005*, consente a chiunque sia titolare di un diritto eguale a quello degli altri individui appartenenti allo stesso gruppo, di far valere giudizialmente questo diritto in nome proprio e di tutti gli altri, anche senza riceverne esplicito mandato. È previsto altresì che gli effetti del giudicato abbiano valore *erga omnes*, siano cioè estesi anche a coloro che, appartenendo alla classe, non abbiano espressamente chiesto di essere estromessi.

In particolare, l'istituto della *Class action* americana prevede che un soggetto, titolare di una posizione soggettiva individuale che presenta i caratteri della concretezza, dell'attualità e della personalità, possa agire in giudizio per ottenere una pronuncia giudiziale i cui effetti si riverberino sulla collettività e possano avere efficacia vincolante nei confronti del Legislatore. Fondamentale, in tale sistema, è la figura del giudice, in capo al quale è posto l'onere di intercettare nell'azione del singolo le istanze della collettività e garantire effettiva tutela alle stesse, anche sollecitando il corretto operato del potere legislativo¹.

Il successo di tale istituto, che risiede principalmente nella possibilità di tutelare i cosiddetti "*public interests*" e nella capacità di dare voce ad importanti istanze sociali, è stato possibile poiché si inserisce in un contesto dove il potere giudiziario delle Corti supera i confini delle competenze tradizionalmente attribuitegli ed arriva a svolgere funzioni prettamente legislative. Tale fenomeno è possibile poiché l'ordinamento statunitense è un ordinamento di *Common Law*, la cui caratteristica è quella di affidare al potere giudiziario il ruolo di presidio e contrappeso all'esercizio del potere politico.

2. Inquadramento normativo

Nato negli ordinamenti di *Common Law*, l'istituto della *Class action* si è notevolmente diffuso in Europa ed è entrato nell'ordinamento italiano in due distinte forme: la prima a tutela dei consumatori (art. 140 bis D.Lgs. 206/2005) e la seconda come strumento di tutela contro l'azione della Pubblica

Amministrazione (D.Lgs. 198/2009).

2.1. La *Class action* nel Codice del consumo

Nel 2005 veniva emanato il Codice del consumo che disciplinava, all'art. 140 bis, la c.d. "*azione collettiva risarcitoria*". Con tale istituto, il Legislatore disciplinava la tutela degli interessi collettivi di consumatori e utenti, attribuendo al Tribunale del luogo in cui aveva sede l'impresa danneggiante il compito di provvedere all'accertamento del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti nell'ambito di rapporti giuridici relativi a contratti stipulati ai sensi dell'art. 1342 c.c., ovvero in conseguenza di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti anticoncorrenziali, quando erano lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti.

Pochi anni dopo, con la Legge 23 luglio 2009 n. 99, il Legislatore, nel tentativo di conformarsi al modello statunitense, interveniva sull'originaria formulazione dell'art. 140 bis cod. cons., modificandone sia la rubrica che il contenuto. La nuova "*azione di classe*", oltre alla tutela dei diritti collettivi, introduceva la difesa di diritti individuali omogenei, affidando la legittimazione ad agire per i primi alle associazioni e per i secondi anche ai singoli, in qualità di promotori di una classe.

Tale modifica prevedeva che l'azione di tutela fosse prevista per:

- a) i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione identica, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del Codice civile;
- b) i diritti identici spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale;
- c) i diritti identici al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali².

L'istituto in oggetto veniva modificato nuovamente con la L. 7/2012. In tale occasione, il Legislatore prevedeva che l'azione in giudizio per la tutela dei "*diritti omogenei dei consumatori e degli interessi collettivi*" potesse essere esercitata da "*ciascun componente della classe, anche mediante associazioni cui dà mandato o comitati cui partecipa*".

1 Mariateresa Magistà, "*Public interest litigation: origini e prospettive*" in Rivista AIC, n. 1/2019.

2 Art. 140 bis D.Lgs. 205/2006 come modificato dalla L. 99/2009.

di Letizia Zavatti

RESPONSABILITÀ

Nonostante i numerosi tentativi del Legislatore di offrire strumenti di tutela sempre efficaci ai consumatori, l'analisi dell'evoluzione normativa dell'art. 140 bis cod. cons. nelle sue diverse formulazioni faceva tuttavia emergere la principale carenza di tale disciplina: l'impossibilità di azionare la tutela prevista da tale istituto in caso di danno derivante da illeciti extracontrattuali. **L'azione di classe restava infatti ammissibile esclusivamente per la salvaguardia dei diritti di consumatori e utenti, e dunque presupponeva l'esistenza di un rapporto contrattuale.** Un soggetto danneggiato da un illecito extracontrattuale, per ottenere tutela, era pertanto costretto ad agire in giudizio in via autonoma in quanto, secondo i prevalenti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali³, lo stesso art. 140 bis, nel precisare che la *Class action* era ammissibile solo in presenza di un rapporto contrattuale formalizzato e direttamente sussistente tra le parti, escludeva l'applicabilità dell'azione di classe agli illeciti extracontrattuali.

2.2. La *Class action* amministrativa

Nel 2009, in attuazione della Legge Brunetta n. 15/09 in materia di efficienza della pubblica amministrazione, entrava in vigore il D.Lgs. 198/09. Il Legislatore introduceva così la c.d. *Class action* "amministrativa".

Tale istituto prevede che i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei possano agire in giudizio nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si siano resi responsabili, nello svolgimento della propria attività, di una lesione dei loro diritti, in modo diretto, concreto ed attuale.

Tale forma di tutela collettiva si pone su un piano diverso rispetto all'azione di classe disciplinata dall'art. 140 bis del Codice del Consumo, nel cui ambito applicativo rientrano solo le lesioni dei diritti dei *consumatori* e che assicura la tutela risarcitoria solo a coloro che abbiano subito un pregiudizio ad interessi individuali ed omogenei. Si tratta infatti di un'azione di condanna al risarcimento del danno volta ad adempiere primariamente ad una funzione soddisfattoria collettiva, anche se limitata ai soggetti che vi abbiano aderito.

Al contrario, la tutela introdotta dalla Legge Brunetta attiene al rapporto tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni e non ha natura soddisfattoria diretta. Essa funge da presidio al rispetto dei principi di correttezza e buona andamento della P.A. e dei gestori

pubblici (art. 97 Cost.).

Infatti, tale rimedio, che pur ha in comune con l'azione di classe dell'art. 140 bis cod. cons. la finalità di disincentivare i prestatori di servizi a tenere comportamenti pregiudizievoli nei confronti dei consumatori, se ne discosta per due ragioni. *In primis*, nel delineare il campo d'azione dell'azione di classe amministrativa, il Legislatore ha previsto una forma di controllo esterno di natura giudiziale sul rispetto degli standard di qualità, economicità e tempestività imposti dalla legge, da parte delle P. A.

In secundis, con l'azione di classe amministrativa, i soggetti danneggiati non ricevono un ristoro diretto in quanto la condanna della Pubblica Amministrazione in forma specifica è volta specificamente e primariamente alla tutela dell'interesse pubblico. Non è dunque previsto, diversamente da quanto accade per l'azione consumeristica, un risarcimento del danno da parte della P.A. in quanto, come anticipato, scopo di tale istituto è quello di accertare delle inadempienze della P.A. per ricondurre la sua azione al rispetto dei canoni previsti dalla Carta costituzionale.

Neanche tale nuova figura, pertanto, si avvicina all'azione di classe di stampo anglo-americano. Nonostante infatti essa sia proponibile da chiunque, si limita ad esercitare il proprio effetto a presidio di un interesse pubblico o della collettività, anche nell'ipotesi in cui non ci sia una lesione diretta ed esclude la possibilità di chiedere il risarcimento del danno.

3. La *Class Action* ambientale prima della L. 31/2019

In base alle considerazioni finora elaborate e posto che la tutela dell'ambiente pone in capo ad Istituzioni e cittadini responsabilità sempre più gravose, nel tempo è apparso necessario indagare quali fossero gli strumenti normativi previsti dall'ordinamento per svolgere adeguatamente tale arduo compito.

In questo contesto si colloca la riflessione sull'applicabilità alle istanze ambientali dell'istituto della *Class action*, disciplinata nel Codice del consumo.

L'orientamento giurisprudenziale prevalente riteneva che tale istituto non fosse estensibile a quelle situazioni in cui tra i soggetti coinvolti non vi fosse un consumatore, in quanto proprio la collocazione della norma all'interno del Codice del consumo avrebbe escluso il ricorso all'azione collettiva risarcitoria da parte di coloro che avessero subito un danno ambientale.

La *Class Action* ambientale.
Ammissibilità e limiti

3 *Ex multis*: Corte di Appello di Firenze, sez. II Civile, 14 dicembre 2011 in cui "Il generale riferimento ai diritti di natura contrattuale contenuto nella norma consente di annoverare nell'ambito dell'azione collettiva ogni tipo di contratto, quali che siano le modalità con cui esso sia stato concluso, ma non di estendere la tutela a fattispecie generatrici di diritti ed obblighi per le parti che non dipendano dalla scelta negoziale delle parti medesime."

RESPONSABILITÀ

di Letizia Zavatti

Dalla collocazione, quindi, dell'azione collettiva risarcitoria nell'impianto normativo del Codice del consumo, veniva fatta discendere la conclusione che essa non fosse uno strumento processuale onnipervasivo, ma che fosse stato predisposto esclusivamente per tutelare i soggetti coinvolti in rapporti che rientravano nell'ambito consumeristico.

Alla luce di tale interpretazione restrittiva si deduceva che i possibili beneficiari dell'azione prevista dall'art. 140 *bis* cod. cons. potessero essere solo consumatori ed utenti di beni o servizi, dovendosi ritenere esclusi dalla categoria coloro che potessero lamentare un danno derivante da un fatto illecito altrui, non causato da un sottostante rapporto di consumo. Tale impostazione ha sempre portato ad escludere l'utilizzabilità della *Class action* ex art. 140 *bis* come strumento a disposizione delle vittime di un danno ambientale.

Vi è tuttavia stato anche un orientamento che, se pur minoritario, riteneva possibile estendere l'istituto in oggetto agli illeciti ambientali. Tale impostazione si fondava sulla possibilità di considerare le vittime del danno ambientale come consumatori o utenti del bene ambiente ed in tal modo rendere ammissibile l'esercizio di tale azione, in presenza degli altri presupposti richiesti. Invero, coloro che propendevano per l'applicazione estensiva dell'istituto in questione anche a coloro che non fossero coinvolti in un vero e proprio rapporto di consumo, sostenevano che il c. 1 dell'art. 140 *bis* cod. cons., potesse prestarsi ad una prospettiva che tende ad interpretarlo in modo ampio, dove l'utente usufruiva del bene ambiente più in generale di un bene pubblico, come un consumatore, estendendo quindi l'ambito della legittimazione attiva anche in tal senso. Rimaneva, tuttavia, nelle mani degli operatori del diritto, il compito di riuscire a dimostrare che la fruibilità di un bene come l'ambiente fosse assimilabile all'acquisto e al consumo di un prodotto o di un servizio e che dunque fosse tutelabile con gli strumenti del Codice del consumo. Alcune aperture giurisprudenziali in tal senso sono state registrate. Per la prima volta nel 2013, infatti, il Tribunale di Roma, con due ordinanze gemelle, dichiarava ammissibili due azioni di classe contro i somministratori pubblici di acqua inquinata, promosse da alcuni cittadini nei confronti del Comune di residenza⁴. Il Tribunale consentiva così l'apertura di uno spazio di tutela inedito per i soggetti vittima di un danno ambientale, che come nel caso di specie, era provocato dall'impossibilità di fruire del servizio idrico per i mesi di dicembre 2010 e gennaio 2011 e disponeva, inoltre, che dovevano ritenersi inclusi nella classe e potevano aderire all'azione tutti i

soggetti titolari di un contratto di somministrazione idrica con i Comuni convenuti.

Il Collegio affermava inoltre che la *Class action* poteva essere esperita nei confronti della P.A. “*non soltanto nelle ipotesi in cui avesse esercitato attività imprenditoriale, ma anche quando avesse provveduto direttamente all'erogazione del pubblico servizio di somministrazione d'acqua*”. All'interno dei rapporti contrattuali intrattenuti con gli utenti dei servizi irrogati, la P.A. convenuta agisce infatti *iure privatorum* (e non quale soggetto titolare di funzioni pubbliche) pertanto le controversie riconducibili a tali rapporti, non investendo scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione, non potevano essere ricondotte alla disciplina di cui al D.Lgs. 198/2009, c.d. *Class action* amministrativa.

Malgrado, tuttavia, iniziassero ad intravedersi alcune pronunce favorevoli all'estensibilità dello strumento dell'azione di classe ex art. 140 *bis* cod. cons. alle lesioni di un diritto inerente alla sfera ambientale, pochi mesi fa il Legislatore è nuovamente intervenuto riformando completamente la disciplina della *Class action* consumeristica.

4. La legge 3 aprile 2019, n. 31

Come anticipato, il 3 aprile 2019 il Parlamento ha approvato una profonda riforma dell'istituto dell'azione di classe disciplinato nel Codice del consumo. Con tale intervento normativo si è tentato di estendere l'applicabilità del rimedio in oggetto ad un gruppo di soggetti che si ritengano danneggiati, consentendo loro di promuovere un giudizio collettivo. Le modifiche introdotte mirano a predisporre uno strumento di tutela più efficace rispetto a quanto lo sia stato finora a causa del circoscritto ambito di operatività e delle difficoltà ad offrirne un'interpretazione estensiva.

Le novità principali previste dalla nuova Legge sono rappresentate, in primo luogo, dal trasferimento dell'istituto dell'azione di classe dal Codice del consumo al Codice di procedura civile, nel nuovo Titolo VIII bis (articoli da 840-bis a 840-sexiesdecies).

La nuova collocazione nel Codice di procedura civile contribuisce ad allargare l'ambito di operatività dell'azione estendendola, non più solo ai consumatori, ma anche ai soggetti titolari di diritti omogenei, individualmente o tramite comitati e associazioni, contro imprese o gestori di servizi pubblici per i danni contrattuali ed extracontrattuali subiti. L'eliminazione di qualsivoglia riferimento alla nozione di consumatore parrebbe pertanto consentire l'estensibilità di tale rimedio a coloro che abbiano subito

4 Trib. Roma, sez. civ. II, ord. 2 maggio 2013

di Letizia Zavatti

RESPONSABILITÀ

lesioni di un diritto inerente alla sfera ambientale.

In secondo luogo, si provvede all'ampliamento delle situazioni giuridiche tutelate e dei rimedi previsti, con l'introduzione di un'azione inibitoria collettiva verso gli autori delle condotte lesive di diritti individuali omogenei da parte di un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro i cui obiettivi statutari comprendono la tutela dei diritti fatti valere e che sono iscritte in un elenco tenuto dal Ministero della giustizia, o da parte di ciascun componente della classe (art. 840 bis c.p.c.).

I soggetti passivi dell'azione di classe sono imprese ed enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, in relazione agli atti ed ai comportamenti posti in essere nello svolgimento delle attività.

Viene poi disposto il passaggio di competenza dal Tribunale alla sezione specializzata in materia di impresa dei Tribunali e delle Corti di Appello e viene ridefinito il procedimento per agire in giudizio.

In ordine a quest'ultimo aspetto, il Legislatore ha stabilito che la domanda si propone con ricorso, non richiede l'assistenza del difensore e deve contenere, oltre ai dati identificativi dell'aderente, l'oggetto, le ragioni, gli eventuali documenti probatori, ed il conferimento del potere di rappresentanza al rappresentante comune degli aderenti alla classe.

Al procedimento si applica il rito sommario di cognizione, che si articola in tre fasi: ammissibilità dell'azione di classe, decisione sul merito e liquidazione delle somme dovute agli aderenti.

Inoltre, si precisa che, in via del tutto innovativa, il Legislatore ha previsto che l'adesione all'azione di classe possa essere effettuata anche dopo la sentenza che accoglie l'azione, la cui natura è di accertamento della responsabilità della parte convenuta e che definisce i caratteri dei diritti individuali omogenei che consentono l'inserimento nella classe.

Si prevede, altresì, che il compenso per i rappresentanti della classe e per i difensori, in caso di accoglimento della domanda, sia definito dal riconoscimento della cd. quota lite e che siano possibili transazioni tra le parti, anche durante il corso del procedimento, se queste non pregiudicano i diritti di coloro che hanno aderito all'azione nella fase iniziale.

5. Le criticità della nuova disciplina

La nuova azione di classe delineata dal Parlamento ed inserita nel Codice di procedura civile agli artt. 840 bis ss., se per un verso soddisfa l'esigenza di configurare efficaci strumenti di tutela giudiziaria a soggetti accomunati da interessi omogenei, per altro verso presta il fianco ad alcune critiche.

Innanzitutto, la differente collocazione dell'istituto

nel Codice di procedura civile contribuisce ad allargarne l'ambito di operatività estendendo la legittimazione attiva ad esperire l'azione, non più solo ai consumatori, ma anche ai soggetti titolari di diritti omogenei, individualmente o tramite comitati e associazioni, contro imprese o gestori di servizi pubblici per i danni contrattuali ed extracontrattuali subiti. L'ampliamento del novero dei soggetti legittimati ad agire è stato possibile grazie all'eliminazione, nel testo della norma, di qualsivoglia riferimento alla nozione di consumatori e utenti, sino ad ora interpretata prevalentemente in modo restrittivo dalla giurisprudenza. Si è altresì provveduto ad estendere il rimedio in oggetto a tutte le ipotesi di responsabilità extracontrattuale, superando i limiti normativi che prima non ne consentivano l'applicazione al di fuori dei casi di pratiche commerciali scorrette e comportamenti anticoncorrenziali.

In particolare, con riferimento a tale aspetto, si osserva che l'estensione di una tutela risarcitoria e restitutoria per tutti i titolari di diritti individuali omogenei, potrebbe causare un aumento esponenziale del numero delle controversie che, per quanto accorpate, godono del privilegio di un più limitato onere della prova previsto per le azioni di classe. Ancora, si ritiene che tale ampliamento possa pregiudicare l'efficacia dell'azione in quanto, consentendo la concentrazione in un unico giudizio di domande di contenuto non identico, seppur omogenee, esigerebbe un imprescindibile frazionamento nella fase di scrutinio.

Un ulteriore e significativo punto debole della riforma attiene all'adesione all'azione, che può essere effettuata anche dopo la sentenza di accoglimento della domanda (c.d. meccanismo di *opt-in*). I soggetti che possiedono i requisiti necessari possono ora chiedere all'organo giudicante di esaminare la singola domanda di adesione anche dopo il compiuto accertamento della responsabilità dell'illecito e tale meccanismo, nonostante sulla carta sembri offrire maggiori garanzie ai danneggiati, rischia di rendere estremamente farraginoso e lungo il procedimento e pare rispondere ad esigenze punitive più che di tutela, con possibili derive di natura speculativa e di moltiplicazione del contenzioso.

Inoltre, il meccanismo di adesione *ex post* previsto dalla riforma non consente alle parti di quantificare precisamente il rischio del contenzioso, in quanto l'entità dell'eventuale risarcimento dipenderebbe dal numero di soggetti della classe, che potrebbe variare anche dopo l'accoglimento della domanda.

Quanto all'esperibilità dell'azione di classe frutto della riforma per danni derivanti da illeciti ambientali, come anticipato, si ribadisce che, grazie alla L.

La Class Action ambientale.
Ammissibilità e limiti

RESPONSABILITÀ

di Letizia Zavatti

31/2019, è stato possibile superare la limitazione in base alla quale prima poteva agire solo chi aveva sottoscritto un contratto relativo al consumo di beni o alla fruizione di servizi, mentre ora la legittimazione ad agire è estesa a tutti i cittadini. In sintesi, se prima potevano intraprendere un'azione di classe solo coloro i quali rientravano nella categoria dei consumatori, ai sensi della definizione fornita dal Codice del consumo⁵, adesso possono agire indifferente tutti i soggetti che si ritengano danneggiati, direttamente o indirettamente, dalla violazione di un diritto individuale ed omogeneo, anche inerente alla sfera ambientale.

CONCLUSIONI

Come si legge nella Relazione introduttiva al Disegno di Legge in materia di *Class Action*, l'obiettivo perseguito con il nuovo istituto è quello di estendere la legittimazione attiva al ricorso all'azione di classe, sino ad ora circoscritto alla tutela dei diritti di consumatori e utenti, alla stregua del modello statunitense. Il Legislatore, consentendo l'accesso all'azione a tutti coloro che, pur non essendo consumatori, avanzino pretese risarcitorie causate da illeciti plurioffensivi rispetto ai quali sia configurabile l'omogeneità dei diritti tutelabili, ha tentato di offrire un rimedio anche a coloro che vogliano ottenere tutela per un danno subito individualmente ma che abbia contestualmente comportato la violazione di un diritto della collettività.

Per quanto, tuttavia, debbano riconoscersi le buone intenzioni e gli sforzi del Legislatore per creare un sistema dove vi siano i presupposti per successi alla Erin Brockovich, attivista statunitense nota per aver intrapreso la più grande azione legale contro la *Pacific Gas & Electric* per la contaminazione delle acque della città di Hinkley in California, i dubbi sull'efficacia di tale istituto non mancano.

Indubbiamente, la misura in esame tenta di dare una risposta efficace alle questioni sollevate dalle Linee guida europee in tema di tutela collettiva raccolte nella Raccomandazione della Commissione

2013/396/UE e nella successiva proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio nel 2018⁶. Con tali atti, le Istituzioni europee hanno infatti richiamato l'attenzione sulla necessità di adottare misure legislative che prevedano una strada comune per gli Stati membri nell'adozione e nell'utilizzo del ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria.

Tuttavia, alcuni aspetti della normativa di recente approvazione prestano il fianco a critiche di non poco conto. La natura di strumento fortemente punitivo nei confronti del danneggiante potrebbe infatti, come si è detto, incidere in modo negativo sull'efficacia del rimedio, da un lato rischiando di moltiplicare le controversie invece che avere un effetto deflattivo del contenzioso e, dall'altro, compromettendo la solvibilità delle imprese responsabili. Non di meno, la possibilità di aderire all'azione di classe anche dopo la sentenza di accoglimento potrebbe provocare uno sbilanciamento della tutela a favore del danneggiato tale da minacciare il principio di parità delle parti processuali e da generare incertezza in merito alle effettive dimensioni della classe.

In conclusione, dunque, non resta che aspettare e vedere quale sarà l'effettivo ruolo svolto dal nuovo istituto sull'insidioso terreno della tutela dei diritti della collettività e, in particolare, di quelli inerenti alla sfera ambientale.

5 Art. 3 c. 1 D.Lgs. 206/2005. "Ai fini del presente codice ove non diversamente previsto, si intende per: a) consumatore o utente: la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta; [...]"

6 Tale proposta è relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e abroga la direttiva 2009/22/CE relativa ai provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori. Il testo della proposta di direttiva 2018/0089 (COD) riporta che scopo della stessa "è consentire agli enti legittimati, che rappresentano gli interessi collettivi dei consumatori, di accedere, mediante azioni rappresentative, ai mezzi di tutela contro le violazioni delle disposizioni del diritto dell'Unione. Gli enti legittimati dovrebbero poter chiedere di far cessare o vietare una violazione, di far confermare l'avvenuta violazione e ottenere un risarcimento, ad esempio sotto forma di indennizzo, riparazione o riduzione del prezzo, a seconda di quanto previsto dalle legislazioni nazionali."

“Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto”

di GIULIA URSINO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto

ABSTRACT

I problemi connessi alla gestione delle apparecchiature elettriche e elettroniche (AEE) – in particolare riguardo alla loro *cessione e dismissione* – si presentano di sempre maggiore attualità. Recentemente si assiste, infatti, ad una vera e propria invasione del mercato da parte di tali *prodotti*, cui però non corrisponde una normativa chiara e snella in ordine al loro futura *gestione*, soprattutto se privi di quelle garanzie di sicurezza, come il marchio CE o una costante e certificata manutenzione.

Nello specifico, si assiste a un coacervo di disposizioni che spaziano dalle norme del Testo Unico Ambientale, a quelle previste in tema di AEE/RAEE, per passare dalla *direttiva macchine* e financo dalla disciplina che regola la *presunzione di cessione dei cespiti*.

E così tracciarne le linee di confine e i punti fermi, si presenta come un *dictat* non più posticipabile, anche perché, se non puntualmente incasellate, rischiano di creare confusione negli operatori del settore, con la possibile futura applicazione delle penetranti sanzioni ambientali previste per una gestione non conforme a legge.

IN SINTESI

- Nell'individuazione del momento in cui si genera il *rifiuto*, l'unica indagine è quella di *tipo funzionale* che verte intorno all'azione materiale (o *all'intenzione* ovvero *all'obbligo* di compierla) posta in essere dal suo detentore/produttore;
- il suddetto principio, sebbene pacifico nella teoria, di non sempre agevole soluzione risulta nella pratica;
- anche per le *apparecchiature* la cui conformità ai requisiti di legge appare dubbia (ad esempio perché prive della marcatura CE o di una manutenzione non regolare) è possibile la dicotomia *bene/rifiuto*, anche se la relativa prova sarà più difficile;
- la riutilizzabilità di un'apparecchiatura quale *bene* presuppone il mantenimento della sua *destinazione d'uso*;
- la dimostrazione dell'avvio del rifiuto a recupero/smaltimento per il tramite del Formulario di Identificazione del Rifiuto, e quindi della sua distruzione, fa venire meno l'operatività della *presunzione di cessione*, e l'applicabilità della relativa normativa fiscale.

1. Sulla definizione di rifiuto

Anticipando fin da ora le conclusioni che verranno rassegnate in seguito, si evidenzia che - la sottile linea rossa tra *bene* e *rifiuto*, ruota principalmente attorno all'individuazione del *momento genetico* in cui le apparecchiature elettriche ed elettroniche (di seguito anche AEE), diventano *rifiuti*, determinando l'inevitabile applicazione delle relative norme.

Ma come individuare tale momento?

Ebbene, come in un gioco di scatole cinesi, occorre rifarsi alla *definizione di rifiuto* di cui all'art. 183, comma 1, lett. a), ai sensi del quale: è *rifiuto* “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*”¹.

Le ipotesi al ricorrere delle quali un determinato *bene/materiale* diventa un rifiuto sono, quindi, tre e vale a dire:

- i. **che il detentore si disfi** - tale condizione fa riferimento ad un fatto oggettivo. Tramite una semplice azione - il disfacimento - il detentore/produttore stabilisce di porre fine alla “*vita*” di un determinato bene e/o materiale non richiedendo al medesimo più alcuna utilità riconducibile alla propria sfera di interesse.
- ii. **Che il detentore abbia l'intenzione di disfarsi** - tale condizione è invece quella di più difficile interpretazione.

In questo caso, infatti, non è dato ravvisare un'azione specifica che certifica il passaggio di un determinato *bene* al mondo dei *rifiuti*, ma devono essere ricercati quegli indizi che palesino una prossima volontà del produttore di voler procedere in tal senso.

Ad ausilio di tale indagine, parte della dottrina², ha ritenuto pertinente richiamare il concetto di *tentativo* di cui all'art. 56 del Codice Penale³, facendone discendere che rientra nel concetto di “*intenzione di disfarsi*” ogni atto diretto in modo non equivoco a disfarsi di una sostanza od oggetto.

In tale ottica potrebbe risultare, un atto diretto ed *inequivoco* il deposito eterogeneo e protratto nel tempo della *apparecchiature*, poiché ido-

neo ad evidenziare la circostanza che l'originario detentore se ne era disfatto, a nulla rilevando la possibile riutilizzazione economica delle stesse⁴. È, infatti, di tutta evidenza che un deposito di materiali che già hanno esaurito la loro utilità principale secondo modalità che non fanno ritenere che gli stessi siano più suscettibili di fornirne una ulteriore, lascia legittimamente presumere all'interprete che di questi il detentore abbia l'intenzione di disfarsene.

- iii. **Che il detentore abbia l'obbligo di disfarsi** - Tale condizione è la più immediata da individuare. Tale obbligo, infatti, non può che discendere o da una norma ovvero da un ordine della pubblica autorità (provvedimento amministrativo, ordinanza, sentenza, etc.).

In questo caso è proprio l'ordine dato o la norma ad indicare tanto il soggetto tenuto a disfarsi nonché l'oggetto di cui ci si deve disfare.

Alla luce dei criteri rammentati se ne deve evincere, pertanto, che, quanto all'individuazione del momento in cui si genera il *rifiuto*, l'unica indagine che si deve compiere è quella di *tipo funzionale* che verte intorno all'azione materiale (o all'intenzione ovvero all'obbligo di compierla) posta in essere dal detentore/produttore⁵.

Ciò determina che è, quindi, irrilevante per il nostro ordinamento che un determinato bene sia suscettibile, o meno, di riutilizzazione economica, anche laddove i materiali di cui trattasi possono costituire oggetto di un *negozio giuridico*, ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati⁶.

Ed ancora, “*l'inclusione di un residuo nel catalogo dei rifiuti non è determinante per qualificarlo tale dovendo a tal fine concorrere anche la volontà del detentore o produttore di disfarsene*”⁷.

In definitiva, è necessario compiere una valutazione caso per caso circa l'individuazione del rifiuto (ovvero del non rifiuto), in quanto “*sono le circostanze specifiche a fare di un materiale un rifiuto, o meno*”⁸.

1 Cfr. art. 183 (*definizioni*), comma 1, lett. a) del d.lgs. 152 del 2006.

2 M. Santoloci, V. Vattani, “*Rifiuti e non rifiuti. Percorso trasversale tra passi di fatto e regole formali nel campo della gestione di rifiuti*”, Diritto all'Ambiente, 2012, p. 28.

3 Art. 56, primo comma, 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.*”

4 Conforme: Cass. Pen., Sez. III, 16 novembre 2016 n. 48316.

5 Cass. Pen., Sez. III, 8 luglio 2015 n. 29069.

6 Cass. Pen., Sez. III, 15 aprile 2015 n. 15447; Corte Giustizia CE 28 marzo 1990 Vessoso-Zanetti; Corte di Giustizia CE 18 aprile 1992 Palin Granit e Vehmassalonkansanterveyon.

7 Cass. Pen., Sez. III, 12 settembre 2008 n. 35235.

8 Comunicazione della Commissione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti del 21 luglio 2007.

di Giulia Ursino

RAEE

2. Sulle difficoltà pratiche

Ciò posto, se ciò è vero nella teoria, di non così facile applicazione risulta nella pratica.

Cosa accade, ad esempio, se il titolare delle *apparecchiature* decide di cederle per il tramite di specifico *contratto di compravendita*, ad un terzo acquirente interessato a rivenderle ovvero a rivenderne i componenti ancora funzionanti (ipotesi molto frequente nella pratica)?

Siamo ancora di fronte a un bene o già ci troviamo di fronte a un rifiuto?

Capirlo è questione di non poco conto, in quanto determina l'applicazione – o meno – delle stringenti regole previste dalla *Parte IV* del TUA in tema di *gestione dei rifiuti*.

A tal proposito, si evidenzia che sono alternativamente ricostruibili due scenari, che si differenziano in base al momento in cui si manifesta la volontà di disfarsi delle AEE:

- i. secondo la prima ricostruzione, tale volontà (di disfarsi) si manifesta nel momento in cui il soggetto in possesso delle *apparecchiature* decide di sostituirle, o quanto meno di non utilizzarle più e, per tale motivo, le “*deposita*” in un *raggruppamento* presso il magazzino (altro luogo dedicato).

Di fatto, tale soggetto, ritiene non più servibili tali beni e l'azione materiale del raggruppamento nei magazzini attesterebbe proprio tale volontà di disfarsene. Ne consegue che, detti beni, acquisteranno da tale momento la qualifica di *rifiuti* e quindi:

- a. il loro deposito andrà effettuato per *categorie omogenee* e nel rispetto delle ulteriori prescrizioni di cui all'art.183, comma 1, lett. bb)⁹;
- b. il soggetto acquirente diventerebbe cessionario di *rifiuti* e, pertanto, dovrebbe essere autorizzato alla gestione degli stessi (se li *trasporta* e/o li *recupera/smaltisce* ovvero li *intermedia*);
- c. il *trasporto* del rifiuto dovrebbe essere accompagnato da apposito *formulario*.

Sulla base di tale prospettiva ne dovrebbe conseguire l'illegittimità di tutte le operazioni poste in essere dal soggetto terzo in assenza delle autorizzazioni di legge. E, in virtù del noto principio di *corresponsabilità*¹⁰ tale illegittimità potrebbe coinvolgere anche il cessionario degli AEE nella misura in cui non abbia proceduto all'accertamento dei titoli abilitativi dei soggetti con cui opera.

*

- ii. A ben vedere, tuttavia, sotto altro profilo, si potrebbe altrettanto legittimamente sostenere che il momento in cui il bene diventa rifiuto non è tanto quello in cui si procede al loro posizionamento in magazzino (o altro luogo dedicato), bensì quello in cui, a seguito della verifica effettuata dal soggetto terzo acquirente, si viene a conoscenza con esattezza di cosa può essere riutilizzato e cosa non più, limitando la volontà di disfarsi solo a quelle cose non più riutilizzabili.

Sulla base di tale ricostruzione pertanto il momento in cui le *apparecchiature* diventano rifiuti sarebbe quello successivo alla valutazione da parte del soggetto acquirente ed è da tale momento

Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto

9 Art. 183, co. 1, lett. bb) del TUA: “*deposito temporaneo: il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, 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;”*

10 Ai sensi del principio di *corresponsabilità*, ogni soggetto coinvolto nella *filiera del rifiuto* risponde, oltre che della propria attività, anche degli eventuali illeciti commessi dai soggetti che *precedono* o *seguono* il proprio intervento e che siano riscontrabili usando la *diligenza professionale* richiesta dall'attività svolta (Cfr. D. Carissimi, “*la responsabilità del produttore dei rifiuti*”, in Ambiente_Legale Digesta Maggio-Giugno 2018).

storico che scattano gli obblighi di gestione degli stessi, di cui alla *Parte IV* del TUA.

Ebbene, tale ricostruzione sembrerebbe quella maggiormente in linea con i *criteri di priorità nella gestione dei rifiuti* e con i principi sottesi ad una corretta gestione delle *apparecchiature elettriche ed elettroniche* e dell'*economia circolare*.

Ed invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 179¹¹ del Testo Unico Ambientale viene stabilito che la gestione dei rifiuti deve avvenire secondo tali opzioni:

- a. *prevenzione*;
- b. *preparazione per il riutilizzo*;
- c. *riciclaggio*;
- d. *recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia*;
- e. *smaltimento*.

La gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la miglior opzione ambientale e, nel rispetto della stessa, devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono il miglior risultato complessivo tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici.

Ebbene, l'interpretazione in commento garantisce di certo la soddisfazione di tale gerarchia, privilegiando una scelta che tende a prevenire il formarsi del *rifiuto*, laddove il bene sia nel concreto riutilizzabile.

Si ritiene, nello specifico, che l'operazione posta in essere sia quella di "*prevenzione*", di cui all'art. 183, comma 1, lett. m) del TUA, che comprende tutte quelle "*misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventi un rifiuto e che riducono [...] la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita [...]*".

In definitiva, non solo si ritiene percorribile tale opzione, ma a ben vedere la stessa si palesa anche come quella preferibile dal punto di vista dell'interpretazione sistematica delle norme che impone di estendere la vita dei prodotti e ritardare la produzione dei rifiuti.

Conferme in tal senso sono rinvenibili nel c.d.

decreto RAEE (D.Lgs 49/2014) laddove, nel dettare all'art. 6 i *criteri di priorità nella gestione dei RAEE*, prevede che:

"1. La gestione dei RAEE deve privilegiare le operazioni di riutilizzo e preparazione per il riutilizzo dei RAEE, dei loro componenti, sottointesi e materiali di consumo in attuazione dei principi di precauzione e prevenzione, e al fine di consentire un efficiente utilizzo delle risorse. 2. Ove non sia possibile rispettare i criteri di priorità di cui al comma 1, i RAEE raccolti separatamente sono avviati al recupero [...]".

Non da ultimo, i principi dell'*economia circolare* – da ultimo riaffermati con le note Direttive europee facenti parte del c.d. *pacchetto sull'economia circolare*¹² – impongono soluzioni all'insegna delle quattro R (*ridurre, riusare, riciclare e recuperare*), dove il valore dei *beni* e dei *prodotti* è mantenuto il più a lungo possibile.

Vero è che, atteso quanto esposto la difesa di tale secondo scenario passa attraverso la capillare e attenta costruzione della filiera del bene che si intende cedere a partire dalla collocazione degli stessi prima del ritiro da parte dell'acquirente, fino alla documentazione contrattuale che dovrà chiarire i termini fin qui esposti.

3. Sulla riutilizzabilità

Ciò posto, le considerazioni sopra esposte valgono fintantoché le AEE continuano a essere in regola con le disposizioni relative al loro corretto uso e funzionamento.

Ma cosa accade se le stesse risultano prive della marcatura CE o di una manutenzione regolare?

Ebbene, a tal proposito si evidenzia che sussistono specifiche disposizioni normative che impongono l'immissione nel mercato (europeo e quindi anche italiano), unicamente di prodotti conformi a determinati requisiti ivi dettagliatamente disciplinati. Ci si riferisce, nello specifico:

- alla direttiva 2006/42/CE¹³ (c.d. *direttiva macchine*), recepita nel nostro ordinamento col D.Lgs 27 gennaio 2010 n. 17¹⁴;

11 Art. 179 (*criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*) D.Lgs 152/2006.

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

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

13 Direttiva CEE 17 maggio 2006, n. 2006/42/CE (*direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa alle macchine e che modifica la direttiva 95/16/CE*).

14 D.Lgs 27 gennaio 2010, n. 17 (*Attuazione della direttiva 2006/42/CE, relativa alle macchine e che modifica la diret-*

di Giulia Ursino

RAEE

- ed alla direttiva 2014/35/UE¹⁵, recepita nel nostro ordinamento col D. Lgs 19 maggio 2016 n. 86¹⁶.

In particolare, la direttiva macchine si applica a tutte le macchine¹⁷; le attrezzature intercambiabili¹⁸; i componenti di sicurezza¹⁹; gli accessori di sollevamento²⁰; le catene, le funi e le cinghie²¹; i dispositivi amovibili di trasmissione meccanica²² e le quasi-macchine²³, così come definite dall'art. 2 del D.Lgs 17/2010²⁴.

Tuttavia, la stessa (direttiva macchine) non si applica – per espressa previsione normativa – a determinati prodotti elettrici ed elettronici e segnatamente:

1. ai prodotti elettrici ed elettronici a bassa ten-

sione che rientrano in una delle seguenti categorie:

- a. elettrodomestici destinati a uso domestico;
- b. apparecchiature audio e video;
- c. apparecchiature nel settore delle tecnologie dell'informazione;
- d. macchine ordinarie da ufficio;
- e. apparecchiature di collegamento e di controllo a bassa tensione;
- f. motori elettrici.

In sostanza, l'art. 1, comma 2, lett. m) del D.Lgs 17/2010 (riproducendo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lett. k) della direttiva 42/2006/CE) esclude dal campo suo applicazione gli elettrodomestici destinati ad uso domestico laddove questi siano do-

tiva 95/16/CE relativa agli ascensori).

15 Direttiva CEE 26 febbraio 2014, n. 2014/35/UE (direttiva del parlamento europeo e del consiglio concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato del materiale elettrico destinato a essere adoperato entro taluni limiti di tensione).

16 D.Lgs 19 maggio 2016, n. 86 (attuazione della direttiva 2014/35/UE concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato del materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione).

17 Art. 2 (definizioni) D.Lgs. 17/2010: "a) «macchina» propriamente detta:

1. insieme equipaggiato o destinato ad essere equipaggiato di un sistema di azionamento diverso dalla forza umana o animale diretta, composto di parti o di componenti, di cui almeno uno mobile, collegati tra loro solidamente per un'applicazione ben determinata;
2. insieme di cui al numero 1), al quale mancano solamente elementi di collegamento al sito di impiego o di allacciamento alle fonti di energia e di movimento;
3. insieme di cui ai numeri 1) e 2), pronto per essere installato e che può funzionare solo dopo essere stato montato su un mezzo di trasporto o installato in un edificio o in una costruzione;
4. insieme di macchine, di cui ai numeri 1), 2) e 3), o di quasi-macchine, di cui alla lettera g), che per raggiungere uno stesso risultato sono disposti e comandati in modo da avere un funzionamento solidale;
5. insieme di parti o di componenti, di cui almeno uno mobile, collegati tra loro solidamente e destinati al sollevamento di pesi e la cui unica fonte di energia è la forza umana diretta".

18 Art. 2 (definizioni) D.Lgs. 17/2010: "b) «attrezzatura intercambiabile»: dispositivo che, dopo la messa in servizio di una macchina o di un trattore, è assemblato alla macchina o al trattore dall'operatore stesso al fine di modificarne la funzione o apportare una nuova funzione, nella misura in cui tale attrezzatura non è un utensile".

19 Art. 2 (definizioni) D.Lgs. 17/2010: "c) «componente di sicurezza»: componente:

1. destinato ad espletare una funzione di sicurezza;
2. immesso sul mercato separatamente;
3. il cui guasto ovvero malfunzionamento, mette a repentaglio la sicurezza delle persone;
4. che non è indispensabile per lo scopo per cui è stata progettata la macchina o che per tale funzione può essere sostituito con altri componenti".

20 Art. 2 (definizioni) D.Lgs. 17/2010: "d) «accessori di sollevamento»: componenti o attrezzature non collegate alle macchine per il sollevamento, che consentono la presa del carico, disposti tra la macchina e il carico oppure sul carico stesso, oppure destinati a divenire parte integrante del carico e ad essere immessi sul mercato separatamente; anche le imbracature e le loro componenti sono considerate accessori di sollevamento".

21 Art. 2 (definizioni) D.Lgs. 17/2010: "e) «catene, funi e cinghie»: catene, funi e cinghie progettate e costruite a fini di sollevamento come parte integrante di macchine per il sollevamento o di accessori di sollevamento".

22 Art. 2 (definizioni) D.Lgs. 17/2010: "f) «dispositivi amovibili di trasmissione meccanica»: componenti amovibili destinati alla trasmissione di potenza tra una macchina semovente o un trattore e una macchina azionata, mediante collegamento al primo supporto fisso di quest'ultima; tali dispositivi, ove immessi sul mercato muniti di ripari, sono considerati come un singolo prodotto".

23 Art. 2 (definizioni) D.Lgs. 17/2010: "g) «quasi-macchine»: insieme che costituiscono quasi una macchina, ma che, da soli, non sono in grado di garantire un'applicazione ben determinata; un sistema di azionamento è una quasimacchina; le quasi-macchine sono unicamente destinate ad essere incorporate o assemblate ad altre macchine o ad altre quasi-macchine o apparecchi per costituire una macchina disciplinata dalla presente decreto".

24 Cfr. art. 1 (campo di applicazione) D.Lgs 17/2010.

Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto

tati di alimentazione elettrica entro i limiti di tensione della Direttiva LVD (fra 50 e 1.000 V per la corrente alternata o fra 75 e 1.500 V per la corrente continua)²⁵.

Tale esclusione, non rende però tali dispositivi esenti da successivi adempimenti, in quanto ai *prodotti elettrici a bassa tensione*, continueranno ad applicarsi le disposizioni di cui alla direttiva 2014/35/UE, così come recepite nel nostro ordinamento dal D. Lgs 86/2016.

In particolare, entrambe le direttive – ed i conseguenti decreti di recepimento – prevedono che possono essere *immesse sul mercato* ovvero *messe in servizio* unicamente le *macchine/apparecchiature* che soddisfano le disposizioni di *sicurezza e salute* ivi presenti²⁶ e che siano *mantenute in efficienza e utilizzate conformemente alla loro destinazione*²⁷.

In tale quadro, la marcatura CE (e la conseguente dichiarazione Ce o UE), attesta la rispondenza dei *macchinari/apparecchiature* alle disposizioni di legge²⁸. La sua mancanza determina l'adozione di provvedimenti di graduale intensità, che vanno dall'obbligo di adottare tutte le misure idonee a rendere il prodotto conforme, al divieto di immissione e circolazione nel mercato²⁹.

Con la specificazione che, le apparecchiature elettriche immesse sul mercato anteriormente al 20 aprile 2016, potranno continuare ad essere messe a disposizione sul mercato, se conformi alle specifiche di cui alla precedente direttiva 2006/95/CE³⁰ (e quindi non ai nuovi requisiti di cui alla direttiva 2014/35/UE)³¹. L'immissione sul mercato di *macchinari/apparecchiature* non conformi poi determina l'applicazione rispettivamente delle sanzioni di cui all'art. 15³²

25 Art. 3 D.Lgs 17/2010; Conforme <http://www.anima.it/news/10672/confine-l'applicazione-direttiva-bassa-tensione-lvd-201435eu-e-direttiva-macchine-200642c>

26 Requisiti contenuti nell'Allegato I (*Requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute relativi alla progettazione e alla costruzione delle macchine*) al D.Lgs 17/2010 e nell'Allegato I (*principali elementi degli obiettivi di sicurezza del materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione*) al D.Lgs 86/2016.

27 Cfr. Articolo 3 (*Immissione sul mercato e messa in servizio*) D. lgs 17/2010; Art. 1. (*campo di applicazione, messa a disposizione sul mercato e obiettivi di sicurezza*) D.Lgs 86/2016.

28 Cfr. art. 12 D.Lgs 86/2016 e art. 4 D.Lgs 17/2010.

29 Articolo 13 (*Non conformità della marcatura*) D.Lgs 17/2010; Art. 14 (*Vigilanza del mercato, controllo del materiale elettrico che entra nel mercato dell'Unione e sanzioni*) D.Lgs 86/2016.

30 Direttiva CEE 12 dicembre 2006, n. 2006/95/CE (*direttiva del parlamento europeo e del consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al materiale elettrico destinato ad essere adoperato entro taluni limiti di tensione*).

31 Art. 20. (*Disposizioni finali e transitorie*) D. Lgs 86/2016.

32 Articolo 15 (*Sanzioni*) D.Lgs 17/2010: "1. Salvo che il fatto non costituisce reato, il fabbricante o il suo mandatario che immette sul mercato ovvero mette in servizio macchine non conformi ai requisiti di cui all'allegato I del presente decreto è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000 euro a 24.000 euro. Alla stessa sanzione è assoggettato chiunque apporta modifiche ad apparecchiature dotate della prescritta marcatura CE, che comportano la non conformità ai medesimi requisiti.

2. Salvo che il fatto non costituisce reato, il fabbricante di una quasi-macchina o il suo mandatario che contravviene alle prescrizioni di cui all'articolo 10 del presente decreto è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 euro a 18.000 euro.

3. Ferma restando l'applicazione dei commi 1 e 2, il fabbricante o il suo mandatario che a richiesta dell'autorità di sorveglianza di cui all' articolo 6, omette di esibire la documentazione di cui all' allegato VII del presente decreto è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 12.000 euro.

4. Il fabbricante o il suo mandatario che immette sul mercato ovvero mette in servizio macchine che, seppure conformi ai requisiti di cui all'allegato I, sono sprovviste della dichiarazione di conformità di cui all'allegato II è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 12.000 euro.

5. Salvo che il fatto non costituisce reato, chiunque appone o fa apporre marcature, segni ed iscrizioni che possono indurre in errore i terzi circa il significato o il simbolo grafico, o entrambi, della marcatura CE ovvero ne limitano la visibilità e la leggibilità è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 6.000 euro.

6. Chiunque promuove pubblicità per macchine che non rispettano le prescrizioni del presente decreto legislativo è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 6.000 euro.

7. Le sanzioni di cui al presente articolo si applicano se il 10 per cento del fatturato connesso a tutte le macchine o quasi-macchine per le quali la violazione è accertata è compreso tra il minimo ed il massimo della sanzione da applicare ovvero è inferiore al minimo. Se il 10 per cento di tale fatturato è superiore al massimo della sanzione da applicare, i relativi importi minimo e massimo sono rideterminati moltiplicandoli per cifre intere crescenti fino a che sia verificata la condizione di cui al periodo precedente. La sanzione è determinata secondo i criteri di cui all' articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, tenendo conto, in particolare, della pericolosità connessa alla non conformità rilevata. In ogni caso la sanzione applicata non può superare l'importo massimo di 150.000 euro.

8. Il responsabile delle violazioni di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a rifondere le spese sostenute per l'attuazione delle procedure di verifica sulle macchine o quasi-macchine. Con successivo decreto del Ministro dello sviluppo econo-

di Giulia Ursino

RAEE

del D.Lgs 17/2010 e di cui all'art. 14³³ del D.Lgs 86/2016, ossia di *sanzioni amministrative pecuniarie* che si differenziano a seconda della violazione nel concreto riscontrata, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si può quindi affermare che:

- i. **la prova del riutilizzo - e quindi della sussistenza di un bene e non di un rifiuto - sarà di più difficile dimostrazione per i prodotti privi di marcatura CE o in stato di non perfetta efficienza**, in quanto viene a cadere la presunzione di conformità ai requisiti minimi di *sicurezza e salute* previsti dalla normativa di settore, presupposto per una loro corretta immissione nel mercato (sia che il terzo voglia a sua volta rivenderli, ponendosi come *distributore*, oppure no, ponendosi come loro nuovo *utilizzatore*).
- ii. **Purtuttavia, sussistono determinati margini di manovra:**
 - a. ad esempio la conformità delle apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato anteriormente al 20 aprile 2016, potrà essere fornita anche mediante la dimostrazione del possesso delle specifiche di cui alla precedente direttiva 2006/95/CE.
 - b. O ancora, la legge consente una acquisizione postuma dei requisiti di idoneità delle *apparecchiature/macchinari* e della conseguente

marcatura CE, che ne legittimano un successivo riutilizzo.

Tuttavia, in tal caso, particolare cautela occorrerà porre nella valutazione della effettiva perdurante funzionalità del bene, nonché nella tipologia e quantità di interventi necessari, al fine di evitare che in sede di eventuali controlli possano ravvisarsi gli estremi di una attività propedeutica al *recupero* e quindi di una attività di gestione dei rifiuti, che quindi necessiterebbe di autorizzazione.

In definitiva, non appare contrario a legge prevedere un "*deposito propedeutico alla valutazione*" anche delle *macchine/apparecchiature* la cui conformità ai requisiti di legge appare dubbia, a condizione che le stesse la acquisiranno in seguito.

*

Inoltre, altra verifica che andrà effettuata ai fini della *riutilizzabilità* degli AEE è quella relativa alla loro *destinazione d'uso*, la quale viene presa in considerazione:

- i. dalla *direttiva macchine*:
 - a. all'art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. k)³⁴, laddove viene stabilito che la *messa in servizio* di una macchina (ossia il suo primo utilizzo), deve essere conforme alla sua *destinazione*;
 - b. all'art. 4 (*sorveglianza del mercato*), comma 1³⁵, laddove viene ribadito l'utilizzo della

mico, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definiti i criteri di determinazione dei relativi importi che, versati all'entrata del bilancio dello Stato, sono riassegnati ai pertinenti capitoli di spesa finalizzati a sostenere tali oneri.

9. *Le sanzioni di cui al presente articolo sono irrogate dalla competente Direzione generale del Ministero dello sviluppo economico. Le somme derivanti da tali sanzioni sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, entro i limiti previsti dall' articolo 2, comma 1, lettera c), ultimo periodo, della legge 7 luglio 2009, n. 88, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, ai pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del medesimo Ministero dello sviluppo economico".*

33 Art. 14, commi 5, 6, 7 e 8 (*Vigilanza del mercato, controllo del materiale elettrico che entra nel mercato dell'Unione e sanzioni*) D.Lgs 86/2016: "5. Salvo che il fatto costituisca reato gli operatori economici che immettono sul mercato materiale elettrico in violazione delle prescrizioni del presente decreto diverse da quelle oggetto delle sanzioni di cui al comma 7, o non ottemperano ai conseguenti provvedimenti di divieto, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da cinquanta euro a cento cinquanta euro per ogni pezzo ed in ogni caso di una somma non inferiore a diecimila euro e non superiore a sessantamila euro.

6. Salvo che il fatto costituisca reato gli operatori economici che mettono a disposizione sul mercato materiale elettrico in violazione delle prescrizioni del presente decreto diverse da quelle oggetto delle sanzioni di cui al comma 7, o non ottemperano ai conseguenti provvedimenti di divieto, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da cinquanta euro a centocinquanta euro per ogni pezzo ed in ogni caso di una somma non inferiore a ottocento euro e non superiore a cinquemila euro.

7. Salvo che il fatto costituisca reato, per le non conformità formali di cui all'articolo 18 e in generale per le violazioni diverse da quella di cui ai commi 5 e 6, alle disposizioni del presente decreto si applica la sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma da cinquecento euro a cinquemila euro.

8. I rapporti sulle violazioni di cui al presente articolo sono presentati, ai sensi e per gli effetti della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, alle autorità competenti per i controlli sulla sicurezza generale dei prodotti".

34 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. k) Direttiva 2006/42/CE: "k) «messa in servizio»: primo utilizzo, conforme alla sua destinazione, all'interno della Comunità, di una macchina oggetto della presente direttiva".

35 Art. 4 (*sorveglianza del mercato*), comma 1, Direttiva 2006/42/CE: "1. Gli Stati membri adottano tutti i provvedi-

Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto

macchina conformemente alla sua *destinazione*;

- c. all'art. 11 (*clausola di salvaguardia*), comma 1³⁶, laddove vengono previste particolari limitazioni per i macchinari provvisti di marcatura CE o utilizzati conformemente alla loro *destinazione* ma – di fatto – pericolosi per la salute e l'ambiente.
- ii. Dal D.Lgs 27 gennaio 2010, n. 17 – di recepimento della *direttiva macchine* – che detta disposizioni analoghe:
 - a. all'art. 2 (*definizioni*) comma 2, lett. m³⁷, nella definizione di *messa in servizio*;
 - b. all'art. 3 (*immissione sul mercato e messa in servizio*), comma 1³⁸, nell'imporre un utilizzo conforme alla *destinazione*;
 - c. all'art. 6 (*sorveglianza del mercato*), comma 4³⁹, nel prevedere particolari disposizioni per i macchinari che sebbene utilizzati conformemente alla *destinazione*, di fatto risultino pericolosi.

A ben vedere, la previsione di una “*destinazione d'uso*” per il macchinario, nei termini sopra esposti, soggiace a logiche di *sicurezza*. Ed invero, come rilevato dalla stessa Commissione Europea⁴⁰, la macchina “*non è necessariamente sicura per tutti i possibili*

impieghi [...] La valutazione dei rischi del fabbricante, la progettazione e la costruzione della macchina devono quindi basarsi sull'uso o gli usi specificati. Le specifiche dell'uso previsto della macchina devono coprire, laddove necessario, i vari modi di funzionamento e le fasi d'utilizzo della macchina [...] In particolare, i parametri e i limiti da cui dipende l'uso della macchina in sicurezza devono essere specificati precisamente. L'uso previsto delle macchine è l'uso definito e descritto nelle istruzioni del fabbricante”. Pertanto, attenendo la *destinazione d'uso* a dinamiche volte a tutelare la salute e la sicurezza dei soggetti coinvolti nell'uso del macchinario, si ritiene che la stessa non possa essere mutata, senza il compimento di operazioni all'uopo espressamente autorizzate. Ma procediamo con ordine. Di fatto, il **nodo focale dell'intera vicenda, ruota attorno alla valutazione del tipo di modifica che si intende porre in essere**. Ossia, sulla linea di confine tra una modifica che non comporta un mutamento della *destinazione d'uso* - e quindi consentita - e quella che invece comportando tale modificazione risulta consentita solo se autorizzata.

In assenza di una puntuale definizione normativa, si cercherà di dare risposta a tale interrogativo, attraverso un ragionamento di tipo deduttivo.

Ebbene, l'art. 71⁴¹ (*obblighi del datore di lavoro*) del

menti utili per garantire che le macchine possano essere immesse sul mercato e/o messe in servizio unicamente se soddisfano le pertinenti disposizioni della presente direttiva e se non pregiudicano la sicurezza e la salute delle persone o, se del caso, degli animali domestici e dei beni nonché, qualora applicabile, dell'ambiente quando sono debitamente installate, mantenute in efficienza e utilizzate conformemente alla loro destinazione o in condizioni ragionevolmente prevedibili”.

- 36 Art. 11 (*clausola di salvaguardia*), comma 1, Direttiva 2006/42/CE: “1. Se uno Stato membro constata che una macchina oggetto della presente direttiva, provvista della marcatura CE, accompagnata dalla dichiarazione CE di conformità e utilizzata conformemente alla sua destinazione o in condizioni ragionevolmente prevedibili rischia di compromettere la salute o la sicurezza delle persone o, se del caso, degli animali domestici o dei beni o, qualora applicabile, dell'ambiente, esso adotta tutti i provvedimenti utili al fine di ritirare la suddetta macchina dal mercato, vietarne l'immissione sul mercato e/o la messa in servizio oppure limitarne la libera circolazione”.
- 37 Art. 2 (*definizioni*) comma 2, lett. m, D. Lgs 17/2010: “m) «messa in servizio»: primo utilizzo, conforme alla sua destinazione, all'interno della Comunità, di una macchina oggetto del presente decreto legislativo”.
- 38 Art. 3 (*immissione sul mercato e messa in servizio*), comma 1, D.Lgs 17/2010: “1. Possono essere immesse sul mercato ovvero messe in servizio unicamente le macchine che soddisfano le pertinenti disposizioni del presente decreto legislativo e se non pregiudicano la sicurezza e la salute delle persone o, se del caso, degli animali domestici e dei beni, nonché, qualora applicabile, dell'ambiente quando sono debitamente installate, mantenute in efficienza e utilizzate conformemente alla loro destinazione o in condizioni ragionevolmente prevedibili”.
- 39 Art. 6 (*sorveglianza del mercato*), comma 4, D.Lgs 17/2010: “4. Qualora sia constatato che una macchina provvista della marcatura «CE», accompagnata dalla dichiarazione CE di conformità e utilizzata conformemente alla sua destinazione o in condizioni ragionevolmente prevedibili rischia di compromettere la salute o la sicurezza delle persone o, se del caso, degli animali domestici o dei beni, o, qualora applicabile, dell'ambiente, il Ministero dello sviluppo economico, con provvedimento motivato e notificato all'interessato, previa verifica dell'esistenza dei rischi segnalati, ordina il ritiro della macchina dal mercato, ne vieta l'immissione sul mercato ovvero la messa in servizio o ne limita la libera circolazione, indicando i mezzi di impugnativa avverso il provvedimento stesso ed il termine entro cui è possibile ricorrere; gli oneri relativi al ritiro dal mercato delle macchine o ad altra limitazione alla loro circolazione sono a carico del fabbricante o del suo mandatario”.
- 40 Cfr. Commissione Europea Imprese e Industria, “Guida all'applicazione della direttiva macchine 2006/42/CE”, 2 ed. giugno 2010.
- 41 Art. 71 D.Lgs 81/2008: “5. Le modifiche apportate alle macchine quali definite all'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 459 [oggi D.Lgs 17/2010] per migliorarne le condizioni di sicurezza

di Giulia Ursino

RAEE

D.Lgs 81/2008⁴² prevede che sono *modifiche sostanziali*, quelle aventi ad oggetto un mutamento delle *modalità di utilizzo* del macchinario o delle *prestazioni* previste dal costruttore.

Analogamente, la Commissione Europea nella “Guida all'applicazione della direttiva macchine 2006/42/CE” ha sancito che “*se le modifiche sono sostanziali (per esempio, una modifica della funzione e/o delle prestazioni della macchina) e non previste o concordate con il fabbricante*”, queste comportano la necessità di un nuovo attestato di conformità alla direttiva e “*in questo caso, chi apporta le modifiche viene considerato il fabbricante ed è tenuto all'assolvimento di tutti [i conseguenti] obblighi*”.

Pertanto, sono da reputarsi *modifiche sostanziali*: quelle che comportano un mutamento nelle *modalità di utilizzo*, nelle *funzioni* e nelle *prestazioni della macchina* (c.d. *modifiche costruttive*).

Viceversa, sono da reputarsi *modifiche non sostanziali*: le operazioni (già) previste dal fabbricante e dettagliate nel libretto di istruzioni (ad es. nel paragrafo “*manutenzioni*” del libretto di istruzioni), quelle che servono a limitare nel tempo il normale degrado d'uso della macchina e a prevenire l'insorgenza di anomalie nel futuro, o ancora quelle che consentono alla macchina di continuare a funzionare nelle normali condizioni di impiego (fermo restando che i componenti utilizzati dovranno essere identici a quelli sostituiti, come prestazioni, dimensioni, ovvero equivalenti secondo le specifiche fornite dal fabbricante)⁴³.

In altre parole, sussiste una linea di confine netta tra le *modifiche non sostanziali* e le *modifiche sostanziali* – che lungi dal costituire una categoria unica, vanno a formare due fattispecie *diverse e distinte* – concretizzandosi le prime in una mera attività di manutenzione volta a garantirne il *mantenimento d'uso* di un qualcosa che è ancora da considerarsi un *bene*;

e identificandosi invece le seconde in attività che alterano l'esistenza stessa dell'oggetto, ad esempio attraverso un suo disassemblaggio, con conseguente acquisto della qualifica di *rifiuto*.

E così, alla luce di tale ricostruzione:

- i. la sostituzione di un componente del macchinario (ad es. della lama dell'affettatrice usurata con una nuova), rientra tra le *modifiche non sostanziali*, che non determinano alcun impatto sulla sua *destinazione d'uso* e sulla sua qualificazione di *bene*;
- ii. mentre, lo smembramento di un macchinario, e il successivo utilizzo dei singoli componenti, determinando una modifica del suo *utilizzo*, rientra tra le *modifiche sostanziali*, che ne comportano un mutamento nella *destinazione d'uso* e quindi la perdita della qualifica di *bene*, con conseguente acquisto di quella di *rifiuto* (l'oggetto quindi per poter acquisire nuovamente una funzione utile dovrà essere soggetto a precipua autorizzazione)⁴⁴.

A conferma di tale ricostruzione – che vede le *modifiche sostanziali* (che mutano la qualifica del *bene* in *rifiuto*) e *non sostanziali* (che preservano nell'oggetto la qualifica di *bene*) porsi come fattispecie *diverse e distinte* – si pone la stessa definizione di *riutilizzo* contenuta nel Testo Unico Ambientale – la quale consente il reimpiego di un bene *tout court* - in assenza cioè di una specifica autorizzazione (nel caso di specie di una autorizzazione alla “*preparazione al riutilizzo*”) - unicamente nel caso in cui il *bene* viene reimpiegato per la stessa finalità per la quale era stato in origine concepito.

Diversamente si avrà una attività di *preparazione al riutilizzo*⁴⁵, che in quanto forma di *recupero*, necessiterà di apposita autorizzazione⁴⁶.

In definitiva:

za in rapporto alle previsioni del comma 1, ovvero del comma 4, lettera a), numero 3), non configurano immissione sul mercato ai sensi dell'articolo 1, comma 3, secondo periodo, sempre che non comportino modifiche delle modalità di utilizzo e delle prestazioni previste dal costruttore”.

42 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).

43 Cfr. www.safetypartner.it

44 E ciò – si ritiene prudente sostenere – anche nell'ipotesi in cui lo smembramento sia propedeutico all'ottenimento di pezzi da riutilizzare in un macchinario analogo (a es. il disassemblaggio di un frigorifero, volto a riutilizzare i pezzi come ricambi per un altro frigorifero). In tal caso, infatti, l'originaria funzione del *bene* muta, non essendo più lo stesso considerato nella sua interezza – come sinergia di meccanismi e componenti – ma in ragione dei suoi singoli componenti, che hanno *uti singuli* una funzione *distinta e differente* rispetto a quella originaria. Discorso diverso deve invece essere fatto per il *bene* (es. il frigorifero) che riceve il componente di ricambio, mantenendo quest'ultimo la sua integrità e inserendosi quindi detta sostituzione all'interno dell'attività di *manutenzione*, suscettibile di mantenerne intatta la natura di *bene*.

45 Art. 183, comma 1, lett. q) D.Lgs 152/2006: “q) «*preparazione per il riutilizzo*»: le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento”.

46 La mancata adozione del decreto Ministeriale di cui all'art. 180-bis del TUA, volto a disciplinare – tra l'altro – forme

Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto

- i. un macchinario è un bene fintantoché mantiene una propria utilità;
- ii. la perdurante utilità passa attraverso un suo possibile futuro *riutilizzo*;
- iii. il *riutilizzo* presuppone una attività sul bene che non ne modifichi la sua *destinazione d'uso* (*modifica non sostanziale*);
- iv. il compimento di *modifiche non sostanziali* sul bene, finalizzate ad un suo reimpiego (per le medesime finalità) si pongono nell'ambito della *prevenzione* (fase antecedente a quella di gestione del rifiuto), e non necessitano di autorizzazione;
- v. il compimento di *modifiche sostanziali*, che alterano la *destinazione d'uso* del bene, ne determinano invece la degradazione da *bene a rifiuto* (il bene è inservibile tal quale), collocando la relativa attività in una fase di gestione (del rifiuto), che deve essere previamente autorizzata.

4. Sulla presunzione di cessione dei cespiti

Da ultimo, appare utile comprendere come quanto finora argomentato vada ad intersecarsi con la normativa relativa alla *presunzione di cessione dei cespiti*.

L'uscita di beni dal patrimonio (soprattutto per le aziende e a maggior ragione se inventariati) infatti, genera delle problematiche rispetto alla disciplina IVA, soprattutto in relazione all'operatività della *presunzione di cessione* di cui al DPR 10 novembre 1997 n. 441⁴⁷.

Il suddetto *decreto* - che prevede una presunzione di *cessione* di tutti i beni che non si trovano più nei luoghi in cui il contribuente svolge le proprie operazioni⁴⁸ - non si applica, se ne è provata la loro *eliminazione*⁴⁹.

Ciò posto si evidenzia che, se per l'alienazione dei beni, intesa come vendita degli stessi, non si pongono particolari problemi da un punto di vista fiscale, essendo di fatto una *cessione*, neanche troppo presunta e facilmente tracciabile (ad es. a seguito dell'emissione di regolare fattura)⁵⁰, discorso diverso deve

essere fatto per l'ipotesi dell'*eliminazione*.

In sostanza, quando viene integrata tale fattispecie, quando cioè si può parlare di distruzione di un bene, che di conseguente inapplicabilità della *presunzione* in commento e della relativa normativa fiscale?

È evidente come il problema riguardi da vicino in particolar modo quella parte delle *apparecchiature*, che si decide di considerare come rifiuti, e quindi avviarli agli impianti di *recupero/smaltimento* autorizzati.

A far luce sulla vicenda sovviene la Circolare del Ministero delle finanze 23 luglio 1998 n. 193/E, che nell'interpretare le disposizioni di cui al DPR 10 novembre 1997 n. 441, sulla specifica questione, così si pronuncia: “*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 [ad oggi art. 193 D.Lgs 152/2006]*”.

Con ciò a dire che, la dimostrazione dell'avvio del rifiuto a *recupero/smaltimento* per il tramite del Formulario di Identificazione del Rifiuto, e quindi della sua distruzione, fa venire meno l'operatività della *presunzione di cessione*, e l'applicabilità della relativa normativa fiscale.

Con la precisazione - ai sensi della risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 131 del 4 aprile 2008 - che la documentazione relativa all'invio del rifiuto agli impianti di destinazione finale, ossia il FIR, deve essere corredata da un prospetto analitico, che consenta una riconciliazione tra beni scartati e rifiuti avviati agli impianti. Inoltre, è necessaria, se richiesta dal D.Lgs. n° 152, l'annotazione dei rifiuti stessi nel registro di carico e scarico.

In altre parole, in caso di avvio del rifiuto a *recupero/smaltimento*, non sarà necessario fare ricorso alla procedura formale prescritta dal DPR 441/1997 per vincere la *presunzione di cessione*, ma sarà sufficiente provarne la distruzione mediante l'esibizione del *formulario di identificazione dei rifiuti*, del *prospetto analitico* e delle altre scritture inerenti la *tracciabilità*

di *autorizzazione semplificata* per la *preparazione al riutilizzo* fa sì che nel frattempo l'unica autorizzazione possibile è quella ordinaria.

47 DPR 10 novembre 1997, n. 441 (*Regolamento recante norme per il riordino della disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto*).

48 Tra tali luoghi rientrano anche le sedi secondarie, filiali, succursali, dipendenze, stabilimenti, negozi, depositi ed i mezzi di trasporto nella disponibilità dell'impresa.

49 Cfr. art. 1 (*presunzione di cessione*) DPR 441/1997.

50 G.Catini, “*La normativa sulla cessione dei cespiti e la definizione di rifiuto: come evitare la presunzione di cessione*”, in *Ambiente legale Digesta* n. 16/2019.

di Giulia Ursino

RAEE

del rifiuto, laddove obbligatorie per legge⁵¹.

CONCLUSIONI

La sottile linea rossa tra *bene* e *rifiuto* non è predefinibile a priori, dovendo essere tracciata caso per caso, in relazione alle specificità del caso concreto.

Sussistono, tuttavia, alcuni indici rilevatori che possono far propendere per l'una (bene) o l'altra (rifiuto) opzione.

Il mantenimento dell'originaria *destinazione d'uso* (e quindi il compimento di sole *modifiche non sostanziali*), la sussistenza di una regolare manutenzione e del marchio CE e il mancato deposito per prolungati periodi di tempo, fanno ad esempio propendere per la prima opzione.

Viceversa, il mutamento della *destinazione d'uso* (e quindi il compimento di *modifiche sostanziali*), l'insussistenza del marchio CE o di una regolare manutenzione, fanno propendere – o in questi ultimi due casi, rendono più difficile la prova contraria – per il *rifiuto*.

Tutto sta, ad ogni modo, nell'essere in grado di fornire la prova di non essersi disfatto o di non aver l'intenzione di disfarsi del bene, quanto piuttosto di volerlo rivendere o riutilizzare a determinate condizioni.

In tale contesto la predisposizione di accurati contratti atti a valorizzarne la linea di confine, appare la *condicio sine qua* non per non incorrere nelle penetranti sanzioni ambientali.

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>

Le apparecchiature elettriche ed elettroniche e la sottile linea rossa tra bene e rifiuto

⁵¹ Cfr. Confindustria Vicenza, “distruzione dei beni aziendali e le presunzioni di cessione”, 21 novembre 2012.

“La morosità nei confronti del Servizio Idrico Integrato. Il bene acqua: dal diritto quesito al contratto di somministrazione”

di GIUSEPPE CALÒ

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

La morosità nei confronti del Servizio Idrico Integrato

ABSTRACT

Il contributo ha ad oggetto la tematica della gestione economica del servizio idrico integrato e la logica che guida i piani di tariffazione ed i conseguenti oneri economici che ricadono sui consumatori finali in proporzione al consumo della risorsa acqua, con la comparazione del sistema di attribuzione dei costi da “statuale monopolistico” ad “economico contrattualistico”, secondo una mutata esigenza economica di far fronte, dapprima, ai costi di gestione (collettivi) del servizio idrico integrato, subordinando ad essa il criterio dell’indiscriminato accesso allo stesso, da parte di tutti, a prescindere dal contributo economico effettivo arrecato al sistema medesimo.

IN SINTESI

- L’influenza della giurisprudenza amministrativa, nel tempo, ha veicolato le attività di erogazione dei servizi idrici nell’alveo del contratto di somministrazione, collocando l’istituto sotto il paradigma civilistico, sottraendolo a quello di natura eminentemente statale e pubblicistica, e coltivando il criterio per cui, l’acqua, pur bene “di tutti” è oggetto di una gestione che non può, comunque, essere disancorata dalle ragioni di bilancio e slegata dagli oneri di pagamento del relativo servizio da parte del consumatore finale;
- il criterio attuale di corretta e funzionale gestione economica del servizio idrico integrato, invalso nella prassi, è quello privatistico e di tipo corrispettivo: atteso lo stato di morosità del singolo utente, vengono meno le condizioni di erogazione del servizio e delle prestazioni ad esso connesse. Di conseguenza, deve ritenersi perfettamente legittimo subordinare il ripristino dell’accesso al servizio (come nel caso di specie, il rinnovo di una determinata autorizzazione) alla preventiva estinzione delle pendenze pregresse da parte del fruitore finale.

di Giuseppe Calò

SCARICHI

1. Sintesi Analitica della normativa dell'Istituto di gestione dell'Acqua e del Servizio Idrico Integrato

- La legge Galli (l. num.36 del 5 gennaio 1994), recante *Disposizioni in materia di risorse idriche*, è la prima tra le disposizioni di legge in cui si prende cognizione e si descrive l'istituto del servizio idrico e se ne dà una precisa definizione. All'articolo 4 esso viene definito come "costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue"; tale servizio va gestito all'interno di ambiti territoriali ottimali.
- Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Codice dell'Ambiente o Testo Unico Ambientale, recante *Norme in materia ambientale*, sulla materia interviene in modo interessante abrogando la legge Galli, e riqualificando il servizio pubblico integrato come quello "costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, che deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie".
- Il c.d. decreto Ronchi (Decreto Legge 25 settembre 2009, n. 135 - testo coordinato con la Legge di conversione 20 novembre 2009, nr. 166) e pubblicato in Gazzetta Ufficiale 24 novembre 2009, n. 274) in materia di servizi pubblici locali, è andato ad incidere in punto di affidamento dei servizi attraverso gare pubbliche. In particolare, per mezzo del comma 1 dell'articolo 15 del decreto modifica l'articolo 23-bis (*Servizi pubblici locali di rilevanza economica*) del decreto legge 25 giugno 2008, nr. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, nr. 133 sono state istituite società miste con socio privato operativo con partecipazione non inferiore al 40%, individuato mediante procedura ad evidenza pubblica e, in via eccezionale, su parere dell'AGCM, mediante affidamenti in house.

2. Cronistoria del regime della gestione dell'acqua

I dubbi e le incertezze interpretative che nel tempo si sono manifestate nella storia della "gestione" dell'acqua - nella sua accezione di bene pubblico primario e fruibile da tutti - e della sua tariffazione nei confronti dei consumatori finali, sono la conseguenza della frammentazione normativa, di tipo speciale e frastagliato, e fortemente influenzata dalle tematiche politiche del momento storico in cui si sono formati i singoli interventi legislativi, tipica delle discipline giuridiche dei beni oggetto della pubblica utilità.

Sul presupposto che l'acqua rappresenta un bene di valore primario e, per definizione, accessibile a tutti, la sua gestione diretta e le attività connesse ad essa veniva concepita, secondo una concezione monopolistica e di natura statale. Con il Regio decreto del 1933 (il primo, significativo provvedimento in tema di acqua e di sua diretta gestione) si stabiliva, infatti, il criterio della "proprietà di Stato dell'acqua". Un concetto contrapposto a quello, alternativo, e che progressivamente si soppianderà ad esso nel corso della evoluzione temporale dell'istituto, che profila il bene quale oggetto di un contratto di somministrazione e gestione del bene secondo criteri di tipo privatistico¹.

Il criterio fondamentale che si istituiva, comunque, in origine, era quello per cui ogni utilizzo dell'acqua dovesse essere autorizzato ed affidato mediante lo strumento delle "concessioni statali".

Solamente negli anni settanta, però, si iniziano ad affrontare le tematiche "derivate" nel sistema, quali quelle derivanti dal riordinamento degli acquedotti e del forte incremento dei consumi idrici conseguenti alla crescente industrializzazione ed all'insediamento urbano ed abitativo nelle città nel periodo post bellico e della ricrescita economica italiana. Si concepisce, in questo particolare momento storico, la necessità della funzionalizzazione dei sistemi di depurazione dell'acqua e della cognizione di un sistema che, almeno in embrione, detenesse i criteri minimi dell'impatto ambientale nell'utilizzo delle risorse idriche. All'esito di questa presa d'atto, veniva promulgata la c.d. Legge Merli (anno 1976) che, a latere di argomenti tecnici relativi al sistema di scarico delle acque, introduceva, in favore delle neonate Regioni italiane, l'assegnazione operativa del complessivo *asset* dei c.d. "Piani di Risanamento", programma di istituzionalizzazione e razionalizzazione

La morosità nei confronti del Servizio Idrico Integrato

¹ Il superamento della visione statuale del bene acqua, e delle sue derive puramente monopolistiche, come vedremo appresso, si traduce in Legge, per la prima volta, nella denominata Legge Galli, cfr. L. nr. 36 del 5 gennaio 1994, recante *Disposizioni in materia di risorse idriche*, all'articolo 4, descrive il servizio come quello "costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue"; tale servizio va gestito all'interno di ambiti territoriali ottimali.

SCARICHI

di Giuseppe Calò

dell'intero sistema delle acque fondato sul finanziamento statale delle fognature e delle infrastrutture di depurazione.

Il sistema, su queste spiccate basi di matrice pubblicistica e di concezione statuale e monopolistica, regge sino al 1994, anno di promulgazione della citata Legge Galli. Il provvedimento legislativo *de quo* è di portata storica, poiché rappresenta la traduzione normativa del superamento concettuale del “bene acqua” quale “bene di stato” (che, come tale, deve necessariamente concepirsi nella disponibilità di tutti) ma che non può prescindere da una funzionalizzazione del proprio, concreto utilizzo, agli ingenti costi di gestione delle strutture relative e dagli oneri di sistema. Da questa accezione del bene muove l'introduzione, originale ed originaria, della c.d. “clausola di salvaguardia del bene acqua”, ovvero di un bene pubblico da gestire secondo i criteri di efficienza e di buon andamento dell'amministrazione. Non va del resto dimenticato il particolare contesto storico a cui la normativa attinge in quel momento: sono, infatti, gli anni dell'introduzione della Legge sul procedimento amministrativo² e del dibattito dottrinario sulla individuazione dei criteri di ottimale gestione delle amministrazioni pubbliche e delle prerogative di funzione, nella prospettiva, prioritaria, del rispetto della normativa europea, ed europeistica, di tutela delle generazioni.

Nell'ambito di una complessiva riorganizzazione del sistema, si introducono, a tal proposito, le cosiddette Autorità d'Ambito (AATO), organismi di controllo e tutela definiti dalle Regioni, vertici di un sistema amministrativo che vede, per la prima volta, nella gestione a “sistema misto” – ovvero, appalto della gestione del servizio idrico a società pubbliche o private a partecipazione pubblica – e, soprattutto, come anticipato, il rivoluzionario criterio di copertura dei costi di sistema mediante le tariffe di utilizzo. Nasce, quindi, in questi anni, il criterio di tariffa e di tariffazione, che ancora oggi alimenta il dibattito sui costi di utilizzo del bene acqua e sulla fruibilità del bene a tutti, a prescindere dalla concreta contribuzione agli oneri di sistema da parte di ognuno e dalle problematiche relative alla individuazione dei criteri fondativi di ripartizione degli oneri medesimi.

Nei successivi anni si assiste, in Italia, al progressivo recepimento delle direttive europee in tema ambien-

tale, con particolare riferimento al tema degli scarichi e dei rifiuti. Sono gli anni della normazione *ad hoc* in materia ambientale³, con l'editazione dell'assunto Codice dell'Ambiente o Testo Unico Ambientale; sono, altresì, gli anni di una presa di maggiore coscienza sulla pericolosità degli agenti chimici immanenti alla composizione dell'acqua, e della individuazione dei criteri specifici, e dei parametri normativi minimali, da tenere in considerazione, da parte degli enti di gestione (diremmo, somministrazione del servizio) del bene ai fini della ottimale e sicura destinazione dello stesso all'utente finale. Dal punto di vista della gestione amministrativa del sistema, varie Leggi regionali andavano a regolare il funzionamento delle singole Autorità d'Ambito, del sistema delle concessioni e della composizione delle tariffe.

Il 2009 è l'anno del c.d. Decreto Ronchi⁴, provvedimento legislativo che obbligava i comuni, le province e, più in generale, i servizi pubblici di gestione dell'acqua in generale, a mettere a gara il servizio di gestione tramite società pubbliche, ovvero, obbligava le società miste pubblico-private a far scendere la quota di capitale pubblico al 30% entro il 2015. Tali disposizioni sono state abolite dal referendum dell'anno 2011, ma l'opera di liberalizzazione dei servizi pubblici è proseguita, ciò nonostante, dalla manovra di agosto del 2011 del Ministro dell'Economia Tremonti, con esclusione dell'acqua dal nuovo decreto.

Con il citato referendum dell'anno 2011 ci si avvia ad un periodo di incertezza normativa, proprio in tema di determinazione delle tariffe e di organizzazione in generale degli affidamenti di gestione del bene acqua, in ordine a cui, ancora, si attende un intervento coerente del Legislatore e che si renderà necessario proprio in tema di definizione della tariffazione economica di utilizzo dei servizi idrici in generale. Incertezza ulteriormente determinata dall'attesa della entrata in vigore della riforma attuativa delle Autorità di Ambito.

2.1. La situazione attuale in tema di tariffazione e di erogazione del c.d. Servizio Idrico Integrato

Il sistema di gestione delle risorse idriche è attualmente fondato sull'Istituto degli Ambiti Territoriali

2 Cfr. Legge 7 agosto 1990, n. 241 (“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”). E' la norma, nota anche come *legge sulla trasparenza amministrativa*, che ha profondamente rinnovato ed innovato il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

3 Il *testo unico in materia ambientale* (noto anche come *Codice dell'ambiente* o TUA) emanato con il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

4 Cfr., Decreto Ronchi, (Decreto Legge 25 settembre 2009, n. 135 - testo coordinato con la Legge di conversione 20 novembre 2009, nr. 166) e pubblicato in Gazzetta Ufficiale 24 novembre 2009, n. 274) in materia di servizi pubblici locali.

di Giuseppe Calò

SCARICHI

Ottimali (ATO), individuati, per competenza, dalle Regioni, attraverso i quali si assegnano funzioni e di prerogative unitarie, nel medesimo contesto territoriale, ad una unica Autorità d'Ambito (a sua volta costituita ai sensi dell'articolo nr. 8 della legge Galli, ora articolo 147 del d.lgs. nr. 152 del 2006 e delle leggi regionali attuative) che, a sua volta, ha la prerogativa di indicare, nei singoli Servizi Idrici Integrati, i soggetti deputati alla erogazione delle prestazioni connesse alla gestione dell'acqua e la loro tariffazione.

La detta tariffa è qualificata, in modo sistematico, dall'art. 154 del D.Lgs 152/2006 (Norme in materia ambientale) ovvero nel corrispettivo del servizio idrico integrato individuato secondo l'indicazione del metodo evocato dal "Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, su proposta dell'Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti". E' il Ministero, appunto, che definisce, con idoneo decreto, le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua. Il conseguente D.M. 1/08/96 "Metodo Normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento", emanato in attuazione dell'art. 13 della allora vigente legge Galli (L.36/94), integra la di riferimento per la determinazione della tariffa reale media del servizio idrico integrato (SII) su di un piano generale.

Quanto precede delinea la struttura normativa dell'Istituto di gestione del servizio idrico integrato. E' pur vero, però, che, sulla materia incide, in modo assai significativo, la portata del recente **d.p.c.m. del 29 agosto 2016**, che, in attuazione del collegato ambientale alla Legge di Stabilità del 2016, ha introdotto importanti "Disposizioni in materia di contenimento della morosità nel servizio idrico integrato". Il provvedimento, recependo ed istituzionalizzando una vera e propria "normativa di crisi" in anni di cronicizzazione dell'insolvenza nel pagamento delle utenze dell'acqua, introduce una vera e propria soglia di franchigia e di salvaguardia – pari ad un

limite di 50 litri d'acqua al giorno - nella erogazione del servizio a coloro che versino in "stato di disagio economico e sociale".

Dunque, anche a coloro che militino in stato di morosità, ma parimenti ne sia documentato lo stato di disagio sociale, il decreto fissa un **quantitativo minimo vitale giornaliero**, stabilito in 50 litri per abitante al giorno⁵. Tali indicazioni dovranno essere seguite **dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico** a cui è il compito di emanare direttive volte a contenere il fenomeno della morosità, ma anche a disciplinare le procedure per la disalimentazione degli utenti morosi⁶.

* * *

3. L'evoluzione della materia secondo la giurisprudenza.

Abbiamo premesso come, ai sensi dell'articolo 154 del d.lgs nr. 152/2006 (Testo Unico dell'Ambiente) la tariffazione delle singole prestazioni del servizio idrico integrato sia attualmente ispirata al *principio di corrispettività*, per cui "la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità di Ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio del "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo".

Si assiste, dunque, nella economia dell'istituto, alla progressiva ed inesorabile cristallizzazione della connessione concettuale tra la prestazione - che il servizio idrico integrato offre al suo destinatario - ed il corrispettivo per la prestazione stessa - che l'utente finale, o fruitore del servizio, è tenuto a corrispon-

La morosità nei confronti del Servizio Idrico Integrato

5 In materia, il parametro di riferimento è il documento della *Division for sustainable development* "Rio 2012 issue briefs-water", per cui il quantitativo minimo vitale giornaliero viene fissato in 40 litri a persona.

6 Il decreto, infatti, chiarisce che **in nessun caso potranno essere disalimentate le utenze domestiche** dei residenti che versano in condizioni di documentato **disagio economico-sociale**, con criteri che saranno di volta in volta individuati dall'Autorità (quali, ad esempio, l'indicatore di ricchezza Isee) e ai quali sarà, in ogni caso, garantito il **quantitativo minimo vitale pari a 50 litri abitante giorno**. Gli utenti che non si trovano in condizioni disagiate e che versino in stato di morosità conclamata, la sospensione della fornitura è istituito certamente applicabile. Per le **utenze domestiche**, vige il criterio del mancato pagamento di fatture di importo significativo, tali da superare una soglia di tolleranza (parametrata ad un indice di copertura dei costi del servizio) ovvero superiore a un importo pari al corrispettivo annuo dovuto relativo al volume della fascia agevolata, come determinata dall'AEEGSI. L'Authority dovrà occuparsi, peraltro, di individuare le utenze relative ad attività di servizio pubblico non disalimentabili, degli **obblighi di comunicazione** all'utenza da parte del gestore prima di procedere alla sospensione del servizio, delle forme di **ra- teizzazione** che il gestore dovrà adottare per la definizione di piani di rientro in caso di morosità, delle modalità di **riattivazione** del servizio in caso di sospensione e quelle sul reintegro del deposito cauzionale escusso dal gestore.

SCARICHI

di Giuseppe Calò

dere. Si è superata, dunque, nel tempo, sul piano normativo, quella visione per cui l'acqua potesse essere considerata un bene di tutti, in modo incondizionato ed a prescindere dal contributo economico del singolo utente in proporzione al servizio fruito; per concepire, diversamente, il sistema, su di un criterio di tipo corrispettivo e contrattuale per cui, solo a fronte del pagamento della tariffa l'utente è abilitato a ricevere un complesso di prestazioni direttamente connesse alla somministrazione della risorsa idrica predetta (ed alla connessa fornitura dei complementari servizi di fognatura e di depurazione dell'acqua)⁷.

La giurisprudenza, sul punto, ha conosciuto una evoluzione che, di fatto, conferma quanto dedotto in precedenza. Si è partiti da un piano sostanzialmente protezionistico delle posizioni di monopolio di stato dell'acqua, per giungere, progressivamente, alla cristallizzazione del concetto del servizio idrico quale contratto di somministrazione a prestazioni di tipo corrispettivo⁸. Neppure l'introduzione della norma protezionistica – dianozi accennata – relativa al collegato ambientale⁹ (funzionale a garantire, anche agli utenti morosi, almeno 50 litri di acqua giornalieri) ha sostanzialmente modificato l'asset giurisprudenziale su cui l'istituto si informa: il servizio idrico integrato ha dei costi di gestione che assumono, comunque, portata assorbente in ordine ad ogni valutazione circa la gestione dello stesso e che prevale sul carattere pubblicistico del bene acqua.

Tra le molte, è il criterio che il *TAR Latina, sezione I*, ebbe ad esprimere già con *sentenza nr. 279 del 27/04/2016*, nel senso di ritenere illegittima l'ordinanza sindacale che, in applicazione della soglia di salvaguardia prima enunciata, in favore degli utenti morosi, inibiva al gestore del servizio idrico di procedere al distacco dei contatori idrici ed alla sospensione della erogazione dell'acqua potabile ai nuclei morosi medesimi.

Nel caso di specie il Sindaco procedeva in esecuzione di un potere di ordinanza previsto dagli artt. 50 e

54, d.lg. 17 agosto 2000 n. 267, considerato, evidentemente, dal TAR competente, ultroneo e non conferente ai principi di buona amministrazione. Detta ordinanza, a parere del Collegio, era funzionale a tradursi in una sorta di immunità generalizzata degli utenti morosi nel territorio comunale, tale da alterare – si noti bene – il rapporto contrattuale tra **gestore del servizio idrico** integrato e singoli utenti, dato che al primo viene inibito, in via generale e senza limiti di tempo, il ricorso al principale strumento di reazione agli inadempimenti dei morosi.

Di recente, insiste in tale prospettiva il senso della recente pronuncia del *Tribunale Amministrativo Regionale del Friuli V.G., sez. I, sentenza nr. 31 del 21 gennaio 2019* (udienza del 5 dicembre 2018), che sul tema, spinoso, della gestione del servizio idrico integrato e della morosità dell'utente, declina la massima per cui non appare incongruo il comportamento del soggetto gestore del servizio idrico integrato che, preso atto della situazione di grave inadempimento ha, nella sostanza, subordinato il ripristino dell'accesso al servizio (ossia il rinnovo dell'autorizzazione) alla preventiva estinzione delle pendenze pregresse, così da scongiurare l'ulteriore propagazione della situazione di squilibrio finanziario generata dalla mancata copertura dei costi connessi alla prestazioni individuali reclamate dall'utente.

La pronuncia muove da un complesso ricorso elevato da una società in Liquidazione in amministrazione Straordinaria avverso un provvedimento della società erogatrice, per territorio, del servizio idrico integrato la quale, sul presupposto del mancato pagamento del corrispettivo del servizio di depurazione, notificava l'avvio del procedimento di revoca – successivamente perfezionatosi con separata nota protocollo – dell'autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali dalla stessa società erogatrice rilasciata nell'ambito della Gestione Territoriale Ottimale "Centrale Friuli".

Atti, tutti, impugnati presso il Tribunale Ammini-

7 La prospettiva contrattualistica – sotto il paradigma del contratto di somministrazione – vede nella sentenza *Corte di Costituzionale n. 335 del 2008* un punto di riferimento significativo. Il *dictum* muoveva dal presupposto per cui il servizio idrico integrato è un servizio di natura pubblica che, pur normativamente qualificata nella sua tariffazione, origina nel contratto di utenza e non in un atto autoritativo funzionale ad incidere sul patrimonio dell'utente.

8 Il Principio di corrispettività – che i vari Enti Territoriali d'Ambito sono tenuti a seguire – è conclamato nella pronuncia della Corte Costituzionale nr. 335 del 10 ottobre 2008, a cui la giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi regionali si è costantemente e progressivamente conformata. In tale pronuncia la Consulta ritiene che "la tariffa del servizio idrico integrato si configura, in tutte le sue componenti, come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa il quale, ancorché determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell'utente, bensì nel contratto di utenza".

Cfr. il testo della sentenza in <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2008&numero=335>

9 Cfr. *d.p.c.m. del 29 agosto 2016*, che, in attuazione del collegato ambientale alla Legge di Stabilità del 2016, ha introdotto importanti "Disposizioni in materia di contenimento della morosità nel servizio idrico integrato".

di Giuseppe Calò

SCARICHI

strativo Regionale in commento, per mezzo di una serie di interessanti eccezioni.

La prima aveva ad oggetto l'assunta violazione dell'articolo 97 della Costituzione e dell'articolo 130 del D. Lgs 3 aprile 2006 nr. 152, sostenendo che il rigetto opposto alla richiesta di autorizzazione costituirebbe un provvedimento di tipo meramente sanzionatorio e, pertanto, non consentito a tale ente di gestione del servizio idrico, in quanto il mancato pagamento del canone per il servizio di depurazione non dovrebbe ritenersi connesso al provvedimento di rilascio dell'autorizzazione da parte dell'ente stesso, in quanto l'intervenuto assolvimento delle pendenze pregresse non ne può rappresentare il *prius* logico e funzionale.

Il secondo motivo di impugnazione deduce, nel provvedimento di diniego dell'autorizzazione, la violazione dell'articolo 97 della Costituzione, sul presupposto di sussistenza, nell'ordinamento, di un preminente interesse pubblico al mantenimento del servizio a favore del fruitore del servizio che prevale, nella tesi del ricorrente, sopra ogni logica di insolvenza del pagamento della tariffa e della conseguente prerogativa di mancata autorizzazione e/o cessazione del servizio di erogazione del bene acqua. Tale motivo si interseca con il terzo, proposto dal ricorrente, in seno al proprio atto introduttivo, all'attenzione del TAR Friuli V.G.: sul presupposto della violazione e/o falsa applicazione degli artt. 125 e 155 del D.Lgs. 152/2006 nr. 152 il ricorrente sostiene che il servizio idrico integrato sul presupposto ante esposto (scollegamento della prerogativa di rilascio dell'autorizzazione dalle logiche dell'insolvenza relativa al mancato pagamento delle tariffe del servizio) non sarebbe titolare di un potere di adottare atti individuali finalizzati ad impedire l'accesso al servizio, ponendosi, altrimenti, tale esercizio, in violazione dell'obbligo (che su di essa incombe) di garantire la continuità del servizio idrico in favore della generalità degli utenti.

La società del servizio idrico si è difesa nel procedimento alimentando il criterio per cui la morosità dell'utente è, di per sé elemento decisivo dello squilibrio finanziario ai danni della gestione del servizio, e che non può tollerare quello che viene definito "improprio rovesciamento dei costi" a carico della intera collettività degli utenti.

Ne discende che, come nel caso proposto, ove si assista ad un utente insolvente agli oneri di pagamento del corrispettivo dell'utenza usufruita, è onere (più che prerogativa e/o facoltà) del servizio idrico, quello di adottare l'idonea contromisura della cessazione della fornitura stessa, attesa questa potenzialità lesiva degli interessi della collettività per effetto dell'in-

capienza del singolo utente.

Quanto sopra evidenzia il consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale che lega il concetto di erogazione dei servizi idrici a quello di somministrazione nella loro accezione civilistica – per mezzo della quale, alla erogazione di un servizio contrattuale corrisponde l'insorgenza di una obbligazione di tipo pecuniario di pagamento del suo corrispettivo – ed il superamento, diremmo definitivo, di quella pubblicistica, che concepisce l'acqua come in bene di tutti e, in quanto tale, slegata dagli oneri di pagamento di un servizio che, destinato alla collettività prescinderebbe dalle situazioni debitorie dei singoli beneficiari.

Nella fattispecie concreta, ai fini dell'acquisizione o del ripristino del rapporto di utenza, risulterebbero tenuti all'osservanza delle prescrizioni specificate nel provvedimento autorizzatorio, ma non anche al pagamento degli importi dovuti sulla base della tariffa loro applicata, senza essere tenuti a sanare le morosità pregresse. Concezione che, come precisa il ricorrente nell'ambito del procedimento in analisi, qualifica il servizio nella intrinseca attinenza con l'interesse pubblico nell'ambito di quel regime monopolistico naturale che, per la stessa, come per la totalità dei consociati, profilerebbe un legame necessario e non negoziabile tra il gestore e l'utente, tale da non consentire al primo alcun apprezzamento discrezionale in punto di accesso alle prestazioni ed ai servizi legati all'acqua.

Ed invero, Il Tar Friuli disattende completamente simile prospettiva di analisi, disancorando dall'argomento la tesi della incondizionata fruibilità del servizio pubblico e valorizzando, al contrario, una visione contrattualistica e corrispettiva del servizio.

Il Collegio, riprendendo una tesi oramai consolidata nella nozione giurisprudenziale, valorizza il criterio per cui non esiste, in alcuna norma dell'ordinamento, un diritto quesito dei consociati alla parità di accesso al servizio tale da consentire di eludere l'obbligo, correlato alla fruizione del servizio, di sostenere il costo delle prestazioni rese in favore di ogni singolo utente, così da assicurare (precisa il Tar Friuli) l'equilibrio economico complessivo della gestione del servizio stesso. Il Tar Friuli, per mezzo della enunciata pronuncia, muove dal presupposto per cui tra il singolo utente ed il gestore del servizio idrico sussista un rapporto di tipo corrispettivo, legato alla fattispecie contrattuale tipica del *do ut des*, entro la quale la qualificazione dell'acqua come bene comune rimane parallelo – non incidendolo e/o assorbendolo – a quello, di matrice privatistica, dello schema obbligatorio, anzi giustificandolo nel dovere di copertura dei costi della gestione del servizio che,

SCARICHI

di *Giuseppe Calò*

adesso, viene concepita come a carico del soggetto destinatario della prestazione individuale. Ovvero, dell'utente finale fruitore del servizio.

Del resto, opinando altrimenti, al persistere della morosità vengono certamente meno le condizioni per l'erogazione di quella che il Collegio qualifica come "utilità particolare" del servizio che, in assenza di una copertura del suo costo di gestione diretto, non potrebbe altrimenti essere più messa a disposizione dell'utente finale.

Appare chiaro come, al concetto di incondizionata fruibilità del servizio si sia progressivamente, ed inesorabilmente, sostituito, il concetto, di matrice privatistica e funzionale, della capacità di copertura del servizio e di tariffazione bilanciata alla corrispettività del valore economico dello stesso.

Cristallizzando quel criterio che, difficilmente, negli anni a venire, potrà ritenersi eludibile in argomento: atteso lo stato di morosità del singolo utente, vengono meno le condizioni di erogazione del servizio¹⁰. Di conseguenza, deve ritenersi perfettamente legittimo – perché congruo rispetto ai mutati criteri di concepimento della materia - il comportamento del soggetto gestore che, preso atto della situazione di grave inadempimento dell'utente subordina il ripristino dell'accesso al servizio (come nel caso di specie, il rinnovo dell'autorizzazione) alla preventiva estinzione delle pendenze pregresse¹¹.

10 Il Collegio precisa come, tale conclusione, trovi conferma in varie pronunce in tema di risoluzione per inadempimento del contratto, stipulato con il monopolista legale (art. 2597 c.c. – Cass. S.U. 23 gennaio 2004, nr. 1232) per cui la sussistenza dell'obbligo di contrarre (posto in capo al monopolista) è pacificamente ritenuto compatibile con il principio di risolubilità del rapporto contrattuale (art. 1453 c.c.) e con la facoltà di astenersi temporaneamente dall'adempimento fino a che l'altra parte non adempia o non offra di adempiere contemporaneamente la propria prestazione (art. 1460 c.c. – facoltà rinvenibile, nel caso di specie, all'interno della Carta dei Servizi).

11 In tale senso milita anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 dicembre 2008, nr. 5936, che ritiene pienamente condivisibile il comportamento del monopolista legale che, ad una richiesta di accesso al servizio da parte di taluno, e che si renda precedentemente moroso al suo pagamento, rifiuti di eseguire (nuovamente) la propria prestazione nei confronti del medesimo cliente sino a che l'inadempimento pregresso non sia sanato. Nel senso esposto, anche Cass. Civ., Sez. III, 19 ottobre 2007, nr. 21973 e Cass. Civ., Sez. I, 20 aprile 2007, nr. 9447).

3.

SOMMARIO

- **3.14. Materiali post-consumo e di scarto. Gli incentivi al riutilizzo nel Testo Unico Ambientale**
di *Letizia Zavatti* 448
- **3.15. Le autorizzazioni delle attività strumentali: ai servizi ambientali lo scarico in fognatura dell'autolavaggio dei mezzi e delle lavatrici**
di *Roberta Tomassetti* 455
- **3.16. Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti? Si pronuncia l'Avvocato Generale UE**
di *Greta Catini* 459
- **3.17. I termovalorizzatori del decreto Sblocca Italia al vaglio della Corte di Giustizia Europea**
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA, SEZ. VI,
DELL'8 MAGGIO 2019, CAUSA C-305/18
di *Giovanna Galassi* 465
- **3.18. Controllo sugli scarichi di acque reflue ed emersione di indizi di reato**
di *Giacomo Betti* 472
- **3.19. La revoca nell'informativa interdittiva antimafia**
CONS. DI STATO, SEZ. III, N. 2324 DEL 9 APRILE 2019
di *Lucia Giulivi* 478
- **3.20. Operatori di logistica e farmaci scaduti nei magazzini**
di *Valentina Bracchi* 483

“Materiali post-consumo e di scarto. Gli incentivi al riutilizzo nel Testo Unico Ambientale”

di LETIZIA ZAVATTI

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

Materiali post-consumo e di scarto.
Gli incentivi al riutilizzo
nel Testo Unico Ambientale

ABSTRACT

Gli artt. 206 ter e 206 quater TUA consentono al Ministero di stipulare accordi e contratti di programma e prevedere incentivi per l'acquisto di prodotti derivanti da materiali post consumo, scarti di lavorazione e materiali rinvenienti dal disassemblaggio. Nonostante il Legislatore abbia previsto tali strumenti per accelerare la transizione verso un modello di economia circolare, vi sono in Italia ostacoli che ne impediscono la realizzazione. In particolare, il costo del riutilizzo di tali materiali e un mercato che fatica a decollare non rendono economicamente sostenibili per gli operatori economici gli investimenti in tale campo. Al fine di rendere economicamente vantaggiose le strategie di riutilizzo, la Legge di Bilancio 2019 ha previsto un bonus fiscale per le imprese che utilizzano materiali provenienti dal riciclo di plasmix, imballaggi biodegradabili e compostabili, carta e alluminio. Inoltre, è in esame alla Camera un disegno di legge sul reimpiego degli scarti di lavorazione dei materiali lapidei.

IN SINTESI

- La Commissione Europea nel 2015 ha presentato un pacchetto composto da quattro Direttive sul tema dell'economia circolare, in seguito modificate dalla Direttiva 2018/851;
- il D.Lgs. 152/2006 prevede agli artt. 206 *ter* e 206 *quater* meccanismi volti ad incentivare la reintroduzione degli scarti di produzione e dei materiali post-consumo nei cicli produttivi;
- la Legge di Bilancio 2019 prevede un bonus di agevolazione per le imprese che utilizzano materiali provenienti dal riciclo di plastiche miste, imballaggi biodegradabili e compostabili, carta e alluminio;
- attualmente è in esame alla Camera un disegno di legge avente ad oggetto gli incentivi per il reimpiego degli scarti di lavorazione dei materiali lapidei.

di Letizia Zavatti

RECUPERO

1. Introduzione

L'attuale obiettivo nazionale e globale di costruire un mondo in cui la crescita sia sostenibile ed inclusiva passa necessariamente attraverso il passaggio ad un'economia fondata su un uso efficiente delle risorse, sensibile ai cambiamenti climatici e attenta all'impatto ambientale delle scelte compiute¹.

Alla base di una sfida così impegnativa si pone la diffusione di un nuovo modello di economia c.d. circolare, costruita su strategie di produzione e consumo il cui fine risiede nella capacità di coniugare il profitto con la salvaguardia dell'ambiente ed il miglioramento delle condizioni sociali.

La Commissione Europea nel 2015 ha presentato un pacchetto composto da quattro Direttive sul tema dell'economia circolare, approvate dagli Stati Membri nel 2018. Obiettivo principale di tale progetto è quello di riflettere sull'interdipendenza dei processi di produzione che cominciano dall'estrazione delle materie prime per continuare con la progettazione di beni, la loro produzione e distribuzione, e concludersi con la fase di consumo, riuso e riciclo dei materiali.

Il pacchetto Direttive del 2015 è costituito da un Piano d'azione che definisce gli interventi principali e le aree specifiche di azione e da quattro proposte di revisione e modifica delle esistenti direttive in materia di rifiuti, nelle quali sono inserite misure atte ad incentivare la diffusione dei modelli di economia circolare negli Stati Membri.

In particolare, nel Piano sono contenute le proposte relative alla modifica della vigente legislazione sui rifiuti che comprendono le misure di impatto sulle fasi del ciclo di vita dei prodotti e le azioni specifiche per alcuni settori o flussi di materiali tra cui plastica, rifiuti alimentari, materie prime critiche, scarti proveniente dall'attività edilizia, biomassa, innovazione ed investimenti.

Il passaggio ad un modello economico di tipo circolare, una volta perfezionato, può rappresentare altresì un'opportunità di crescita notevole in quanto l'approdo ad un sistema di gestione razionale dei rifiuti e di utilizzo efficiente delle risorse porterebbe ad un equilibrio fondato sulla destinazione di ciò che prima veniva considerato rifiuto in una risorsa da immettere in un diverso processo produttivo.

D'altro canto, tale sistema consentirebbe alle istituzioni di avere un maggior controllo sulla gestione delle risorse, sull'origine e sulla quantità di materiale

riciclato non avviato a smaltimento. Una più rigorosa e trasparente gestione del rifiuto è infatti indispensabile al fine di ridurre i fenomeni illeciti in ogni fase del ciclo di vita di un prodotto, dalla produzione allo smaltimento, stimolando operatori economici e consumatori, gli uni a portare avanti strategie imprenditoriali virtuose e gli altri a premiare la qualità delle produzioni.

2. Inquadramento normativo

In Italia, il percorso verso la creazione di un impianto legislativo che agevoli la transizione verso modelli di economia circolare è iniziato già con il Decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997), nel quale vennero inserite le prime riforme necessarie ad incentivare lo sviluppo di politiche sostenibili. Uno degli aspetti su cui il Legislatore è intervenuto al fine di aumentare le percentuali di raccolta differenziata e recupero è stata la progettazione della filiera dei rifiuti in modo uniforme sul territorio nazionale, attraverso la condivisione di impianti e di risorse e la diffusione di buone pratiche. Inoltre, i fattori che possono incidere profondamente sulla realizzazione di un sistema basato su un modello economico circolare e su cui il Legislatore ha posto la sua attenzione, sono l'uso efficiente delle risorse e la riduzione dell'impatto ambientale dei processi produttivi. Sul punto, con il D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'Ambiente) ed i successivi decreti modificativi si è tentato di individuare meccanismi volti ad incentivare la chiusura dei cicli della materia, attraverso la previsione di circuiti che consentano la reintroduzione degli scarti di produzione e dei materiali post-consumo nei cicli produttivi.

A tal proposito, nel Collegato Ambientale alla Legge Finanziaria n. 21/2015 recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*" sono state inserite all'art. 23 una serie di disposizioni volte ad incentivare l'acquisto di prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali esitanti dal disassemblaggio dei prodotti complessi, cristallizzatesi nei nuovi articoli 206 ter, 206 quater, 206 quinquies e 206 sexies del D.Lgs. 152/2006.

L'art. 206 ter prevede la possibilità di stipulare accordi e contratti di programma tra soggetti pubblici e privati volti ad incentivare lo sviluppo di tutte le fasi della filiera dei materiali post consumo e di scar-

Materiali post-consumo e di scarto.
Gli incentivi al riutilizzo
nel Testo Unico Ambientale

1 Cfr. "Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e di posizionamento strategico." Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero dello Sviluppo Economico in http://consultazione-economiacircolare.minambiente.it/sites/default/files/verso-un-nuovo-modello-di-economia-circolare_HR.pdf

RECUPERO

di Letizia Zavatti

to, dalla produzione al trattamento ed infine all'acquisto.

Il novero dei soggetti destinatari della norma in oggetto comprende le associazioni senza fine di lucro di promozione sociale, le imprese artigiane e le imprese individuali, le associazioni di categoria e di aziende che si occupano di riciclo e riuso, nonché i soggetti incaricati di operare secondo il principio di responsabilità estesa del produttore e le imprese che producono beni derivanti da materiali post consumo riciclati, con priorità per i beni provenienti dalla raccolta differenziata dei rifiuti.

Gli accordi ed i contratti di programma hanno ad oggetto l'erogazione di incentivi alle attività imprenditoriali di produzione di beni derivanti da materiali "post consumo" o riciclati e alle attività imprenditoriali di trattamento, nonché alle attività di produzione e commercializzazione di prodotti e componenti di prodotti riutilizzati per lo stesso scopo per i quali erano nati.

Gli incentivi sono inoltre diretti anche alle attività imprenditoriali di commercializzazione di aggregati riciclati marcati CE e definiti secondo le norme tecniche UNI/EN 13242:2013 e UNI/EN 1260:2013, nonché di prodotti derivanti da rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) e da pneumatici fuori uso.

Tali agevolazioni sono altresì dirette ai soggetti economici e ai soggetti pubblici che acquistano prodotti derivanti dai già menzionati materiali e sono erogate nella forma di credito di imposta, detrazione fiscale o riduzione dell'IVA commisurati al valore del prodotto.

Il nuovo articolo 206 quater del D.Lgs. 152/2006 demanda, invece, ad un decreto interministeriale la definizione del livello degli incentivi, anche di natura fiscale, e le percentuali minime di materiale post consumo che devono essere presenti nei prodotti per i quali possono essere erogati gli incentivi di cui all'articolo 206 ter. La presenza delle percentuali di materiale riciclato e riciclato post-consumo può essere dimostrata attraverso certificazioni rilasciate da enti riconosciuti.

Al medesimo decreto interministeriale, non ancora predisposto, è demandato inoltre il compito di individuare gli strumenti e le misure di incentivazione per la commercializzazione e per l'acquisto di prodotti e componenti di prodotti usati finalizzati a favorire l'allungamento del loro ciclo di vita.

3. Le criticità del sistema italiano

Allo stato attuale, le imprese italiane che si occupano del riutilizzo di materiali post-consumo non sono

molte in quanto, nonostante l'interesse del mercato, del mondo ambientalista e delle istituzioni sia sempre maggiore, gli ostacoli da superare non mancano. Primo fra tutti, come spesso accade, vi è il problema della sostenibilità economica di tali attività. Riciclare i materiali post-consumo ha infatti costi industriali unitari superiori alla produzione degli stessi materiali *ex novo* e le agevolazioni previste non bastano per superare l'antieconomicità complessiva della produzione.

In secondo luogo, il mercato di sbocco dei prodotti riciclati è ancora in una fase iniziale rispetto alle effettive potenzialità. Tale dato è causa e conseguenza della difficile sostenibilità economica di modelli economici circolari e contribuisce ad alimentare il circolo vizioso per cui gli investimenti in materia tardano a decollare.

Ancora, la consapevolezza dell'utilizzatore intermedio e del consumatore finale in merito all'importanza delle ricadute ambientali dell'uso di prodotti realizzati con materiali post-consumo non è sufficientemente radicata nel nostro paese dove continuano ad essere privilegiati i prodotti vergine rispetto a quelli provenienti da materiali di scarto o post-consumo.

Per concludere, si osserva che tra le priorità della strategia di politica ambientale perseguita dal legislatore negli ultimi anni vi è stato il recupero di energia, a cui sono state dedicate la più parte delle risorse disponibili.

In Italia, infatti, il recupero energetico gode di importanti finanziamenti pubblici. Da quasi trent'anni, per gli operatori economici che producono energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili o assimilate, esiste il diritto di rivendere l'energia prodotta al Gestore dei servizi energetici ad un prezzo superiore a quello di mercato. Al contrario, non godono delle stesse agevolazioni le imprese che utilizzano i materiali post-consumo e di scarto come materia prima per la produzione o la commercializzazione di nuovi prodotti, sottraendoli al destino dello smaltimento in discarica o presso termovalorizzatori.

La maggiore attenzione al recupero di energia a discapito di quello di materia tuttavia non trova una giustificazione plausibile in quanto la stessa Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, e l'art.179 del D.Lgs. 152/2006, che stabiliscono i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti (c.d. gerarchia dei rifiuti), antepongono chiaramente il riciclaggio al recupero energetico.

In tale contesto, l'introduzione degli artt. 206 ter e 206 quater è volta ad incentivare la nascita ed il consolidamento di modelli di economia circolare che trasformino gli scarti di materiali esitanti dagli im-

di Letizia Zavatti

RECUPERO

pianti di selezione dei rifiuti e dalla raccolta differenziata in nuovi prodotti che possano essere reimmessi nel processo produttivo, in conformità con quanto previsto dalla normativa europea e nazionale, sulla cessazione della qualifica di rifiuto².

4. Il recupero delle plastiche miste

L'unica volta in cui è intervenuto il Legislatore al fine di favorire il riutilizzo del materiale post-consumo, in attuazione dell'art. 206 ter D.Lgs. 152/2006, ha avuto ad oggetto le plastiche miste, c.d. Plasmix.

Negli ultimi decenni, la produzione di plastica in Europa è aumentata significativamente. Si è infatti passati dal milione e mezzo di tonnellate del 1950 ai 322 milioni di tonnellate del 2015 e con l'incremento della produzione si è avuta una conseguente impennata dei rifiuti di plastica³.

La termovalorizzazione resta infatti la modalità prevalente di smaltimento dei rifiuti in plastica, seguito immediatamente dal deposito in discarica. Di tutti i rifiuti di plastica generati, la media europea di quello raccolto per il riciclaggio è di solo il 30%, con differenze molto grandi da paese a paese, e di questo il 50% viene esportata per essere trattata nei paesi al di fuori dell'UE. Le ragioni che ne spiegano l'esportazione includono la mancanza di strutture, di tecnologia o di risorse finanziarie adeguate a trattare localmente i rifiuti. Alla luce di tali dati, emerge con chiarezza che una così ridotta percentuale di riciclaggio di plastica in Europa non può che determinare ingenti perdite sia dal punto di vista economico che ambientale. Si stima infatti che il 95% del valore dei materiali per imballaggio di plastica si perda

nell'economia dopo un ciclo di primo utilizzo molto breve⁴.

Ciò posto, nell'ottica di ridurre le percentuali di plastica destinata allo smaltimento, negli ultimi anni sono stati presentati alla Camera due Disegni di Legge aventi ad oggetto la previsione di incentivi per il recupero e la valorizzazione delle plastiche miste, c.d. Plasmix.

In *primis*, il DdL 4502, presentato alla Camera il 18 maggio 2017, si pone l'obiettivo di estendere la disciplina delle agevolazioni sugli oneri generali di sistema per le imprese a forte consumo di energia elettrica prevista dall'art. 39, c. 1, D.L. 83/2012, alle imprese che selezionano e riciclano gli imballaggi in plastica, che recuperano i prodotti derivanti dagli scarti non pericolosi dei rifiuti e agli impianti di trattamento che effettuano l'operazione di frantumazione. Nel DdL si sottolinea, infatti, che poiché coloro che riciclano materie plastiche svolgono a tutti gli effetti un'attività manifatturiera e, poiché il costo per l'approvvigionamento dell'energia elettrica rappresenta un importante fattore di competitività per il settore, i benefici per le imprese che selezionano e riciclano gli imballaggi in plastica, consentirebbero al comparto di competere più agevolmente sul mercato⁵.

In particolare, l'art. 3 del DdL riconosce a tutte le imprese un credito d'imposta in percentuale per le spese sostenute per l'acquisto di prodotti derivanti dai rifiuti e stabilisce che tale agevolazione si applica a tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico in cui operano, nonché dal regime contabile adottato, a decorrere dal 2018. Nello stesso articolo vengono inoltre fissati gli importi massimi annui entro i quali può essere

Materiali post-consumo e di scarto.
Gli incentivi al riutilizzo
nel Testo Unico Ambientale

2 Art. 184 ter c. 1 e 2 D.Lgs. 152/2006, "1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

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

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

3 Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20181212STO21610/rifiuti-di-plastica-e-riciclaggio-nell-ue-i-numeri-e-i-fatti>

4 Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20181212STO21610/rifiuti-di-plastica-e-riciclaggio-nell-ue-i-numeri-e-i-fatti>

5 Rapporto di sostenibilità 2016, Corepla.

Cfr. <http://www.corepla.it/documenti/ce092843-a88e-41b6-b67e-3202ba4b904f/06+RdS+COREPLA+2016.pdf>

RECUPERO

di Letizia Zavatti

riconosciuto il credito di imposta e la rilevanza fiscale delle agevolazioni in relazione alla formazione della base imponibile, coerentemente a quanto previsto nell'art. 206 quater D.Lgs. 152/2006.

In *secundis*, il DdL 4763 del 30 novembre 2017 ha provveduto innanzitutto a fornire una precisa definizione di Plasmix⁶ (art. 1) e, in seguito, a prevedere che l'art. 206 ter del D.Lgs. 152/2006 sia modificato nel senso di *“prevedere l'erogazione di incentivi in favore di attività imprenditoriali di produzione o di commercializzazione di beni prodotti con l'utilizzo di plastiche miste residue, denominate plasmix, derivate da materiale post-consumo riciclato certificati”* (Art. 3).

Sempre nello stesso articolo si precisa poi che *“gli incentivi individuati dagli accordi e dai contratti di programma di cui all'art. 206 ter c. 1 possono essere determinati da contributi assegnati sotto forma di credito di imposta, di detrazione fiscale o di riduzione dell'imposta sul valore aggiunto, commisurati al valore del bene prodotto [...]”*.

Le proposte di legge descritte sono state infine inserite nella Legge di Bilancio 2018 (L. 145/2018) e riconfermate anche quest'anno con la Legge di Bilancio 2019, la quale ha mantenuto il bonus di agevolazione per le imprese che utilizzano materiali provenienti dal riciclo delle plastiche miste e lo ha esteso agli imballaggi biodegradabili e compostabili secondo la normativa UNI EN 13432:2002 o derivati dalla raccolta differenziata della carta e dell'alluminio.

Nello specifico, si prevede che il bonus in oggetto assuma la forma di credito di imposta di valore pari al 36% delle spese sostenute da parte delle aziende per l'acquisto di prodotti realizzati con materiali ottenuti da scarti di plastiche miste provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica o da selezione di rifiuti urbani residui e sia concesso per un importo massimo annuale di 20.000 euro.

Tale misura è tesa a realizzare l'obiettivo di incrementare il riciclaggio delle plastiche miste e degli scarti di materiale esitanti dai processi di produzione industriale, di trattamento, selezione e recupero dei rifiuti solidi urbani, in alternativa all'avvio al recupero energetico, in relazione al quale già sono previsti significativi incentivi. Inoltre, con le agevola-

zioni previste, il Legislatore mira a ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi e il livello di rifiuti non riciclabili derivanti da materiali da imballaggio e, infine, ad incentivare l'acquisto di prodotti realizzati con materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica⁷.

5. Il progetto di legge sui materiali lapidei

Al di là della recente introduzione del credito d'imposta per le imprese che utilizzano materiale proveniente dal riciclo delle plastiche miste, vale la pena dar conto del fatto che il 2 maggio 2018 è stata presentata alla Camera un'altra proposta di legge che, sebbene non ancora discussa, si inserisce a sua volta nell'ampio progetto delineato dal Legislatore negli artt. 206 ter e 206 quater del D.Lgs. 152/2006.

Trattasi del DdL 567 recante *“Disposizioni per incentivare il reimpiego degli scarti di lavorazione dei materiali lapidei”*. La proposta, si legge nella relazione illustrativa, *“ha lo scopo di introdurre strumenti ed incentivi fiscali, in favore di enti pubblici e di soggetti privati, volti a favorire la qualità della vita e l'estetica delle città attraverso l'utilizzo degli scarti di lavorazione dei materiali lapidei nelle opere di arredo urbano”*. Il disegno di legge mira altresì a ridurre lo spreco di risorse economiche, energetiche e idriche attraverso il riutilizzo degli scarti generati dalla lavorazione dei materiali lapidei.

La direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, prevede infatti che entro il 2020 gli Stati membri impieghino, nelle nuove costruzioni, materiali riciclati nella misura di almeno il 70%. Il Legislatore nazionale ha dunque previsto, negli ultimi anni, importanti strumenti normativi volti a conseguire gli obiettivi di riciclaggio e di riutilizzo dei materiali di scarto. In particolare, le disposizioni del codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), prevedono che, nell'individuazione del prezzo più vantaggioso per l'aggiudicazione degli appalti, sia introdotto tra i criteri premianti l'impiego di materiale riciclato all'interno delle offerte presentate dagli operatori economici partecipanti alla gara⁸.

La stessa introduzione dell'art. 179 c. 5 lett. d) nel D.Lgs. 152/2006 ha rappresentato un importante

6 Art. 1 DdL 4763: *“Il Plasmix è l'insieme di plastiche eterogenee incluse negli imballaggi post-consumo e non recuperate come singoli polimeri, che si usa per produrre granuli da riciclo a base poliolefinica, ovvero tutti gli imballaggi in plastiche che non sono né bottiglie né flaconi”*.

7 Art.1 c. 73 ss. Legge di Bilancio 2019.

8 Art. 95 c. 6 D.Lgs. 50/2016 *“I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare:*

a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con

di Letizia Zavatti

RECUPERO

passo avanti. La norma prevede infatti che le pubbliche amministrazioni debbano determinare “*condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti e di sostanze e oggetti prodotti, anche solo in parte, con materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi*”.

In tale contesto normativo, gli scarti di lavorazione ed escavazione del marmo sono attualmente classificati come sottoprodotti o materie prime e seconde e, stando ai dati pubblicati nel rapporto annuale di ISPRA, solo una piccola parte dei residui dell'escavazione e della lavorazione del marmo viene avviata a trattamento e a recupero. La restante parte, ovvero la più rilevante, è destinata a sedimentarsi sul territorio rendendo la superficie impermeabile al normale assorbimento degli agenti atmosferici, provocando rilevanti rischi idrogeologici. Nell'ottica di agevolare il reimpiego degli scarti di lavorazione dei materiali lapidei, l'art. 3 della proposta di legge in oggetto prevede l'inserimento di tali materiali tra quelli utilizzabili ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui al D.M. 203/2003, che stabilisce che “*gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e di beni con almeno il 30% di prodotti ottenuti da materiale riciclato*”. Il medesimo articolo prevede, altresì, che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a cui spetta il compito di adottare strumenti, programmi e misure volti a prevenire e a ridurre la produzione di rifiuti e di scarti di lavorazione⁹, promuova la diffusione di sistemi di gestione ambientale tra le imprese di lavorazione dei materiali lapidei e lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio.

Infine, un'ulteriore misura di incentivo è stata prevista all'art. 4 del DdL, in cui si prevede che i beni mobili contenenti una quantità rilevante di materiali lapidei derivanti da scarti di lavorazione, pari alme-

no al 50%, non siano più qualificati come “*beni di lusso*” bensì come “*beni finiti*”. Tale riqualificazione consentirebbe a tali manufatti, prima sottoposti a rilevante imposizione fiscale, di essere maggiormente competitivi sul mercato e più facilmente commercializzati.

CONCLUSIONI

La Direttiva 2018/851, presentata dalla Commissione nel Pacchetto Direttive 2015 ed approvata da Parlamento e Consiglio a modifica della precedente Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti, indica la strada per costruire sempre più efficacemente una società del riutilizzo e del recupero attraverso la previsione di misure volte a migliorare la gestione delle risorse naturali, il consumo sostenibile e la crescita intelligente.

Alla luce delle disposizioni contenute in tale Direttiva, appare evidente che il concetto di *economia circolare* non si riferisce più al solo settore dei rifiuti, ma assume confini più ampi, posto che la gestione dei rifiuti è solo una delle fasi del ciclo di vita dei prodotti, destinata a concludersi con la re-immissione di questi ultimi nel mercato, in seguito alle operazioni di recupero e riutilizzo.

Secondo il modello di economia circolare perseguito dall'Unione Europea, pertanto, gli Stati Membri sono chiamati a porre in essere misure che, da un lato, incentivino i produttori a pensare i prodotti in modo da renderne possibile il riutilizzo nella fase post-consumo già dalla fase di progettazione e che, dall'altro, rendano vantaggioso per gli operatori economici ad acquistare, produrre e commercializzare tali prodotti.

Sul punto, nell'Allegato IV-bis alla Direttiva, tra gli esempi di strumenti economici e le misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, il

Materiali post-consumo e di scarto.
Gli incentivi al riutilizzo
nel Testo Unico Ambientale

disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni;

- b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso;*
- c) il costo di utilizzazione e manutenzione avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione;*
- d) la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni; [...]*

⁹ Art. 180 D.Lgs. 152/2006.

RECUPERO

di Letizia Zavatti

Legislatore europeo ha inserito anche il *“ricorso a misure fiscali o altri mezzi per promuovere la diffusione di prodotti e materiali che sono preparati per il riutilizzo o riciclati”*.

In tale contesto normativo si colloca dunque l'introduzione, nel Testo Unico Ambientale, degli artt. 206 ter e 206 quater che, come illustrato, prevedono la possibilità di stipulare accordi e contratti di programma tra Ministero ed Enti pubblici, imprese e associazioni di categoria e rappresentano strumenti fondamentali per l'attuazione in concreto delle politiche di diffusione di modelli di economia circolare. Ciò che tuttavia il contesto normativo ed economico attuale impone è di dare sostanza alle dichiarazioni di intenti, alle strategie politiche e alle disposizioni normative condivise a più livelli istituzionali, affinché gli obiettivi in esse contenuti non restino inattuati.

In particolare, in materia di incentivi al riutilizzo dei materiali post-consumo e degli scarti di lavorazione, deve essere fatto uno sforzo in più per individuare le principali barriere nel mercato e nei sistemi di governance istituzionali che rendono difficile il riuti-

lizzo delle materie contenute in alcune tipologie di rifiuti e per introdurre concreti strumenti di politica industriale e di analisi delle opportunità commerciali possibili nelle differenti fasi di sviluppo dei cicli produttivi. Ciò al fine di creare margini di mercato che rendano vantaggioso per gli operatori economici reimmettere materiali post-consumo nei processi di produzione e trasformazione.

La possibilità di stipulare accordi e contratti di programma prevista dall'art. 206 ter è dunque uno strumento di reale coinvolgimento di soggetti quali le associazioni ambientaliste, di cittadini e consumatori indispensabile per l'integrazione tra i processi produttivi e per la condivisione di obiettivi da perseguire per il raggiungimento di risultati concreti, condivisi e duraturi, in tempi brevi e con costi inferiori.

Gli accordi ed i contratti di programma consentono altresì di aprire un dialogo tra le istituzioni e le parti coinvolte, consentendo a queste ultime di partecipare attivamente alla definizione delle strategie di incentivo dei modelli di economia circolare, sollevando le problematiche esistenti e contribuendo alla composizione dei diversi interessi in gioco.

Materiali post-consumo e di scarto.
Gli incentivi al riutilizzo
nel Testo Unico Ambientale

SPECIALE ENTI PUBBLICI E SOCIETÀ PARTECIPATE


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

OFFERTA RISERVATA

- **CORSO DI FORMAZIONE** in house^[1];
- **NEWSLETTER** dedicata mensile, con info, news e approfondimenti su temi indicati dal cliente;
- **SCONTO** del 30% su tutti i nostri servizi

COSTO: 795 euro^[2]

[1] Della durata di 4 ore. Per avere l'elenco dei corsi disponibili scrivere a: commerciale@ambientelegale.it.

[2] L'importo è al netto delle spese vive e dell'IVA qualora dovuta.

di Roberta Tomassetti

SCARICHI

“Le autorizzazioni delle attività strumentali ai servizi ambientali: lo scarico in fognatura dell'autolavaggio dei mezzi e delle lavatrici”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

L'articolo ricostruisce la disciplina in materia di scarichi in pubblica fognatura e titoli abilitativi, al fine di valutare la necessità per un'impresa di conseguire l'autorizzazione agli scarichi industriali, con riferimento a talune attività strumentali.

Si fa in particolar modo riferimento all'attività di autolavaggio dei mezzi impiegati per il trasporto dei rifiuti, nonché al lavaggio delle divise utilizzate dai lavoratori nell'espletamento di detta attività.

La trattazione si sofferma anzitutto sulle definizioni di scarico industriale e scarico assimilato. Quindi, ripercorre le conclusioni raggiunte dalla più recente giurisprudenza che si è pronunciata sulla qualificazione e sull'autorizzazione degli scarichi esitanti da dette attività.

L'obiettivo è quello di chiarire quale sia la normativa locale da consultare e i titoli abilitativi da conseguire, laddove l'imprenditore intenda gestire direttamente dette attività all'interno dell'azienda, senza esternalizzarle a soggetto terzo.

IN SINTESI

- Sono *reflui industriali* le acque scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività *commerciali* o *produttive*, diverse dalle acque reflue domestiche;
- di norma, tutti gli scarichi devono essere autorizzati;
- la *normativa locale* e il *Regolamento del servizio idrico* sono imprescindibili per individuare il *regime giuridico* cui sono sottoposte le acque reflue *industriali e assimilate*;
- cass. 6 dicembre 2016, n. 51889: “*gli impianti di autolavaggio hanno natura di insediamenti produttivi e non di insediamenti civili in considerazione della qualità inquinante dei reflui [...] e per la presenza di residui quali oli minerali e sostanze chimiche contenute nei detersivi e nelle vernici eventualmente staccatesi da vetture*”;
- cass. 10 giugno 2014, n. 24330: “*la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ritenuto la natura industriale dei reflui prodotti da insediamenti svolgenti attività di lavanderia industriale*”.

Lo scarico in fognatura dell'autolavaggio dei mezzi e delle lavatrici

SCARICHI

di Roberta Tomassetti

1. Premessa

Capita sovente che, per poter efficacemente realizzare una data attività d'impresa, sia necessario predisporre tutta una serie di *attività strumentali*, secondarie rispetto all'attività principale dell'ente, ma fondamentali per la realizzazione della stessa.

Ciò pone i soggetti preposti alla gestione di fronte alla decisione se esternalizzarle verso terzi dette attività ovvero svolgerle internamente, conseguendo gli idonei *titoli abilitativi*.

In tale quadro, l'articolo si focalizza sulle imprese che si occupano di *servizi ambientali*, e più nello specifico di *raccolta e trasporto dei rifiuti*, e prende in considerazione due tipiche *attività strumentali al trasporto*: l'*autolavaggio dei mezzi*, nonché il *lavaggio delle divise* degli addetti.

Più nello specifico occorre chiarire se, laddove l'ente intenda gestire internamente tali servizi, siano necessarie particolari *autorizzazioni sotto il profilo degli scarichi prodotti da dette attività*.

2. Le autorizzazioni degli scarichi industriali e assimilati

L'art. 74, comma 1, lett. ff) T.U.A. definisce lo "*scarico*" 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 acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposta a preventivo trattamento di depurazione.*"

Gli scarichi possono essere distinti in:

- *Scarichi di acque reflue domestiche*¹: aventi ad oggetto acque di scarico provenienti da insediamenti di tipo *residenziale* e da *servizi* e derivanti dal *metabolismo umano* e da *attività domestiche*;
- *Scarichi di acque reflue industriali*²: avente ad oggetto 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.

Il principio generale che regola la materia degli scarichi è che **tutti gli scarichi** devono essere **preventivamente autorizzati**³ ad eccezione degli *scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie* che sono **sempre ammessi**, purché rispettino i **regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato**⁴.

Pertanto, in base alla disciplina in materia di *Autorizzazione Unica Ambientale*⁵, le **autorizzazioni agli scarichi confluiscano in A.U.A.**

In tale quadro, di regola, chiunque svolga un'attività produttiva che comporti uno *scarico industriale* deve munirsi di idonea **autorizzazione**⁶.

Ciò posto, l'art. 101, comma 7, disciplina la possibilità che, a certe condizioni, le *acque reflue industriali* possano essere *assimilate* e, per l'effetto, trattate come scarico *domestico*.

Più nello specifico, la norma sancisce che sono assimilate alle acque reflue domestiche – tra le altre – le acque reflue aventi **caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche** e indicate dalla **normativa regionale**.

Pertanto si parla di *acque reflue industriali assimilate alle domestiche* con riferimento ad acque che, pur provenendo da attività di natura *commerciale* o *produttiva*, presentino le caratteristiche previste dall'ente locale di riferimento, al fine di essere trattate come se fossero *acque domestiche*, con tutto ciò che ne consegue in termini di regime autorizzatorio.

In tale quadro di legge nazionale, per valutare come un dato scarico industriale debba essere autorizzato, non si può prescindere dall'analizzare la **normativa locale** al fine di ricostruire in concreto quale sia il **regime giuridico** cui sono sottoposte le acque reflue *industriali, assimilate e domestiche*, nella regione di riferimento. Ed invero sarà solo così che si potrà in concreto individuare:

1 Art. 74, comma 1, lett. g): "*Acque reflue domestiche*": "*acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche*".

2 Art. 74, comma 1, lett. h): "*Acque reflue industriali*": "*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*".

3 Art. 124, comma 1 T.U.A.

4 Art. 124, comma 1 T.U.A. e art. 107, comma 2 T.U.A.

5 Art. 3, comma 1, lett. a), D.p.r. del 13 marzo 2013, n. 59.

6 Ed infatti, gli *scarichi industriali* devono essere **autorizzati** secondo il regime autorizzatorio stabilito all'art. 125 T.U.A. e, per poter essere scaricati in *pubblica fognatura*, debbono essere sottoposti alle **norme tecniche**, alle **prescrizioni regolamentari** e ai **valori-limite** adottati dall'*ente di governo dell'ambito* competente in base alle caratteristiche dell'impianto. Ne deriva che potrà essere imposta l'applicazione a tali scarichi di *sistemi di depurazione*, prima dell'immissione in pubblica fognatura, in modo che sia assicurata la tutela del corpo idrico ricettore nonché il rispetto della disciplina degli scarichi di acque reflue urbane.

di Roberta Tomassetti

SCARICHI

- Il soggetto **competente** a rilasciare l'autorizzazione degli scarichi in pubblica fognatura;
- I **criteri di assimilazione** previsti con riferimento al singolo contesto locale e le modalità per conseguire detta assimilazione.

In secondo luogo sarà necessario analizzare il **Regolamento del servizio idrico integrato** dell'ambito territoriale ottimale ove lo scarico si inserisce. Ed infatti, tale normativa è idonea ad incidere tanto sul regime giuridico dei reflui industriali quanto su quello dei reflui assimilati.

È appena il caso di precisare che il *codice ambientale* ricollega specifiche **ipotesi sanzionatorie** alla violazione della disciplina in materia di tutela delle acque. Per quanto di nostro interesse si ricorda che:

In primo luogo, il Codice qualifica come **reato** lo scarico di acque reflue **industriali senza autorizzazione**. Più nello specifico l'art. 137, comma 1 dispone che: *“Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque apra o comunque effettui nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, oppure continui ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da millecinquecento euro a diecimila euro.”*

A diversa fattispecie è poi assoggettato lo scarico di acque reflue **industriali senza autorizzazione** che riguardi **sostanze pericolose**.

Ed infatti il comma 2 del medesimo art. 137 sancisce che: *“Quando le condotte descritte al comma 1 riguardano gli scarichi di acque reflue industriali contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, la pena è dell'arresto da tre mesi a tre anni e dell'ammenda da 5.000 euro a 52.000 euro”*.

Pertanto, tale seconda fattispecie rientra anche tra i reati presupposto idonei ad integrare una **responsabilità amministrativa dell'ente**.

In proposito l'art. 25-undicesimo, comma 2 del D. Lgs. 231 del 2003, rubricato **“Reati Ambientali”** prevede che: *“In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: [...] per i reati di cui all'articolo 137: [...] per la violazione dei commi 2, 5, secondo periodo, e 11, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote.”*

3. Le autorizzazioni agli scarichi necessarie per il lavaggio dei mezzi e per le lavatrici

Posto quanto sopra, occorre chiarire come debbano essere qualificati gli scarichi di un'attività di lavaggio di autoveicoli e, per l'effetto, a che regime autorizzatorio debbano essere ricondotti.

In merito è necessario premettere che, come facilmente desumibile dalle definizioni riportate nel precedente paragrafo, la riconducibilità di uno scarico nell'ambito degli scarichi industriali ovvero degli scarichi domestici dipende in primo luogo dall'attività di provenienza, **purtuttavia non può essere operata solo in base a detto indice**.

Ed infatti, anche nell'ambito di **attività di natura produttiva** si riscontrano scarichi che vengono qualificati come domestici.

In merito, si può richiamare la Sentenza della Cassazione Penale, Sez. III, del 30 settembre 2008, n. 41850 secondo cui *“l'attività produttiva di beni e servizi svolta in un determinato esercizio commerciale non comporta automaticamente l'attribuzione della qualifica “industriale” alle acque di scarico dallo stesso provenienti”*.

Ulteriormente, secondo la Cassazione Penale, sez. III del 16 marzo 2011, n. 16446: *“La nozione di acque reflue industriali va ricavata dalla diversità del refluo rispetto alle acque domestiche ed in essa rientrano tutti i reflui derivanti da attività che non attengono strettamente alla coabitazione ed alla convivenza di persone, al prevalente metabolismo umano ed alle attività domestiche (Sez. III n. 42932, 2 dicembre 2002)”*⁷.

Nondimeno, gli scarichi di natura industriale, possono astrattamente avere le caratteristiche quantitative e qualitative necessarie per essere **assimilati**, in base alla disciplina di legge nazionale e regionale.

Ebbene, per ciò che concerne l'**attività di lavaggio** la giurisprudenza ha più volte avuto modo di affermare che i reflui degli autolavaggi devono essere ricondotti nell'alveo degli **scarichi industriali** in ragione della **qualità inquinante più grave** che li caratterizza rispetto ad un semplice scarico domestico.

Ed infatti essi contengono tipicamente residui di oli e sostanze chimiche, assenti in un comune scarico civile.

In proposito è possibile citare, tra le altre⁸, quanto affermato da Cassazione Penale del 6 dicembre 2016, n. 51889 secondo cui: *“... è questo il caso degli impianti di autolavaggio, i quali hanno natura di insediamenti produttivi e non di insediamenti civili in considerazione della qualità inquinante dei reflui, di-*

Lo scarico in fognatura dell'autolavaggio dei mezzi e delle lavatrici

⁷ Cfr. anche Cassazione Penale, Sez. III, del 27 aprile 2011, n. 16446; Cassazione Penale, Sez. 3, del 5 febbraio 2009, n. 12865; Cassazione Penale, Sez. 3, del 24 ottobre 2002, n. 42932; Cassazione Penale, Sez. 3, del 24 novembre 2003, n. 978.

⁸ Cfr. anche Cassazione Penale, Sez. 3, del 4 febbraio 2003, n. 5143; Cassazione Penale, Sez. 3, del 21 marzo 2008, n. 26543.

SCARICHI

di Roberta Tomassetti

versa e più grave rispetto a quella dei normali scarichi da abitazioni, e per la presenza di residui quali oli minerali e sostanze chimiche contenute nei detersivi e nelle vernici eventualmente staccatesi da vetture”.

In base a tale giurisprudenza, non sembra quindi possibile esercitare tali scarichi se non in forza di un'autorizzazione per gli scarichi industriali.

Peraltro, laddove ci si riferisca nello specifico al lavaggio di mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti la qualità inquinante dei reflui prodotti nel lavaggio è evidentemente di particolare rilievo.

È infatti il caso di specificare che, ai fini della qualificazione dello scarico, a nulla vale la natura meramente strumentale dell'attività che un ente intende porre in essere, posto che il lavaggio non viene svolto a beneficio di terzi consumatori bensì ad uso interno dell'ente visto che, come si è detto, l'unico profilo rilevante è la natura e la qualità del reflu. In tale quadro, si potrà al limite valutare l'assimilabilità dei suddetti scarichi, in base ai parametri della normativa regionale e del regolamento del servizio idrico.

*

A conclusione solo parzialmente divergenti è possibile giungere con riferimento all'impianto di apposita lavatrice per il lavaggio delle divise usate per la realizzazione dei servizi ambientali.

In merito la giurisprudenza ha in più occasioni affermato la natura industriale dei reflui prodotti da insediamenti svolgenti attività di lavanderia industriale.

Sul punto si può citare tra le altre la Sentenza della Cassazione del 10 giugno 2014, n. 24330 secondo cui: *“Per ciò che concerne la violazione della disciplina sulle acque, va invece osservato, in primo luogo, che la natura industriale dei reflui scaricati non è posta in discussione. Del resto, la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ritenuto la natura industriale dei reflui prodotti da insediamenti svolgenti attività di lavanderia industriale.”*

Anche in questo caso quindi, l'attività dovrebbe, di norma, essere soggetta ad autorizzazione agli scarichi industriali.

Nondimeno, si potrà valutare la sussistenza degli elementi per un'assimilazione dello scarico ai domestici. In merito, la Sentenza Cassazione Penale, Sez. III, del 10 giugno 2014, n. 24330 recita: *“E' evidente, dunque, che, con riferimento all'attività di lavanderia, una eventuale assimilabilità potrebbe verificarsi ricorrendo i presupposti di cui all'art. 101, comma 7, lett. e), quindi in caso di scarichi aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale.”*

Inoltre, secondo la giurisprudenza, astrattamente, a diverse conclusioni si potrebbe giungere per gli scarichi prodotti dall'uso di una comune lavatrice.

Più nello specifico, secondo la Sentenza della Cassazione, Sez. III, del 3 aprile 2012, n. 12470: *“Nel caso in esame, lo scarico contestato all'imputata era relativo alle acque che derivavano da una comune lavatrice, non risultando che alla lavanderia fossero riconducibili ulteriori scarichi contenenti sostanze inquinanti. Deve infatti essere considerato che le acque derivanti dallo scarico di una lavatrice non sono diverse da quelle provenienti dalle lavatrici in uso nelle civili abitazioni, e che pertanto possono essere assimilate a quelle delle attività domestiche, per cui deve essere esclusa la sussistenza del fatto contestato alla ricorrente.”*

In tale quadro, per la qualificazione dello scarico pare tuttavia opportuno prescindere dalla dimensione del macchinario utilizzato per il lavaggio, solo prima facie idoneo a far presumere la presenza di uno scarico industriale o domestico.

Ed invero, tanto per le lavatrici di dimensioni domestiche quanto di dimensioni professionali, laddove gli indumenti o comunque i materiali da lavare possano avere una particolare carica inquinante in ragione del loro utilizzo per attività richiedenti l'uso e l'esposizione a sostanze chimiche, oli o sostanze pericolose, come quelle di raccolta e trasporto dei rifiuti, sarà necessario chiedere un'autorizzazione allo scarico industriale, salvo l'eventuale assimilabilità.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto laddove l'impresa intenda svolgere direttamente al suo interno le attività strumentali rispetto al servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, consistenti nel lavaggio dei mezzi impiegati per la raccolta ed il trasporto nonché nel lavaggio delle divise indossate dagli addetti, dovrà conseguire idonea autorizzazione agli scarichi industriali in pubblica fognatura.

Ed invero, la giurisprudenza è solita ritenere i reflui prodotti da lavaggio di autoveicoli e lavaggio di vestiti impiegati per attività d'impresa, quali scarichi industriali, in ragione del loro carico inquinante. Si tratta infatti di reflui tipicamente contaminati con oli, tensioattivi e sostanze pericolose.

Per realizzare dette attività sarà quindi necessario richiedere un'autorizzazione agli scarichi industriali, a mezzo di A.U.A. all'Autorità Competente in base alla normativa regionale.

Astrattamente, si potrà valutare l'assimilabilità di detti scarichi, laddove gli stessi possano rispondere ai requisiti quantitativi e qualitativi richiesti dalla normativa locale.

di Greta Catini

RIFIUTI URBANI

“Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti? Si pronuncia l’Avvocato Generale UE”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La Corte di Giustizia dell’Unione Europea, nel suo ruolo di istituzione finalizzata a garantire la corretta interpretazione ed applicazione del diritto europeo, è stata chiamata nuovamente a pronunciarsi *in via pregiudiziale* sulla definizione di rifiuto data dalla normativa comunitaria e, nel caso specifico, in relazione alla possibilità di qualificare o meno in tal senso le apparecchiature elettriche ed elettroniche restituite indietro dai consumatori o comunque in eccesso presso i negozianti.

Sulla questione, come da regola, si è pronunciato l’Avvocato Generale che lo scorso 26 febbraio ha rappresentato le proprie conclusioni le quali, sebbene non siano vincolanti per la Corte, indirizzano fortemente l’orientamento di questa ultima rivelandosi quasi sempre un’anticipazione dell’epilogo della questione pregiudiziale.

Nel presente contributo, pertanto, si procederà alla disamina delle suddette conclusioni, al fine di comprendere quale soluzione è stata prospettata dall’Avvocato Generale, in merito alla classificazione delle AEE restituite dai consumatori o in eccesso presso i negozianti, come rifiuti.

IN SINTESI

- La CGUE è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla definizione di rifiuto data dalla normativa comunitaria, e sulla qualificazione in tal senso di apparecchiature elettriche o elettroniche restituite dai consumatori o in eccesso presso i negozianti;
- l’Avv. Generale ha pronunciato le proprie conclusioni generali in cui ha effettuato una disamina della definizione di rifiuto data dalla direttiva comunitaria 2008/98/CE e delle disposizioni della direttiva sui RAEE in relazione ai requisiti previsti per poter parlare di spedizione di AEE e non di RAEE;
- la risoluzione data dall’Avvocato Generale al fine di classificare o meno tali prodotti come rifiuti si basa sul concetto della utilizzabilità degli stessi e sulla presenza condizioni di protezione in fase di spedizione, volte a prevenire il loro danneggiamento;
- il presente contributo si pone lo scopo di illustrare il ragionamento operato dall’Avvocato Generale dell’Unione Europea nella definizione delle sue conclusioni.

Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti?

RIFIUTI URBANI

di Greta Catini

1. Il fatto

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, recentemente (causa C-625/17), è stata chiamata dalla giurisdizione olandese a pronunciarsi di nuovo su questioni relative alla **interpretazione della nozione di rifiuti** con riguardo, nel caso di specie, ad elettrodomestici restituiti dai consumatori o, comunque, in eccesso presso i rivenditori al dettaglio.

Nella controversia in esame, infatti, una Società olandese, commerciante all'ingrosso di prodotti residui, aveva acquistato delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (bollitori, ferri da stiro a vapore, ventilatori e rasoi) da rivenditori al dettaglio, grossisti e importatori, per spedirle ad un acquirente terzo in Tanzania.

In sede di ispezione da parte delle Autorità nazionali competenti, tuttavia, venivano riscontrate delle irregolarità in merito alla partita di prodotti da spedire. Ed invero, come si legge dalla descrizione del fatto operata dall'Avvocato generale nelle conclusioni, la partita di prodotti da spedire risultava di natura particolarmente composita in quanto consistente sia in apparecchiature restituite dai consumatori ai negozianti, così come previsto dalla garanzia delle stesse, sia da prodotti non più venduti o ritenuti per vari motivi non più vendibili e, quindi, in eccesso presso i negozianti stessi.

Di tali prodotti, inoltre, solo una parte era ancora contenuta nelle confezioni originarie, mentre la restante parte era composta da prodotti danneggiati o viziati.

Le suddette circostanze, quindi, inducevano le autorità competenti a ritenere che la partita da spedire non fosse costituita da “prodotti” bensì da “rifiuti” e che, pertanto, data la mancanza di notifica o autorizzazione, nel caso di specie non fossero rispettate le regole relative alla spedizione dei rifiuti, dettate dalla normativa nazionale¹, che sul punto rinvia alla normativa europea del Regolamento CE n.1013/2016 come modificato dal Regolamento EU n.255/2013.

Posto quanto sopra, al termine del giudizio di primo grado il Tribunale circoscrizionale di Rotterdam, Paesi Bassi, condannava la Società al pagamento di

euro 5000 con beneficio della sospensione condizionale della pena per due anni, per aver spedito i rifiuti senza la notifica necessaria, in base al suddetto regolamento, a tutte le autorità di riferimento interessate e senza apposita autorizzazione.

La Società impugnava la Sentenza, negando che i prodotti trasportati, ovvero tutte le apparecchiature elettriche ed elettroniche, fossero da considerarsi rifiuto.

La Corte d'Appello de l'Aia, chiamata a risolvere la questione in secondo grado, invocava l'intervento della CGUE al fine di comprendere come interpretare ed applicare correttamente al caso concreto la normativa europea in materia di rifiuti sottoponendo alla Corte domanda di pronuncia pregiudiziale sui seguenti punti:

- se il negoziante che restituisca al proprio fornitore (importatore, grossista, distributore, produttore o altri da cui abbia acquistato l'oggetto) un oggetto restituito da un consumatore, oppure un oggetto divenuto eccedente nel suo assortimento, in base al contratto esistente tra negoziante e fornitore stessi, debba essere considerato quale detentore che si disfi dell'oggetto, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva quadro²;
- se il negoziante o il fornitore che rivenda ad un acquirente all'ingrosso (di partite restanti) un oggetto restituito da un consumatore, oppure un oggetto divenuto eccedente nel suo assortimento, debba essere considerato quale detentore che si disfi dell'oggetto, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva quadro;
- se l'acquirente all'ingrosso che abbia rilevato una grossa partita da negozianti o fornitori rivendendola poi a terzi (stranieri) i prodotti restituiti dai consumatori e/o divenuti eccedenti debba essere considerato quale detentore che si disfi di una partita di merci, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva quadro.

Poste le suddette domande, l'Avvocato generale Julianne Kokott, il 26 febbraio scorso presentava le

Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti?

- 1 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale si evince che, ai sensi dell'articolo 10.60, paragrafo 2, del *Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne (Wet Milieubeheer)* (legge del 13 giugno 1979, recante norme concernenti talune questioni generali nell'ambito della protezione ambientale; in prosieguo: la «legge sulla protezione ambientale») è vietato il compimento degli atti di cui all'articolo 2, punto 35, del regolamento sulle spedizioni di rifiuti. La violazione del divieto configura, ai sensi del *del Wet van 22 juni 1950, houdende vaststelling van regelen voor de opsporing, de vervolging en de berechting van economische delicten* (legge del 22 giugno 1950, recante norme per individuare, perseguire e giudicare reati nel settore economico) un reato economico, punibile ai sensi dell'articolo 6 della legge da ultimo richiamata.
- 2 Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

di Greta Catini

RIFIUTI URBANI

proprie conclusioni.

2. Conclusioni dell'Avvocato Generale e normativa di riferimento

L'Avvocato Generale, nell'intento di elaborare una risoluzione del caso in questione e stabilire se gli elettrodomestici restituiti dai consumatori o in eccesso presso i rivenditori al dettaglio siano da considerarsi o meno rifiuti, ha basato la propria disamina sia sulle disposizioni della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti; sia sulle disposizioni di cui alla direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

*

2.1. La direttiva 2008/98/CE e la definizione di rifiuto

L'art. 3 della direttiva 2008/98/CE, recante la definizione europea di rifiuto, rappresenta il punto di partenza del ragionamento posto in essere dall'Avvocato Generale che, allo scopo di dare una propria soluzione alla controversia, ha in parte reinterpretato la domanda pregiudiziale presentata dal giudice nazionale.

Il giudice nazionale, infatti, ha sottoposto all'attenzione della CGUE il dubbio sul **"quando"** le apparecchiature elettroniche in questione debbano essere considerate come rifiuti e, quindi, sull'individuazione del momento da prendere in considerazione a tal scopo nel percorso che va dal consumatore che restituisce indietro al negoziante i prodotti, al negoziante che le vende alla Società commerciante di prodotti residui intenzionata a spedirli ad un terzo.

Ed invero, come emerge dal riassunto delle domande pregiudiziali fatto nelle conclusioni *"Il giudice nazionale chiede se gli elettrodomestici in questione debbano essere considerati quali rifiuti all'atto della restituzione dal consumatore al rivenditore (prima questione), all'atto della vendita alla Società (seconda questione) oppure non appena individuati nel corso di un'ispezione (terza questione)"*, tuttavia secondo l'Avvocato Generale, il giudice olandese, non si deve concentrare sul momento temporale per definire se i prodotti in questione siano o meno rifiuti, ma su altro e più semplice aspetto.

Questo ultimo, infatti, prosegue affermando che *"In realtà, [...] il giudice deve pronunciarsi esclusivamente sulla questione se le apparecchiature fossero da considerarsi quali rifiuti nel momento da ultimo indicato"* [...] in quanto, *"nel procedimento prin-*

cipale occorre accertare se la Società possa essere sanzionata per aver posto in essere una spedizione illecita di rifiuti".

L'Avvocato Generale, dunque, al contrario di quanto prospettato nelle domande pregiudiziali, ha ritenuto che il centro della questione non fosse il **"quando"** tali materiali dovessero essere considerati rifiuti ma **"se"** tali materiali dovessero essere considerati rifiuti, nell'unico momento utile per la risoluzione della controversia, ovvero nel momento in cui si verifica una ispezione presso la Società che li ha acquistati e ha deciso di trasferirli ad un terzo soggetto.

Individuato, quindi, il baricentro della questione sul **"se"** i prodotti facenti parti della partita acquistata dalla Società e destinati ad essere trasportati ad un terzo fossero rifiuti o meno, l'Avvocato ha contestualmente individuato la normativa di riferimento da prendere in considerazione per la risoluzione del caso ed è passato alla disamina della **nozione di rifiuto** così come descritta all'art. 3 par. 1 della direttiva 2008/98.

All'art. 3, par. 1 della direttiva rifiuti, infatti, per **rifiuto** si intende *"qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi"*.

Tale definizione, se da un lato, non specificando che cosa si debba intendere con il termine *"disfarsi"*, ha lasciato un ampio margine alle legislazioni nazionali nel recepimento della norma, dall'altro ha creato non pochi problemi nell'applicazione della stessa ai casi concreti³.

L'Avv. Generale, tuttavia, al fine di ovviare a tale problema interpretativo, nelle Conclusioni ha ricordato come, sebbene non ci sia una specificazione del concetto di **disfarsi** e quindi di **rifiuto**, il fatto che l'obiettivo della direttiva rifiuti sia quello, al considerando n. 6. della stessa, di **tutelare la salute umana e l'ambiente contro gli effetti nocivi causati dalla raccolta, dal trasporto e dal trattamento dei rifiuti**, fa sì che tali concetti non possano essere interpretati in senso restrittivo da parte dei giudici nazionali, ma in senso estensivo, facendo sempre riferimento alle interpretazioni date in materia dalla giurisprudenza europea.

Ebbene, posto che la giurisprudenza comunitaria maggioritaria, ha più volte affermato che, allo scopo di **valutare il concetto di disfarsi e di rifiuto**, si deve tenere conto della circostanza per cui l'oggetto o la sostanza in questione non presenti più alcuna **utilità** per il suo detentore, sicché tale oggetto o tale sostanza costituirebbe un ingombro di cui egli cerchi

Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti?

3 Si veda sul punto *"La definizione di rifiuto: dal DPR del 1982 all'attuale art. 183 del TUA"*, di G. Catini, in *Ambiente Legale Digesta*, maggio-giugno 2018.

RIFIUTI URBANI

di Greta Catini

appunto di disfarsi⁴, sussistendo così il rischio che il detentore si disfi dell'oggetto o della sostanza in suo possesso con modalità atte a cagionare un danno ambientale, l'Avvocato Generale ha basato la sua disamina proprio sul concetto di **utilizzabilità** dei prodotti in questione, pervenendo a diverse conclusioni circa la classificazione o meno delle apparecchiature elettriche costituenti la partita di prodotti incriminata come rifiuti.

L'Avv. Generale, infatti, partendo dall'analisi delle diverse tipologie di prodotti componenti la partita in questione e delle diverse condizioni in cui si trovavano in vista della spedizione, ha ritenuto che:

- se i prodotti residui consistenti in apparecchiature contenute ancora nella loro confezione originaria non aperta si devono presumere non rifiuti, perché di fatto utilizzabili,
- non si può operare la stessa presunzione per i prodotti restituiti dai consumatori che, per il solo fatto di essere stati riportati indietro, potrebbero far pensare ad una loro **inutilizzabilità** per presenza di vizi o danni arrecati dallo stesso consumatore, valendo lo stesso discorso per i prodotti in eccesso presso i negozianti che, essendo appunto in eccesso e quindi non più vendibili, lasciano intendere di non essere più utilizzabili.

Basandosi sul concetto della diversa utilizzabilità, che si **presume** possano avere i prodotti in esame, pertanto, si sono configurate diverse possibilità circa la classificazione degli stessi, prospettandosi due soluzioni ovvero:

- i prodotti che si ritengono utilizzabili non sono rifiuti;
- i prodotti che, per svariati motivi, si presumono non utilizzabili sono **rifiuti**.

A tal proposito si deve sottolineare che la restituzione di un prodotto da parte del consumatore o la presenza di prodotti in eccesso presso i negozianti non necessariamente deve celare un prodotto danneggiato o viziato e, quindi, un **rifiuto**, in quanto ben potrebbe essere che il consumatore restituisca il prodotto per altri motivi, approfittando ad esempio della garanzia per lo stesso, così come potrebbe essere che i prodotti in esubero presso un determinato negoziante siano idonei ad essere rivenduti presso altri rivenditori o, addirittura, in altri mercati nazionali. Tuttavia, come spiega l'Avvocato Generale nel corpo

delle conclusioni, posto che, la definizione di rifiuto data dalla normativa europea deve interpretarsi in senso estensivo soprattutto con riguardo al concetto del **“disfarsi”**, al fine di escludere che determinati prodotti non siano rifiuti, la loro utilizzabilità in fase di ispezione deve apparire certa, con la conseguenza che se così non è gli stessi devono essere considerati rifiuti.

L'Avv. Generale, infatti, spiega che: *“Qualora, in esito all'ispezione, risulti che il prodotto possa ancora essere utilizzato conformemente alla sua funzione, va esclusa la natura di rifiuto. Lo stesso vale per i prodotti con vizi di lieve entità che limitino in modo irrilevante la loro funzione, cosicché i prodotti possano essere comunque venduti senza riparazione – eventualmente, ad un prezzo ridotto.*

Ove vengano invece riscontrati vizi che rendano necessaria una riparazione prima che il prodotto possa essere utilizzato conformemente alla sua funzione, esso va considerato un rifiuto, non essendovi alcuna certezza che il negoziante esegua effettivamente la riparazione. Non rileva se per la riparazione occorra una spesa minima o elevata, dato che un prodotto non funzionante rappresenta un onere e ne è dubbia la sua utilizzazione normale”.

Alla luce di quanto sopra, dunque, se si basa la classificazione delle apparecchiature elettroniche in esame sulla loro utilizzabilità o meno, data la natura composita della partita di prodotti residui acquistata dalla Società, composta anche come descritto nelle domande pregiudiziali, da prodotti confezionati, prodotti danneggiati, prodotti non protetti al fine della spedizione, emerge che:

- la parte di prodotti confezionata e protetta da eventuali danni per la spedizione non è configurabile come rifiuti;
- la parte di prodotti non confezionata e composta da apparecchiature danneggiate o comunque non protette da eventuali danni in vista della spedizione, sono classificabili come **rifiuti**.

*

2.2. Sulla direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)

Come anticipato sopra l'altra norma di riferimento presa in considerazione dall'Avv. Generale è la direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, direttiva 2012/19/UE.

4 Sentenze del 18 aprile 2002, *Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* (C 9/00, EU:C:2002:232, punto 37), e del 24 giugno 2008, *Commune de Mesquer* (C 188/07, EU:C:2008:359, punto 56).;

di Greta Catini

RIFIUTI URBANI

Tale normativa, invero, non fa altro che confermare le soluzioni prospettate dall'Avvocato Generale mediante l'analisi della unica norma di cui all'art. 3 par. 1 della direttiva sui rifiuti, relativa alla definizione di rifiuto.

La direttiva sui RAEE, infatti, all'art. 3 par. 1 lett. e) prevede espressamente che i «rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche» o «RAEE»: sono le apparecchiature elettriche o elettroniche che sono rifiuti ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE, inclusi tutti i componenti, sottointesi e materiali di consumo che sono parte integrante del prodotto al momento in cui si decide di eliminarlo.

L'interpretazione data dall'Avvocato Generale rispetto al concetto del **disfarsi**, pertanto, trova piena affermazione anche in base alla suddetta direttiva.

L'Allegato VI della direttiva sui RAEE, inoltre, detta i requisiti necessari per distinguere, in fase di spedizione, le AEE usate dai RAEE fra i quali emergono gli elementi individuati sopra dall'Avvocato Generale.

Il suddetto Allegato, infatti, al punto 1 prevede che: «Al fine di distinguere le AEE dai RAEE, qualora il detentore dell'articolo dichiara di voler spedire, o di spedire, AEE usate e non RAEE, gli Stati membri esigono che il detentore abbia a disposizione a sostegno della dichiarazione i documenti seguenti:

a) copia della fattura e del contratto relativi alla vendita e/o al trasferimento della proprietà dell'AEE, che attestano che l'apparecchiatura è pienamente funzionante e destinata direttamente al riutilizzo;

b) prove della valutazione o dei test condotti, sotto forma di copie della documentazione (certificato di prova, prova di funzionalità) su ogni articolo della spedizione e un protocollo contenente tutte le informazioni indicate al punto 3;

c) una dichiarazione del detentore che organizza il trasporto dell'AEE, dalla quale risulti che nessun materiale e nessuna apparecchiatura della spedizione

è classificabile come «rifiuto» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE, e

d) *un'adeguata protezione contro i danni durante il trasporto, il carico e lo scarico, in particolare attraverso un imballaggio adeguato e un adeguato accatastamento del carico*».

In base alle suesposte disposizioni, quindi, affinché le spedizioni di apparecchiature elettriche usate non siano considerate come spedizioni di rifiuti:

- dev'essere garantita la **funzionalità di tutte le apparecchiature**, come indicato in particolare al punto 1, lettera b), e al punto 3⁵, e, in secondo luogo,
- le apparecchiature devono essere **adeguatamente protette contro i danni durante il trasporto**, come si evince dal punto 1, lettera d).

Qualora la spedizione non rispetti tali requisiti, ai sensi del punto 5⁶ dell'Allegato IV, [...]le autorità dello Stato membro considerano l'articolo un RAEE e presumono che il carico contenga una spedizione illecita. In tali circostanze vengono informate le autorità competenti e il carico viene trattato come previsto dagli articoli 24 e 25 del regolamento (CE) n. 1013/2006».

Pertanto, come ha affermato l'Avvocato Generale, «le menzionate disposizioni della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche codificano la suesposta interpretazione della nozione di rifiuti con riguardo agli elettrodomestici restituiti o non adeguatamente protetti contro i danni durante il trasporto».

*

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, pertanto, si riportano le conclusioni finali tratte dall'Avvocato Generale UE che dopo aver rivalutato le doman-

Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti?

5 Allegato VI, direttiva 2012/19/UE, punto 3: «Per dimostrare che gli articoli spediti costituiscono AEE usate, e non RAEE, gli Stati membri chiedono che siano compiute le seguenti azioni per sottoporre a prova le AEE e redigere la documentazione:

1: Prove

a) Testare la funzionalità e valutare la presenza di sostanze pericolose. Le prove svolte dipendono dal tipo di AEE. Per la maggior parte delle AEE è sufficiente un test delle funzioni principali.

b) Registrare i risultati della valutazione e delle prove».

6 Allegato VI, direttiva 2012/19/UE, punto 5: «In mancanza della prova che un oggetto sia un'AEE usata e non un RAEE mediante l'appropriata documentazione di cui ai punti 1, 2, 3 e 4 e di un'adeguata protezione contro i danni durante il trasporto, il carico e lo scarico, in particolare attraverso un idoneo imballaggio e un adeguato accatastamento del carico, che costituiscono obblighi a carico del detentore che organizza il trasporto, le autorità dello Stato membro considerano l'articolo un RAEE e presumono che il carico contenga una spedizione illecita. In tali circostanze vengono informate le autorità competenti e il carico viene trattato come previsto dagli articoli 24 e 25 del regolamento (CE) n. 1013/2006».

RIFIUTI URBANI

di Greta Catini

de pregiudiziali poste dal giudice nazione ed averle incentrare non sul “quando” considerare i prodotti come rifiuti ma sul “se” definirli rifiuti e dopo aver disaminato le norme europee in materia di rifiuti e di RAEE ha concluso suggerendo alla CGUE di risolvere la controversia nei seguenti termini:

“La spedizione di una grossa partita di elettrodomestici acquistati all’ingrosso da negozianti o fornitori e restituiti dai consumatori è da considerarsi quale spedizione di rifiuti ai sensi del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti, come modificato dal regolamento (UE) n. 255/2013, qualora la funzionalità di tutte le apparecchiature non sia garantita e non tutte le apparecchiature siano adeguatamente protette contro i danni durante

il trasporto. Per contro, le apparecchiature elettriche ancora imballate nella confezione originaria non aperta divenute eccedenti, in assenza di ulteriori elementi, non devono essere considerate quali rifiuti.

Per quanto riguarda i prodotti restituiti la cui funzionalità non sia stata controllata o che richiedano piccole riparazioni non ancora eseguite al fine di ripristinare la funzionalità, tale interpretazione della nozione di rifiuti dev’essere applicata ai fini della sanzionabilità penale delle violazioni commesse solamente queste si siano verificate successivamente alla piena trasposizione dell’allegato VI della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche ovvero non oltre la pronuncia della sentenza della Corte nella presente causa”.

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

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

- FORMAZIONE
- EDITORIA
- CONSULENZA
- ASSISTENZA
- MARKETING


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

- D.LGS 231/2001
- SERVIZI CONTENZIOSI

CARISSIMI
STUDIO LEGALE AMBIENTALE

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

Gli elettrodomestici restituiti
dai consumatori sono rifiuti?

di Giovanna Galassi

AUTORIZZAZIONI

“ I termovalorizzatori del decreto Sblocca Italia al vaglio della Corte di Giustizia Europea ”

Nota alla sentenza della Corte di Giustizia Europea, Sez. VI, dell'8 maggio 2019, causa C-305/18

di GIOVANNA GALASSI

Dott.ssa in Giurisprudenza - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il decreto Sblocca Italia propone una rete nazionale integrata di termovalorizzatori quali “*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*”, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati e garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza. Ma il diritto europeo rivendica il principio della gerarchia dei rifiuti che impone una gestione dei rifiuti alla stregua di alcune priorità. La normativa nazionale è allora compatibile con la gerarchia dei rifiuti?

La questione si complica con il decreto attuativo, che ridetermina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento in essere e determina numero, capacità e localizzazione regionale degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare in modo “*disinvolto*”, senza una valutazione strategica sull'intero Piano di impianti. Cosa dice il diritto europeo? Le perplessità giungono all'attenzione della Corte di Giustizia che interpreta le norme europee.

IN SINTESI

- Il Tar Lazio rimette alla Corte di giustizia alcune questioni;
- si pone la questione se la qualificazione degli inceneritori quali “*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*” sia contraria alla gerarchia dei rifiuti;
- si pone l'altra questione se una normativa nazionale che determini in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che preveda la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientri nella nozione di “*piani e programmi*” che può avere effetti significativi sull'ambiente sia soggetta a VAS;
- il principio della gerarchia dei rifiuti non osta ad una normativa nazionale che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come “*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*”;
- una normativa nazionale che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura deve essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.

I termovalorizzatori del decreto Sblocca Italia al vaglio della Corte di Giustizia Europea

AUTORIZZAZIONI

di Giovanna Galassi

Premessa

C'era il Governo Renzi e il decreto Sblocca Italia nasceva dalla necessità imminente e drammatica di fa ripartire settori penalizzati dalla crisi economica, proponendo tra l'altro anche una rete nazionale integrata di inceneritori per attuare un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati.

Parliamo del decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, poi convertito con legge dell'11 novembre 2014, n. 164 e seguito dal decreto attuativo del 10 agosto 2016, recante “ *Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati*”.

Si teorizza una rete unica di smaltimento a livello nazionale con la strutturazione di una rete di impianti sufficienti a trattare i rifiuti che residuano da una raccolta differenziata, limitando il ricorso allo smaltimento in discarica. Presupposti dichiarati del Piano attuativo sono secondo il Governo sia la stessa gerarchia della gestione dei rifiuti, come individuata nell'art. 4 della direttiva 2008/98/CE, secondo la quale il recupero energetico dei rifiuti rappresenta un'opzione di gestione da preferire rispetto al conferimento in discarica dei rifiuti, nonché l'art. 16 della direttiva 2008/98/CE, relativo ai principi di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti.

Il tutto è oggetto di polemiche, critiche e perplessità di natura giuridica che giungono a scomodare non solo i Tribunali amministrativi, ma perfino la Corte di giustizia europea.

Ad essere colpito è l'art. 35, ove si legge: “ *Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità*

di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica”.

Si intende realizzare un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, in grado di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitare il conferimento di rifiuti in discarica.

A tal fine, si predispone il Dpcm attuativo, oggetto a sua volta di contestazioni, onde individuare gli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo di trattamento di tali rifiuti.

1. L'art. 35 dello sblocca Italia e il principio di prossimità e autosufficienza

La normativa viene a confrontarsi immediatamente con il principio di autosufficienza e prossimità¹, formulati onde ottenere in teoria che ogni comunità si faccia carico della gestione dei rifiuti prodotti, quantomeno di quelli urbani indifferenziati.

Il Tribunale amministrativo in relazione alla compatibilità del principio di autosufficienza e prossimità, dei quali si rivendicava l'osservanza ne afferma, tuttavia, il rispetto e la piena compatibilità².

Anzi, se ne trova addirittura una conferma e in un certo senso un completamento. Il legislatore nazionale, infatti, ha stabilito il principio dell'autosufficienza su base regionale e perciò è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi even-

1 Nel nostro Stato il recepimento dell'art. 16 della direttiva 98/2008, nei limiti del principio di autosufficienza e di prossimità, è stato introdotto nell'art. 182-bis del d.lgs n. 152/06. Si veda sui principi di autosufficienza e prossimità “ *Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata*” di D. Carissimi in Ambiente legale Digesta marzo-aprile 2018.

2 Tar Lazio, del 4 gennaio 2016, n. 11.

di Giovanna Galassi

AUTORIZZAZIONI

tuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano.

La norma dello sblocca Italia, allora, non deroga al principio generale di prossimità ed autosufficienza, così come sancito negli artt. 182 e 182 bis del d.lgs 152/2006, bensì lo specifica e completa³.

La disposizione, sostiene il Tribunale, lungi dall'aver eliminato il principio di autosufficienza, ha rafforzato tale regola, annoverando, tra le misure urgenti in materia ambientale, quelle per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani, necessario a garantire il principio di autosufficienza anche nazionale (e quindi non più limitato al solo bacino regionale dove è localizzato l'impianto) evidenziandosi, tra l'altro, come il comma 1 del menzionato art. 35 valorizzi gli impianti di incenerimento con finalità di recupero energetico realizzati a livello regionale (poiché concorrono all'ottenimento dell'autosufficienza nazionale).

I principi di autosufficienza e prossimità non sono gli unici a regolare il procedimento di smaltimento e recupero dei rifiuti, dovendosi essi correlare con l'altrettanto inderogabile principio di efficienza della rete, che consenta di *"utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica"*.

2. Lo sblocca Italia e le questioni pregiudiziali

Le perplessità, tuttavia, continuano e si intensificano, quando alcune associazioni ambientaliste propongono ricorso per l'annullamento del Dpcm attuativo, prospettando un contrasto con il rispetto della gerarchia dei rifiuti e con la necessità di sottoporre il progetto alla valutazione ambientale.

Il Tar del Lazio nell'ordinanza n. 4574 del 24 aprile 2018 nel dubbio ritiene di rinviare pregiudizialmente alla Corte di Giustizia alcune questioni di confor-

mità al cospetto della normativa europea.

Si dubita, infatti, che la normativa italiana possa porsi in contrasto con quella europea.

In particolare, l'incremento della portata della termovalorizzazione e incenerimento e la definizione dei relativi impianti come *"infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale"* potrebbero porsi in violazione della Direttiva 2008/98, soprattutto perché analogo riconoscimento non è stato esteso agli altri impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, nonostante la loro preminenza nella *"gerarchia dei rifiuti"*.

Per di più, la prevalenza conferita allo smaltimento dei rifiuti tramite incenerimento potrebbe porsi in violazione anche dei principi di *"precauzione"* e di minore impatto sulla salute umana e sull'ambiente, di cui all'art. 13 della Direttiva 2008/98/CE.

In sostanza, si dubita della conformità dell'art. 35 nella parte in cui, al primo comma, affida a un Dpcm di individuare, a livello nazionale, la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituirebbero infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale e attuerebbero un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantendo la sicurezza nazionale nell'autosufficienza e consentendo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore, limitando il conferimento di rifiuti in discarica.

Si profilano, quindi, le seguenti questioni pregiudiziali al vaglio della Corte di Giustizia UE⁴:

³ Così anche in Tar Valle d'Aosta, del 21 ottobre 2015 n. 88.

⁴ Di seguito le tre questioni pregiudiziali poste alla Corte di Giustizia:

1) *"Dica la Corte di Giustizia UE se gli artt. 4 e 13 della Direttiva 2008/98/CE, unitamente ai "considerando" 6, 8, 28 e 31, ostano a una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, d.l. n. 133/2014, come convertito in l. n. 164/2014, e il d.p.c.m. 10.8.2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 233 del 5.10.2016 – laddove qualificano solo gli impianti di incenerimento ivi considerati secondo l'illustrazione degli Allegati e delle Tabelle di cui al d.p.c.m. quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati e che garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, dato che una simile qualificazione non è stata parimenti riconosciuta dal legislatore interno agli impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, pur essendo tali due modalità preminenti nella gerarchia dei rifiuti di cui alla richiamata Direttiva".*
2) *"In subordine, se non osta quanto sopra richiesto, dica la Corte di Giustizia UE se gli articoli 4 e 13 della Direttiva 2008/98/CE ostano a una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione"*

AUTORIZZAZIONI

di Giovanna Galassi

- se sia conforme al diritto europeo qualificare solo gli impianti di incenerimento quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, che attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati e che garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, dato che una simile qualificazione non è stata parimenti riconosciuta dal legislatore interno agli impianti volti al trattamento dei rifiuti a fini di riciclo e riuso, pur essendo tali due modalità preminenti nella gerarchia dei rifiuti;
- in subordine, se sia conforme al diritto europeo qualificare gli impianti di incenerimento di rifiuti urbani quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, allo scopo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore, oltre che al fine di limitare il conferimento di rifiuti in discarica;
- se sia conforme al diritto europeo che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa con proprio decreto rideterminare in aumento la capacità degli impianti di incenerimento in essere nonché determinare il numero, la capacità e la localizzazione regionale degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo determinato, con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, senza che tale normativa interna preveda che, in fase di predisposizione di tale piano emergente dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla richiamata Direttiva 2001/42/CE⁵.

nomico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, senza che tale normativa interna preveda che, in fase di predisposizione di tale piano emergente dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla richiamata Direttiva 2001/42/CE⁵.

*

2.1. La questione degli inceneritori quali "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale"

La direttiva 2008/98/CE, che detta un quadro giuridico per il trattamento dei rifiuti nell'Unione, stabilisce che l'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. La politica in materia di rifiuti dovrebbe altresì puntare a ridurre l'uso di risorse e promuovere l'applicazione pratica della gerarchia dei rifiuti⁶.

La gerarchia dei rifiuti stabilisce in generale un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti, ma discostarsene può essere necessario per flussi di rifiuti specifici, quando è giustificato da motivi, tra l'altro, di fattibilità tecnica, praticabilità economica e protezione dell'ambiente.

All'art. 4 della stessa direttiva⁷ si legge infatti: "1. La

– quali l'art. 35, comma 1, d.l. n. 133/2014, come convertito in l. n. 164/2014, e il d.p.c.m. 10.8.2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 233 del 5.10.2016 – laddove qualificano gli impianti di incenerimento di rifiuti urbani quali infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, allo scopo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore, oltre che al fine di limitare il conferimento di rifiuti in discarica".

3) "Dica la Corte di Giustizia UE se gli articoli 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 della Direttiva 2001/42/CE, anche in combinato disposto tra loro, ostino all'applicazione di una normativa interna primaria e alla sua correlata normativa secondaria di attuazione – quali l'art. 35, comma 1, d.l. n. 133/2014, come convertito in l. n. 164/2014, e il d.p.c.m. 10.8.2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 233 del 5.10.2016 – la quale prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa con proprio decreto rideterminare in aumento la capacità degli impianti di incenerimento in essere nonché determinare il numero, la capacità e la localizzazione regionale degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo determinato, con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, senza che tale normativa interna preveda che, in fase di predisposizione di tale piano emergente dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si applichi la disciplina di valutazione ambientale strategica così come prevista dalla richiamata Direttiva 2001/42/CE".

- 5 Il Governo non ha ritenuto di doverla fare sull'intero Piano di impianti di incenerimento, delegando le Regioni a effettuare la VAS per gli impianti ricadenti sul proprio territorio. Il Dpcm non definisce il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti, e, quindi, non integrerebbe secondo il Governo la necessità di Vas.

- 6 Considerando 6.

- 7 Nel diritto interno ai sensi dell'art. 179, c. 1 del d.lgs n. 152/06 - Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti -: "1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:
a) prevenzione;

di Giovanna Galassi

AUTORIZZAZIONI

seguinte gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e
- e) smaltimento.

2. Nell'applicare la gerarchia dei rifiuti di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti.

Gli Stati membri garantiscono che l'elaborazione della normativa e della politica dei rifiuti avvenga in modo pienamente trasparente, nel rispetto delle norme nazionali vigenti in materia di consultazione e partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati. Conformemente agli articoli 1 e 13, gli Stati membri tengono conto dei principi generali in materia di protezione dell'ambiente di precauzione e sostenibilità, della fattibilità tecnica e praticabilità economica, della protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali”.

E, ancora all'art. 13: “Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

- a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna;
- b) senza causare inconvenienti da rumori od odori e
- c) senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse”.

In definitiva, se la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo sembra proprio che sia concesso agli Stati membri un **marginale di discrezionalità**. Infatti, si legge nelle norme che nell'attuare il principio della gerarchia dei rifiuti, gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo.

*

Veniamo ora alla normativa nazionale che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come “*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*”.

La qualifica è conforme al diritto europeo o piuttosto lede il principio di gerarchia dei rifiuti?

La Corte di giustizia Ue, Sez. VI, dell'8 maggio 2019, causa C-305/18, argomenta che ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, della direttiva lo smaltimento dei rifiuti figura soltanto all'ultimo posto di tale gerarchia, ma la gerarchia dei rifiuti costituisce un obiettivo che lascia agli Stati membri un **marginale di discrezionalità**, non obbligando questi ultimi ad optare per una specifica soluzione di prevenzione e gestione. Al paragrafo 2, poi, si dice che gli Stati membri adottano misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. A tal fine, può essere necessario che flussi di rifiuti specifici si discostino dalla gerarchia, laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 13 gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente, in particolare senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna.

Si rimette agli Stati membri un certo un potere discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure.

Se ne conclude che il fatto che una normativa nazionale qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come “*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*” non significa che il legislatore nazionale abbia ritenuto di non seguire le indicazioni derivanti dal principio della gerarchia dei rifiuti.

Il fatto che una normativa nazionale qualifichi gli impianti di incenerimento dei rifiuti come prioritari non può significare che le relative operazioni di trattamento siano dotate delle medesime qualità e, di conseguenza, che dette operazioni si vedano attribuire un qualsiasi grado di priorità rispetto alle altre operazioni di prevenzione e gestione dei rifiuti⁸.

Il principio della gerarchia dei rifiuti, espresso all'articolo 4 e letto alla luce dell'articolo 13, si deve,

b) preparazione per il riutilizzo;
c) riciclaggio;
d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
e) smaltimento”.

8 §33.

AUTORIZZAZIONI

di Giovanna Galassi

quindi, intendere nel senso che non osta ad una normativa nazionale che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come “*infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*”, purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

*

2.2. La questione della necessità della VAS

L'altra questione si incentra sul dubbio che una normativa nazionale che determini in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che preveda la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientri nella nozione di “*piani e programmi*” che può avere effetti significativi sull'ambiente sia soggetta ad una valutazione ambientale preventiva⁹.

La Corte argomenta che l'art. 2, lettera a), della direttiva VAS¹⁰ i piani e programmi soddisfano due condizioni cumulative:

- sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo;
- sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

Seguendo la lettura già fornita dalla Corte in altre occasioni la valutazione ambientale investe i piani e i programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinino le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione¹¹.

Il decreto del 10 agosto 2016 soddisfa tali due condizioni poiché è stato adottato dal presidente del Consiglio, sulla base dell'articolo 35 del decreto-legge n. 133/2014.

Ai sensi dell'art. 3, paragrafo 2, lettera a), della di-

rettiva VAS sono soggetti ad una valutazione ambientale sistematica i piani e programmi che soddisfino tali due condizioni cumulative:

- che siano elaborati per determinati settori;
- che definiscano il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92/UE.

Si chiarisce immediatamente che la gestione dei rifiuti rientra tra i settori considerati da tale disposizione¹².

Si ricorda che nozione di “*piani e programmi*” si riferisce a qualsiasi atto che fissi un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente¹³.

Quanto alla seconda condizione e cioè alla definizione del quadro di riferimento per la successiva autorizzazione di progetti, la Corte argomenta che nella nozione di “*piani e programmi*” si include non solo la loro elaborazione, ma anche la loro modifica e si mira a garantire che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale¹⁴.

Il Governo italiano aveva obiettato nel ricorso che la normativa nazionale costituiva solo un quadro di riferimento e ne derivava la mancanza della seconda condizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS. La Corte chiarisce in proposito che quando una normativa nazionale presenti un certo livello di astrazione e persegua un obiettivo di trasformazione del quadro esistente ciò rappresenta un'illustrazione della sua dimensione programmatica o pianificatrice e di qui l'inclusione nella nozione di piani e programmi¹⁵.

Si conclude, allora, che una normativa nazionale che incrementi la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che realizzi nuovi impianti di tale natura rientri nella nozione di piani e programmi ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della

9 Ai sensi dell'art. 3 della direttiva VAS taluni piani o programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente devono essere sottoposti ad una valutazione ambientale.

10 Direttiva 2001/42/CE.

11 Sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 37.

12 Art. 3, comma 2 Direttiva VAS: “*viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi, a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE*”.

13 Sentenze del 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C-290/15, EU:C:2016:816, punto 49; del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 53, e del 7 giugno 2018, Thybaut e a., C-160/17, EU:C:2018:401, punto 54.

14 Sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punti 54 e 58.

15 Sentenza del 7 giugno 2018, Inter-Environnement Bruxelles e a., C-671/16, EU:C:2018:403, punto 60.

di Giovanna Galassi

AUTORIZZAZIONI

direttiva VAS e vada sottoposta ad una valutazione ambientale.

Pertanto, si risponde alla terza questione, dichiarando che l'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VAS devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale (costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione,) che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di piani e programmi, ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.

CONCLUSIONI

I termovalorizzatori, così come individuati dal Dpcm sono *"infrastrutture di interesse nazionale"* e possono esserlo al cospetto del principio europeo della gerarchia dei rifiuti, che prevede nell'ordine: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia (quindi i termovalorizzatori), smaltimento. Tutte le possibilità sono perseguibili e rientra nella discrezionalità degli Stati membri adottare misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo.

Tanto più che nel caso in oggetto si tratta di snellire e facilitare lo svolgimento della procedura di autorizzazione al fine di ovviare alla mancanza di una adeguata rete nazionale di gestione dei rifiuti.

Del resto, si potrebbe anche osservare, come già sostenuto da autorevole dottrina in questa rivista, che i processi di termovalorizzazione comprendono operazioni di trattamento dei rifiuti molto diverse, che vanno dallo smaltimento al recupero, come infine al riciclaggio¹⁶.

Tuttavia, il potenziamento di queste infrastrutture può avere luogo solo all'indomani di una Valutazione ambientale strategica. Alla luce di ciò, quindi, il Decreto attuativo dell'articolo 35 dello Sbocca Italia non è conforme al diritto europeo per mancanza di Valutazione Ambientale Strategica.

¹⁶ Si veda *La Termovalorizzazione Inferno o paradiso?* di D. Carissimi in *Ambiente Legale Digesta* novembre – dicembre 2018.

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>

I termovalorizzatori del decreto
Sblocca Italia al vaglio della Corte
di Giustizia Europea

“Controllo sugli scarichi di acque reflue ed emersione di indizi di reato”

di GIACOMO BETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Controllo sugli scarichi di acque reflue ed emersione di indizi di reato

ABSTRACT

Il Testo Unico Ambientale sancendo che la repressione degli illeciti penali è riservata ai soli organi di polizia giudiziaria, tra i quali non rientra il Gestore di Servizio Idrico Integrato, pone, però, la segnalazione di cui sopra, agli organi di polizia giudiziaria ai fini dell'accertamento di eventuali illeciti penali, come un obbligo in capo al Gestore del Servizio Idrico Integrato. Gli agenti controllori di quest'ultimo, pertanto, svolgendo *“un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale”* sono a tutti gli effetti considerati soggetti incaricati di pubblico servizio. Infatti qualora, nell'ambito di ispezioni sugli scarichi di reflui, rilevassero notizie di reato, sono obbligati, vista la propria qualifica, a sospendere ogni tipo di attività e procedere con la denuncia della notizia di reato alla Procura della Repubblica nei termini indicati dal codice di procedura penale.

IN SINTESI

- un agente controllore rientra pienamente nella definizione di *“incaricato di pubblico servizio”* in quanto svolge *“un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale”*;
- la repressione degli illeciti penali è riservata, ribadita dal Testo Unico Ambientale, agli organi di *polizia giudiziaria* tra i quali non rientra il Gestore, tranne nei casi espressamente previsti;
- la segnalazione agli organi di polizia giudiziaria, ai fini dell'accertamento di eventuali illeciti penali, costituisce un obbligo in capo al Gestore;
- gli agenti controllori del Gestore del Servizio Idrico Integrato, hanno l'obbligo di presentare denuncia quando vi è una determinata relazione tra la funzione o il servizio da loro svolto e la conoscenza del reato.

di Giacomo Betti

SCARICHI

1. Introduzione

Il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Testo Unico Ambientale (TUA), detta una specifica disciplina in materia di controlli sugli scarichi.

Infatti la normativa nazionale individua i soggetti preposti ai suddetti controlli all'art. 128 TUA disponendo che: *“l'autorità competente effettua il controllo degli scarichi sulla base di un programma che assicuri un periodico, diffuso ed effettivo imparziale sistema di controlli”*¹.

Al riguardo la giurisprudenza ha avuto modo di specificare che non necessariamente l'espressione *“autorità competente”* deve intendersi riferita ai soli soggetti pubblici, ben potendo anche riferirsi ad un soggetto Gestore che incardini in sé l'esercizio di una pubblica funzione².

Si evidenzia, inoltre, che l'espressione *“autorità competente”* subisce una ulteriore specificazione, quanto agli scarichi in pubblica fognatura, ad opera del comma 2 dell'art. 128 laddove si prevede che *“... per gli scarichi in pubblica fognatura il gestore del servizio idrico integrato organizza un adeguato servizio di controllo secondo le modalità previste dalla convenzione di gestione”*.

In concreto, pertanto, la funzione di controllo sugli scarichi in pubblica fognatura è attribuita al Gestore del Servizio Idrico.

A tale *potere di controllo*, il TUA fa decorrere anche il *potere sanzionatorio*; la normativa nazionale in merito, prevede l'irrogazione di *sanzioni amministrative* per tutti quegli scarichi che, in sede di controllo, abbiano superato i *valori limite di emissione* fissati dalla normativa nazionale³, dalle normative regionali o dall'autorità competente, *salvo che il fatto non costituisca reato*.

2. Il controllo sugli scarichi: indizi di reato

Nell'ambito dell'attività di controllo sugli scarichi di acque reflue, di carattere prettamente amministrativa, differisce la casistica in cui emergano degli *indizi di reato*.

In questo caso, invero, muta completamente il quadro di riferimento e le attività (originariamente *amministrative*) verranno attratte nel diverso alveo del procedimento penale, con la conseguenza che le stesse, non potendo più essere considerate *extra processum*, dovranno sottostare alle ben più stringenti regole previste dal codice di procedura penale⁴.

Ed invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 220 disp. att. c.p.p.: *“quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi e decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice”*.

Pertanto, il Legislatore, con l'art. 220, ha ancorato il mutamento del quadro delle garanzie difensive applicabili all'interessato, al momento in cui emergono *indizi di reato*.

Posto che non esiste, ad oggi, una definizione legislativa di *indizi di reato*, si evidenzia che la stessa è stata variamente declinata dalla dottrina a seconda dell'ambito del codice di rito nel quale viene utilizzata.

In altre parole, una cosa sono gli *indizi di reato* di cui all'art. 192 c.p.p.⁵ che - esplicando una piena efficacia probatoria debbono essere *gravi, precisi e concordanti* - altro sono invece gli *indizi di reato* che rilevano nella fase preliminare di indagine.

Questi ultimi, infatti, *“ben lungi dal dover essere idonei a fondare un giudizio di responsabilità dell'imputato, o anche solo il rinvio a giudizio dell'indagato, sono elementi consensitivi concreti, in grado di indirizzare le indagini, e consistono nell'insieme di una serie di dati fattuali, materiali, che, sebbene con un ampio margine di dubbio, valutati in modo oggettivo, portano a ritenere che sia stato commesso un reato”*.

Proprio la materialità e l'oggettività distinguono l'*indizio* dal mero sospetto, che si riferisce almeno nell'uso comune, (essendo infatti spesso i due termini usati in modo indistinto dal legislatore), ad un sentire soggettivo, ad una valutazione, ad una ipotesi.

1 Cfr. art. 128 *“soggetti tenuti al controllo”*, comma 1, D.lgs. n. 152/2006.

2 Cfr. Tribunale Venezia, 15 marzo 2010: *“[...] è ben possibile che il Gestore del servizio idrico integrato, ancorché società privata e non istituzione pubblica preposta al controllo ambientale, sia legittimato ad effettuare controlli, con prelievo di campioni e analisi di reflui”*.

3 Cfr. Tabelle di cui all'Allegato 5.

4 Cass. civ., Sez. III, 8 aprile 1988, n. 4257.

5 Cfr. art. 192 c.p.p. *“Valutazione della prova”*: *“Il giudice valuta la prova dando conto nella motivazione dei risultati acquisiti e dei criteri adottati. L'esistenza di un fatto non può essere desunta da indizi a meno che questi siano gravi, precisi e concordanti. Le dichiarazioni rese dal coimputato del medesimo reato o da persona imputata in un procedimento connesso a norma dell'articolo 12 sono valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità. La disposizione del comma 3 si applica anche alle dichiarazioni rese da persona imputata di un reato collegato a quello per cui si procede, nel caso previsto dall'articolo 371 comma 2 lettera b)”*.

SCARICHI

di Giacomo Betti

Vi è quindi una sorta di progressione verticale nella formazione della *“catena che può condurre alla formazione dell’oggetto di prova”*⁶, alla cui base troviamo il sospetto, che consiste appunto nel mero convincimento soggettivo, di debole efficacia probante, della commissione di un reato. **A seguire, vi è l’indizio, che consiste in una serie di elementi concreti di rappresentazione della realtà, che supera il livello del sospetto ma non presenta caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, tale da assurgere al livello di prova indiziaria, che rappresenta invece l’apice della catena ed è idonea a fondare (unitamente ad altri elementi), un giudizio di colpevolezza.**

In un’ottica garantista, pertanto, si ritiene che l’indizio di reato di cui all’art. 220 disp. att. c.p.p., che segna il passaggio dall’indagine amministrativa a quella giudiziaria sia quell’elemento o insieme di elementi concreti, costituito da dati di fatto, che sia in grado di ingenerare la convinzione che sia stato commesso un reato o vi sia il pericolo che venga commesso un reato.

Ciò posto, si sottolinea infine che solo nel caso in cui l’organo preposto al controllo rivesta altresì la qualifica di *polizia giudiziaria* che, ai sensi e per gli effetti del comma 3 dell’art. 57 c.p.p.,⁷ deve necessariamente avvenire all’interno di *leggi e regolamenti*⁸ che attribuiscono loro le funzioni di cui all’art. 55 c.p.p. e sarà tenuto a proseguire attraverso le formalità del codice di rito⁹.

Nel caso in cui, viceversa, gli organi procedenti non abbiano tale qualifica, svolgendo gli stessi una **mera attività amministrativa di ispezione o di vigilanza, dovranno sospendere l’accertamento e dovranno trasmettere, nella loro qualità di incaricati di pub-**

blico servizio, denuncia ai sensi dell’art. 331 c.p.p. **dovendo tuttavia astenersi da ulteriori attività che in tale caso esorbiterebbero dalle loro competenze.**

A tal proposito si rammenta, infatti, che ai sensi dell’art. 135, comma 2, del TUA viene previsto che *“Fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai fini della sorveglianza e dell’accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall’inquinamento provvede il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.); può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato [...]”*.

È evidente, pertanto, che la repressione degli illeciti penali è riservata – e ribadita dal Testo Unico Ambientale – agli organi di *polizia giudiziaria* tra i quali non rientra il Gestore, tranne nei casi espressamente previsti

Inoltre, la *segnalazione* di cui sopra agli organi di polizia giudiziaria, ai fini dell’accertamento di eventuali illeciti penali, costituisce un obbligo in capo al Gestore.

Invero, di regola, la denuncia di un illecito penale è facoltativa (cfr. art. 333 del c.p.p.), essendo rimessa al senso civico di ogni soggetto.

Vi sono alcune ipotesi tuttavia, come quelle indicate dall’art. 331 c.p.p., nelle quali la denuncia costituisce, per persone che svolgono determinate funzioni o professioni, **un obbligo sanzionato penalmente.**

3. La qualifica di pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio

Gli artt. 357 e 358 c.p. introducono rispettivamente

6 G. UBERTIS, *I fondamenti normativi della metodologia, il linguaggio processuale* (“fonte di prova”, “elemento di prova”, “mezzo di prova”, “criterio”, “risultato”, “indizio”, “sospetto”), in Quaderni Consiglio Superiore Magistratura, 98/1997.

7 Cfr. art. 57 c.p.p. “*Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria*”: “Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria: a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l’ordinamento dell’amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l’ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità; c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell’arma dei carabinieri o della guardia di finanza. 2. Sono agenti di polizia giudiziaria: a) il personale della polizia di Stato al quale l’ordinamento dell’amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell’ambito territoriale dell’ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio. 3. Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall’articolo 55”.

8 La competenza circa il riconoscimento della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria è riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale (Cfr. *ex multis* Corte Cost., 09 febbraio 2011, n. 35).

9 Cfr. art. 55 c.p.p. “*Funzioni della polizia giudiziaria*”: “La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant’altro possa servire per l’applicazione della legge penale. Svolgere ogni indagine e attività disposta o delegata dall’autorità giudiziaria [...]”.

di Giacomo Betti

SCARICHI

le nozioni di *pubblico ufficiale* e *persona incaricata di pubblico esercizio*, i quali hanno l'obbligo di presentare *denuncia*¹⁰ quando vi è una determinata relazione tra la funzione o il servizio da loro svolto e la conoscenza del reato.

L'inosservanza di tale obbligo comporta l'applicazione dell'articolo 362 c.p. il quale prevede che: *“L'incaricato di un pubblico servizio che omette o ritarda di denunciare all'autorità indicata nell'articolo precedente un reato del quale abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa del servizio, è punito con la multa fino a euro 103. Tale disposizione non si applica se si tratta di un reato punibile a querela della persona offesa [...]”*.

A tal proposito, si ritiene che un agente controllore rientri pienamente nella definizione di *“incaricato di pubblico servizio”* in quanto *“Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale.”*

Ciò posto, si sottolinea infine che – gli atti compiuti in violazione dell'art. 220 – nelle declinazioni sopra esposte, ossia obbligo di osservanza delle disposizioni del codice di rito per l'organo accertatore che riveste altresì la qualifica di *polizia giudiziaria*, obbligo di denuncia per quello che non cumula entrambe le predette qualifiche – determina l'inutilizzabilità degli atti ai fini penali¹⁶. Gli stessi, tuttavia, restano comunque validi ai fini amministrativi, comportando – se del caso – delle responsabilità in capo agli operatori.

**

3.1. L'obbligo di sporgere denuncia

La segnalazione di presunti illeciti penali agli organi di polizia giudiziaria costituisce un **obbligo in capo al Gestore**.

Invero, la **denuncia** in questa casistica costituisce un **obbligo sanzionato penalmente** come previsto dall'art. 331 c.p.p.: *“Salvo quanto stabilito dall'articolo 347, i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di*

reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito. La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. Quando più persone sono obbligate alla denuncia per il medesimo fatto, esse possono anche redigere e sottoscrivere un unico atto. Se, nel corso di un procedimento civile o amministrativo, emerge un fatto nel quale si può configurare un reato perseguibile di ufficio, l'autorità che procede redige e trasmette senza ritardo la denuncia al pubblico ministero”.

Dal dettato normativo si evince che tanto i **pubblici ufficiali** che **gli incaricati di pubblico servizio**, hanno l'obbligo di presentare denuncia quando vi è una determinata relazione tra la funzione o il servizio da loro svolto e la conoscenza del reato.

L'inosservanza di tale obbligo comporta l'applicazione dell'art. 362 c.p. il quale prevede che: *“L'incaricato di un pubblico servizio che omette o ritarda di denunciare all'autorità indicata nell'articolo precedente un reato del quale abbia avuto notizia nell'esercizio o a causa del servizio, è punito con la multa fino a euro 103. Tale disposizione non si applica se si tratta di un reato punibile a querela della persona offesa [...]”*.

A tal proposito, si ritiene che il Gestore rientri pienamente nella definizione di *“incaricato di pubblico servizio”* in quanto *“Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale”*¹¹.

Quanto alle modalità di presentazione della denuncia, questa ai sensi dell'art. 332 del c.p.p. deve contenere *“[...] la esposizione degli elementi essenziali del fatto e indica il giorno dell'acquisizione della notizia nonché le fonti di prova già note. Contiene inoltre, quando è possibile, le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona alla quale il fatto è attribuito, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti”*.

La stessa, ai sensi dell'art. 333, comma 2 viene “...

Controllo sugli scarichi
di acque reflue ed emersione
di indizi di reato

¹⁰ Modalità di presentazione della denuncia, questa ai sensi dell'art. 332 del c.p.p. deve contenere *“[...] la esposizione degli elementi essenziali del fatto e indica il giorno dell'acquisizione della notizia nonché le fonti di prova già note. Contiene inoltre, quando è possibile, le generalità, il domicilio e quanto altro valga alla identificazione della persona alla quale il fatto è attribuito, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti”*. La stessa, ai sensi dell'art. 333, comma 2 viene *“... presentata oralmente o per iscritto, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria; se è presentata per iscritto, è sottoscritta dal denunciante o da un suo procuratore speciale.”*

¹¹ Cfr. art. 358 c.p. cit. sopra

SCARICHI

di Giacomo Betti

presentata oralmente o per iscritto, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria; se è presentata per iscritto, è sottoscritta dal denunciante o da un suo procuratore speciale”.

È appena il caso di precisare che la **denuncia non può essere sostituita da un semplice esposto**.

Ed invero, la differenza che corre tra esposto e denuncia può essere riassunta nei termini di seguito indicati:

- **l'esposto**, non è altro che una mera segnalazione per iscritto di un fatto, con la quale si richiede all'Autorità di Pubblica Sicurezza di intervenire, sarà poi compito della Polizia Giudiziaria valutare se ci siano le condizioni per tale intervento;
- **la denuncia**, invece rappresenta l'atto, presentato sia per iscritto che verbalmente, con il quale chiunque, avendo notizia della commissione di un reato perseguibile d'ufficio, lo renda noto al Pubblico Ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. Tale atto trova disciplina espressa nel codice di procedura penale agli artt. 311 e ss.

Ebbene, in ragione di quanto sopra riportato, si evince l'obbligo in capo agli agenti controllori dipendenti di un Gestore di Servizio Idrico Integrato, indipendentemente dalla qualifica ricoperta di polizia giudiziaria o di incaricati di pubblico esercizio, qualora ravvisassero una notizia di reato durante la procedura di controllo, di denuncia come espressamente previsto dagli artt. 331 e 347 c.p.p.

In più, solo con la presentazione di formale denuncia e non di semplice esposto, gli agenti eviteranno di incorrere nel richiamato reato di cui all'art. 361 e 362 c.p. che puniscono l'*omessa denuncia di reato da parte di un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio*.

4. Segnalazione di presunti illeciti penali alla Procura Competente

La repressione degli illeciti penali è riservata - e ribadita dal Testo Unico Ambientale - agli *organi di polizia giudiziaria* tra i quali **non rientra il Gestore**, tranne nei casi espressamente previsti.

Tale affermazione richiama il Codice di Procedura Penale, laddove all'art. 57 prevede: *“Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste all'art. 55 c.p.p.”.*

Peraltro, tra i compiti degli organi di vigilanza, nell'esercizio delle proprie funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 c.p.p., rientrano le **prescrizioni di cui all'art. 318-ter**.

Il regime delle prescrizioni, introdotto nella Parte sesta - bis del D.lgs. 152/2006, si applica alle ipotesi contravvenzionali¹² previste dal Testo Unico e, nello specifico, soltanto a quelle *“che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”*¹³.

Nel caso in cui ci si trovi all'interno di questo ambito, si impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, finalizzata alla regolarizzazione della situazione di illiceità¹⁴.

Secondo la normativa in commento, le prescrizioni possono essere impartite:

- dall'**organo di vigilanza**, nell'esercizio delle **funzioni di polizia giudiziaria** di cui all'art. 55 c.p.p.;
- dalla **polizia giudiziaria**, ed è *“asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata”*.

In particolare, deve essere fissato un termine per la *“regolarizzazione che può essere prorogata una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero”*. Resta comunque in capo all'organo accertatore l'obbligo di *“riferire al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione”*¹⁵.

Il trasgressore, potrà adempiere esattamente alla prescrizione, ed in tal caso l'organo accertatore, **dopo aver verificato**, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato, che *“la violazione sia stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione”*, *“ammette il contravventore al pagamento in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa”*.

12 Deve trattarsi di contravvenzioni punite con l'ammenda da sole oppure alternativa o cumulativa alla pena dell'arresto. L'attivazione del potere prescrittivo riguarderà, *inter alia*, i titoli contravvenzionali ex art. 137, comma 1,2,5,6,7,9,10,12, 14 Tua.

13 D.lgs. 152/2006, art. 318 -bis *“Ambito di applicazione”*.

14 D.lgs. 152/2006, art. 318 -ter *“Prescrizioni”*, comma 1.

15 D.lgs. 152/2006, art. 318 -ter.

di Giacomo Betti

SCARICHI

L'organo accertatore comunicherà infine al pubblico ministero, entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, “l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento”¹⁶. L'adempimento nei termini ed il pagamento previsto comportano l'estinzione della contravvenzione. Il pubblico ministero a questo punto deve richiedere l'archiviazione del procedimento¹⁷. Può quindi verificarsi il caso che il trasgressore:

- adempia in un tempo superiore a quello fissato nella prescrizione, ma che sia comunque congruo con i tempi imposti all'organo accertatore per la verifica dell'adempimento;
- elimini le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle fissate nella prescrizione.

Tali circostanze sono valutate ai fini dell'applicazione della procedura di oblazione, ex art. 162 bis c.p. La somma da versarsi è pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione¹⁸.

Quando, invece, alla verifica entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione,

risulta il suo inadempimento, l'organo accertatore ne dà comunicazione al Pubblico Ministero e al contravventore.

Ciò deve avvenire entro novanta giorni dal predetto termine¹⁹.

Il procedimento penale in questo caso si riavvia secondo il suo percorso ordinario, dal momento in cui il pubblico ministero riceve la predetta comunicazione²⁰.

CONCLUSIONI

In conclusione, pertanto, qualora gli agenti controllori di un Gestore del Servizio Idrico Integrato ricoprano la qualifica di *polizia giudiziaria*, dovranno adempiere agli obblighi di prescrizione sopra descritti, qualora invece, gli stessi, operino solamente in qualità di *incaricati di pubblico servizio* dovranno denunciare il fatto al Pubblico Ministero e lasciare le incombenze prescrittive alla polizia giudiziaria competente.

16 D.lgs. 152/2006, art. 318 -*quater*.

17 D.lgs. 152/2006, art. 318 -*septies*.

18 D.lgs. 152/2006, art. 318 -*septies*, comma 3.

19 D.lgs. 152/2006, art. 318 -*quater*, comma 3.

20 D.lgs. 152/2006, art. 318 -*sexies*, comma 1.

Ambiente Legale - EDITORIA

ambiente legale
CONSULENZA AMBIENTALE

COLLANA: “I quaderni sui rifiuti”



Controllo sugli scarichi
di acque reflue ed emersione
di indizi di reato

“La revoca nell’informativa interdittiva antimafia”

Cons. di Stato, Sez. III, n. 2324 del 9 aprile 2019

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

La revoca dell'informativa interdittiva antimafia

ABSTRACT

La sentenza in commento offre lo spunto per valutare i casi in cui è possibile chiedere la modifica di una *misura interdittiva antimafia*.

Nello specifico nel caso di specie il Consiglio di Stato si è pronunciato sugli indici dai quali poter modificare l'interdittiva antimafia a seguito di eventi successivi sopravvenuti e favorevoli all'ente destinatario della misura.

La misura infatti impedisce l'attività imprenditoriale andando a toccare un diritto costituzionale previsto all'art. 41 della nostra carta fondamentale e per tal ragione deve essere consentita solo nei casi in cui questa sia volta ad impedire danni alla sicurezza, alla libertà e dignità umana per il termine necessario ad impedire tali danni, senza prevedere misure oltremodo gravose per eccesso di scrupolo.

Gli elementi emersi nella pronuncia in commento conducono ad una valutazione svolta dalla Prefettura che, in caso di esito negativo, potrà adottare un atto meramente *confermativo*.

IN SINTESI

- L'informativa antimafia è quel documento che attesta la sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi degli enti interessati;
- l'art. 86 comma 2 del D.Lgs. 159/2011 prevede che l'informativa abbia una validità di dodici mesi dalla data di acquisizione, salvo che non ricorrano modificazioni societarie prima della scadenza;
- laddove la prefettura rilevasse la presenza di un rischio di infiltrazione mafiosa presso l'ente, potrà prevedere una *informativa antimafia interdittiva*;
- mutando i presupposti in base ai quali è stata emessa l'interdittiva, l'azienda destinataria di tale informativa potrà richiederne la *revoca*;
- laddove l'istanza di revoca si basasse su fatti nuovi, questi dovranno essere valutati dalla Prefettura stessa;
- la Prefettura dopo aver verificato il perdurare di situazioni di pericolo di infiltrazioni mafiose, emette un provvedimento confermativo ovvero di revoca dell'interdittiva.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

1. Il caso

Il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'istituto della revoca dell'*informativa interdittiva antimafia* richiesta da un'impresa sulla base di alcune modifiche societarie occorse successivamente rispetto all'emissione dell'interdittiva.

La Prefettura interessata ritenendo che permanessero le situazioni poste a fondamento dell'interdittiva confermava gli esiti dell'informativa negando la revoca della stessa.

Nell'appello la società interdetta lamentava falsa applicazione degli artt. 84; 86 e 91 del D.Lgs. 159/2011 oltre alla violazione dell'art. 41 della Costituzione ed eccesso di potere per difetto di istruttoria.

La motivazione dell'impresa si fondava sul fatto che la Prefettura non avesse tenuto in debita considerazione:

- Il lasso di tempo trascorso dai fatti che avevano condotto all'interdittiva;
- L'esclusione del soggetto ritenuto testa di legno del precedente possessore delle quote azionarie che a sua volta era legato alla criminalità organizzata di stampo camorristico;
- Il trasferimento delle quote al socio superstite incensurato.

L'appello dell'impresa destinataria della *informativa interdittiva* veniva respinto dal Consiglio di Stato ritenendo che il mero trascorre del tempo non cancellasse automaticamente i rapporti con le cosche mafiose nè il rischio di infiltrazioni venisse eliminato dall'intervenuto passaggio di quote ad un soggetto incensurato.

Inoltre, sotto il profilo dell'intervento di elementi di novità nella compagine societaria, questi sono stati ritenuti compiutamente valutati dalla prefettura che, all'esito della propria istruttoria non rinveniva alcun elemento di novità.

2. Sulla informativa interdittiva antimafia

Il diritto della prevenzione antimafia assolve il compito di scongiurare una minaccia per la sicurezza pubblica, non essendo costruito per sanzionare fatti ovvero reprimere condotte illecite.

Tale normativa infatti trova il suo fondamento Costituzionale nell'art. 41 della nostra carta fondamentale il quale prevede che: "*L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con*

la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Pertanto, con il Decreto 159 il Legislatore ha voluto prevedere delle disposizioni idonee ad evitare situazioni di pericolo, senza concedere un eccesso di potere che potrebbe comportare delle limitazioni all'iniziativa economica, laddove le misure di prevenzione antimafia fossero fondate su meri sospetti del giudice o della Pubblica Amministrazione contraente.

Ed invero, anche per recente giurisprudenza di legittimità, la normativa antimafia nell'applicazione di *informative interdittive antimafia* "*deve ancorarsi a condotte sintomatiche e fondarsi su una serie di elementi fattuali, taluni dei quali tipizzati dal legislatore [...] mentre altri, a condotta libera, sono lasciati al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa che può desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 91 comma 6 del D.Lg. 159/2011, da provvedimenti di condanna non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata*"¹.

Tale tipologia di informativa interdittiva "*costituisce una misura preventiva volta a colpire l'azione della criminalità organizzata impedendole di avere rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione; trattandosi di una misura a carattere preventivo, l'interdittiva prescinde dall'accertamento di singole responsabilità penali nei confronti dei soggetti che, nell'esercizio di attività imprenditoriali, hanno rapporti con la pubblica amministrazione e si fonda sugli accertamenti compiuti dai diversi organi di polizia valutati, per la loro rilevanza, dal Prefetto territorialmente competente* [...]"².

Si tratta dunque di un istituto tramite il quale l'Autorità prefettizia esprime un **giudizio in chiave preventiva**, concernente in particolare il pericolo di infiltrazione mafiosa nella società cui gli accertamenti afferiscono.

Tale strumento ha per effetto quello di interdire cioè impedire l'inizio o la prosecuzione di rapporti con la Pubblica Amministrazione³ ed invero l'art. 94 (*effetti delle informazioni del prefetto*) del D.Lgs. 159 del 2011, prevede al suo primo comma che: "*Quando emerge la sussistenza di cause di decadenza, di so-*

La revoca dell'*informativa interdittiva antimafia*

1 Cons. di Stato, Sez. III, n. 758 del 30 gennaio 2019.

2 Cons. Stato, n. 254, Sez. III, del 19 gennaio 2012.

3 Si veda Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 1743 del 3 maggio 2016.

SANZIONI

di Lucia Giulivi

spensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 84, comma 4 ed all'articolo 91, comma 6, nelle società o imprese interessate, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2 cui sono fornite le informazioni antimafia, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni”.

Dalla lettura dell'articolo richiamato, si evince che esistono una pluralità di situazioni da cui possono desumersi i tentativi di infiltrazione mafiosa che conseguentemente – come indica l'art. 84 comma 4⁴ ed il successivo art. 91 comma 6⁵ - danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, quali ad esempio i provvedimenti che dispongono una misura cautelare od il giudizio, la proposta ed il provvedimento di applicazione di misure di prevenzione. L'informazione interdittiva antimafia dunque si basa su degli elementi indiziari che devono poter essere valutati dalla Prefettura al fine di verificare la presenza effettiva del rischio di infiltrazione mafiosa.

Tale meccanismo a *discrezionalità controllata*, se così si può dire, è affine a quanto disposto nell'art. 80 del D.Lgs. 50/2016 che, in materia di *gravi illeciti professionali*, individua, tra gli elementi lasciati alla discrezionalità della stazione appaltante nella valutazione dell'affidabilità dell'operatore economico, le condanne non definitive riguardanti i legali rappresentanti degli enti offerenti.

Tra gli elementi quindi definibili come *gravi illeciti professionali*, l'ANAC nelle Linee guida n. 6, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ha ritenuto doveroso precisare che rilevano altresì “salvo che le stesse configurino altra causa ostativa che comporti l'automatica esclusione dalla procedura di affidamento ai sensi dell'art. 80 del codice - le condanne non definitive per i reati di cui all'art.80, co. 1 nonché i seguenti reati:

- a) abusivo esercizio di una professione;
- b) reati fallimentari (bancarotta semplice e bancarotta fraudolenta, omessa dichiarazione di beni da comprendere nell'inventario fallimen-

tare, ricorso abusivo al credito);

- c) reati tributari ex d.lgs. 74/2000, i reati societari, i delitti contro l'industria e il commercio;
- d) reati urbanistici di cui all'art. 44, comma 1 lettere b) e c) del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 con riferimento agli affidamenti aventi ad oggetto lavori o servizi di architettura e ingegneria;
- e) reati previsti dal d.lgs. 231/2001. [...]”.

Pertanto la presenza di uno degli indici di grave illecito professionale di cui sopra, non comporta di per sé l'esclusione dell'operatore economico⁶ ed allo stesso modo non comporta l'automatica applicazione di una informativa interdittiva antimafia.

Purtuttavia, per converso né l'art. 84 comma 4 lett. d) ed e) né l'art. 91 comma 6 del D.Lgs. 159/11, prevedono concetti specifici ed oggettivi per limitare la discrezionalità del Prefetto che potrà basarsi su indici di tentativi di infiltrazione mafiosa di cui possono ravvedersi degli esempi ma non un elenco di elementi idonei a creare un contorno netto della disciplina. L'infiltrazione mafiosa, come espresso dalla già citata pronuncia del Consiglio di Stato del gennaio 2019 n. 758 “*costituisce l'esito di un giudizio prognostico [...] fondato sulla valutazione indiziaria di elementi dotati di valore sintomatico*”.

Alla luce della valutazione probatoria compiuta dal Prefetto il quale deve addivenire ad una conclusione in merito al tipo di informativa antimafia da emettere, basandosi sul criterio del *più probabile che non*, sembra lecito rimettere alla stessa autorità riguardo alla revoca della misura interdittiva emessa.

3. Sulla revoca dell'informativa interdittiva antimafia

In merito alla *revoca* dell'interdittiva antimafia la pronuncia in commento si è espressa arrivando alla conclusione che la stessa possa essere resa direttamente dal prefetto, senza dover necessariamente passare per una pronuncia con sentenza.

⁴ Cfr. nota 3.

⁵ Art. 91 (Informazione antimafia), c. 6 D.Lgs. 159 del 2011: “Il prefetto può, altresì, desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata, nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, commesse con la condizione della reiterazione prevista dall'articolo 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tali casi, entro il termine di cui all'articolo 92, rilascia l'informazione antimafia interdittiva”.

⁶ Sul punto sia consentito il rimando ad Ambiente Legale Digesta, n. 2 Marzo-Aprile 2019, di L. GIULIVI, Sez. Gestione 3.8, “Esclusione da una gara di appalto e gravi illeciti professionali”.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

A tal proposito però occorre compiere una precisazione rispetto al principio di diritto espresso nella sentenza in commento.

In particolare il Consiglio di Stato ha precisato che: *“Sul piano letterale, la clausola rebus sic stantibus prevista dall’art. 86, comma 2, del D.Lgs. n. 159 del 2011 comporta che in caso di sopravvenienza di fatti favorevoli all’imprenditore (ad es. in relazione ai casi di modificazioni degli assetti societari e gestionali dell’impresa, in ipotesi capaci di modificare la valutazione alla base dell’informativa) l’Amministrazione verifichi nuovamente se persistano ragioni di sicurezza e di ordine pubblico tali da prevalere sull’iniziativa e sulla libertà di impresa del soggetto inciso.*

Va tuttavia sottolineato che, in caso di ripetute e strumentali reiterazioni di domande dirette ad ottenere un provvedimento di ritiro o di revoca di un’interdittiva in corso di validità, collegate alla affermata rilevanza di sopravvenienze e fatti nuovi asseriti come favorevoli al soggetto inciso, la Prefettura può limitarsi:

- *a verificare se la domanda sia accompagnata da un fatto realmente nuovo, perché sopravvenuto ovvero non conosciuto, che possa essere ritenuto effettivamente incidente sulla fattispecie (es. effettiva cessione dell’impresa a soggetto del tutto estraneo al rischio di condizionamento o infiltrazione da parte della delinquenza organizzata);*
- *a valutare quindi se possano ritenersi venute meno quelle ragioni di sicurezza e di ordine pubblico in precedenza ritenute prevalenti sull’iniziativa e sulla libertà di impresa del soggetto inciso”.*

Dal tenore letterale della pronuncia sembra quasi che vi sia una strumentalità distorsiva della reiterazione delle domande di modifica dell’informativa da parte dell’ente che ne è destinatario.

Tuttavia il comportamento dell’ente risulta essere conforme al disposto normativo di cui all’art. 86 e non volto a compiere ripetute istanze al fine di liberarsi dell’interdittiva.

Ed infatti la previsione di Legge contenuta nel D.Lgs 159/11 all’art. 86 comma 3 in base alla quale *“legali rappresentanti degli organismi societari, nel termine di trenta giorni dall’intervenuta modificazione dell’assetto societario o gestionale dell’impresa, hanno l’obbligo di trasmettere al prefetto, che ha rilasciato l’informazione antimafia, copia degli atti dai quali risulta l’intervenuta modificazione relativamente ai soggetti destinatari di verifiche antimafia*

fia di cui all’articolo 85”.

La pena sottesa all’omessa comunicazione tempestiva da parte degli amministratori è prevista al successivo comma 4 del medesimo articolo nel quale si legge che *“La violazione dell’obbligo di cui al comma 3 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000 euro a 60.000 euro. Per il procedimento di accertamento e di contestazione dell’infrazione, nonché per quello di applicazione della relativa sanzione, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689. La sanzione è irrogata dal prefetto”.*

In altre parole l’ente sottoposto ad *informativa antimafia*, anche *interdittiva*, ha il dovere di comunicare al prefetto l’avvenuta modificazione dell’assetto societario entro trenta giorni dalla stessa per non incorrere nella sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 4.

Però, laddove l’ente destinatario di *informativa interdittiva*, nell’incertezza normativa che non individua gli elementi che necessariamente devono essere trasmessi al Prefetto ai sensi del succitato comma 3 dell’art. 86, comunicasse ogni tipo di modifica societaria che, a suo avviso, sia in grado di mutare l’assetto organizzativo modificando l’informativa, questo comportamento potrebbe essere visto come indizio del perdurare dell’infiltrazione mafiosa.

Volendo puntualizzare ulteriormente, il soggetto raggiunto da interdittiva antimafia se non comunica le modificazioni societarie potrebbe vedersi comminare una sanzione pecuniaria ai sensi del comma 4 dell’art. 86, ma se lo fa con troppa insistenza questo comportamento potrebbe essere visto come indizio del perdurare delle ragioni che hanno portato all’emissione dell’interdittiva.

L’assioma che può ricavarsi da questa considerazione, mutuando le parole di una nota canzone di Pieretti del 67, è il seguente *“qualunque cosa fai, dovunque te ne vai, sempre pietre in faccia prenderai”.* Ferme restando le osservazioni lessicali, il principio espresso nella pronuncia in commento consente in realtà di mettere in luce due aspetti:

- l’incertezza degli elementi posti a fondamento dell’informativa antimafia che genera, al tempo stesso, dubbi sulla corretta applicazione dell’istituto sia da parte dell’ente che la subisce che dalla Prefettura che la emette;
- la necessità di defaticare la giustizia di merito affidando la verifica delle istanze di *modificata revoca* delle informative interdittive antimafia direttamente il Prefetto il quale valuterà l’intervento di fatti nuovi rilevanti integrando l’istruttoria svolta anche attraverso consultazio-

La revoca dell’informativa interdittiva antimafia

SANZIONI

di Lucia Giulivi

ne con altri organi quali la DIA, la Guardia di Finanza, la Polizia Tributaria.

CONCLUSIONI

La pronuncia in commento ha offerto lo spunto per verificare la prassi da seguire rispetto alla *revoca* della informativa interdittiva antimafia che deve quindi passare al vaglio del Prefetto senza che questo possa essere visto come *eccesso di potere*.

Ed invero risulta corretto rimettere la verifica allo stesso soggetto che ha disposto l'informativa di interdizione nei confronti dell'ente per poter valutare concretamente l'incidenza dei fatti nuovi rispetto all'istruttoria già compiuta.

Quanto alla definizione di *fatti sopravvenuti favorevoli* all'ente questi, si legge nella sentenza in esame, devono "*comprovare*" il venir meno del rischio di infiltrazione mafiosa, definizione quanto meno generica che non offre alcuno spunto operativo all'ente che farebbe di tutto per poter riprendere la propria attività commerciale conformemente al dettato della norma.

Nell'incertezza rispetto agli elementi idonei ad eliminare il rischio di infiltrazione mafiosa, si può ricorrere alle già citate Linee Guida n. 6 dell'ANAC che includono tra le misure di *self cleaning* relative alle sentenze di condanna intervenute nei confronti dei propri amministratori, le seguenti attività:

“1. l'adozione di provvedimenti volti a garantire adeguata capacità professionale dei dipendenti, anche attraverso la previsione di specifiche attività formative;

2. l'adozione di misure finalizzate a migliorare la qualità delle prestazioni attraverso interventi di carattere organizzativo, strutturale e/o strumentale;

3. la *rinnovazione degli organi societari*;

4. l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi e l'affidamento a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, del compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento;

5. la dimostrazione che il fatto è stato commesso nell'esclusivo interesse dell'agente oppure elu-

dendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione o che non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di controllo”⁷.

7 Cfr. Linee Guida ANAC n. 6 revisionate con atto trasmesso dall'Autorità al Consiglio di Stato in data 28 settembre 2018 § VI (le misure di *self-cleaning*) punto 6.3.

di *Valentina Bracchi*

RIFIUTI URBANI E SPECIALI

“Operatori di logistica e farmaci scaduti nei magazzini”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Gli operatori che svolgono servizi di logistica, gestione magazzino e movimentazione beni, possono trovarsi sovente dinanzi a problematiche pratiche in ordine alla gestione dei rifiuti che si producono - per cause indipendenti dalla loro attività e dalla loro volontà - all'interno dei magazzini che gestiscono, come nel caso degli operatori di logistica dei magazzini farmaceutici delle Aziende Sanitarie Locali.

Ed invero all'interno dei magazzini farmaceutici ove vengono appunto stoccati dei farmaci - per lo smistamento e la conservazione - che, se rimasti inutilizzati oltre la data di scadenza, diventano *rifiuti* e devono essere avviati a smaltimento.

Con il presente contributo si tenterà quindi di ricostruire la corretta gestione dei rifiuti in questione, ed eventuali oneri e responsabilità dell'affidatario del servizio di logistica e stoccaggio del magazzino ove - materialmente - si producono i rifiuti.

IN SINTESI

- Le aziende sanitarie possono stoccare le proprie scorte di farmaci - ed altri materiali ad uso sanitario - presso magazzini affidati a terzi incaricati dei servizi di logistica e gestione del magazzino;
- i farmaci scaduti stoccati nei magazzini diventano rifiuti e necessitano di essere gestiti conformemente alla normativa ambientale;
- i farmaci scaduti sono annoverati tra i rifiuti sanitari e devono essere gestiti conformemente alle disposizioni di cui al DPR 254/2003 ed in accordo con il D.Lgs. 152/2006;
- ai fini di una corretta gestione è necessario individuare il produttore del rifiuto e definire il ruolo del soggetto cui è affidata la gestione del magazzino ove si producono i rifiuti.

Operatori di logistica
e farmaci scaduti nei magazzini

RIFIUTI URBANI E SPECIALI

di Valentina Bracchi

1. Sulla normativa applicabile ai farmaci scaduti

I *farmaci scaduti*, rientrano nell'ambito di applicazione del DPR del 15 luglio 2003, n. 254¹, che regola la gestione dei *rifiuti sanitari* e che, ai sensi dell'art. 227² co. 1 lett. b) del D.Lgs. 152/2006, si pone come normativa speciale rispetto a quella generale sui rifiuti di cui alla parte IV del TUA³.

Nello specifico per rifiuto sanitario⁴ si intende ai sensi dell'art. 184 (*Classificazione*) del TUA, un *rifiuto speciale*⁵ che, ai sensi dell'art. 2 del DPR 254/2003 si differenzia secondo le seguenti tipologie:

- i. rifiuti sanitari speciali non pericolosi (lett. b);
- ii. rifiuti sanitari speciali pericolosi non a rischio infettivo (lett. c);
- iii. rifiuti sanitari speciali pericolosi a rischio infettivo (lett. d);

- iv. rifiuti sanitari speciali assimilati ai rifiuti urbani (lett. g);
- v. rifiuti sanitari richiedenti particolari modalità di gestione (lett. h);
- vi. rifiuti speciali prodotti al di fuori delle strutture sanitarie (lett. i).

I farmaci scaduti o inutilizzabili, ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. b), rientrano nella categoria dei *rifiuti sanitari che richiedono particolari sistemi di gestione*, unitamente ai medicinali citotossici e citostatici per uso umano o veterinario ed ai materiali visibilmente contaminati che si generano dalla manipolazione ed uso degli stessi.

Detta tipologia di rifiuti sanitari soggiace a diversificato regime giuridico, in base alla pericolosità, come meglio esplicitato nella sottostante tabella riepilogativa.

COMPOSIZIONE	TIPO RIFIUTO	Regime giuridico
Farmaci scaduti o inutilizzabili esclusi i medicinali citotossici e citostatici (Cfr. All. I DPR 54/2003)	180109 o 180208	Rifiuti sanitari che richiedono particolari sistemi di gestione. Non Pericolosi
Medicinali citotossici e citostatici dal settore sanitario o da attività di ricerca collegate (Cfr. All. II DPR 54/2003)	180108*	Rifiuti sanitari che richiedono particolari sistemi di gestione Rifiuti sanitari pericolosi non a rischio infettivo
Medicinali citotossici e citostatici dal settore veterinario o da attività di ricerca collegate (Cfr. All. II DPR 54/2003)	180207*	

Quanto alle particolari modalità di gestione, si precisa che, ai sensi dell'art. 14 (*Categorie di rifiuti sanitari che richiedono particolari sistemi di gestione e smaltimento*) del DPR 254/2003, i farmaci scaduti devono essere smaltiti presso impianti di inceneri-

mento⁶.

Si applicano, per il resto, in mancanza di espressa deroga, le disposizioni di cui al Testo Unico Ambientale relativamente alla gestione dei rifiuti speciali e, se del caso, pericolosi.

- 1 Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della L. 31 luglio 2002, n. 179.
- 2 D.Lgs. 152/2006 Art. 227 (*Rifiuti elettrici ed elettronici, rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti sanitari, veicoli fuori uso e prodotti contenenti amianto*) "1. Restano ferme le disposizioni speciali, nazionali e comunitarie relative alle altre tipologie di rifiuti, ed in particolare quelle riguardanti:
 - a) [omissis]
 - b) **rifiuti sanitari: decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254;** [omissis]".
- 3 Il rapporto di specialità è confermato altresì dall'art. 4 del DPR 254/2003 prevede espressamente che: "Fatto salvo quanto previsto dai seguenti articoli, alle attività di deposito temporaneo, raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, intermediazione e commercio dei rifiuti sanitari, [...] si applicano, in relazione alla classificazione di tali rifiuti come urbani, assimilati agli urbani, speciali, pericolosi e non pericolosi, le norme regolamentari e tecniche attuative del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 [ora D.Lgs. 152/2006], che disciplinano la gestione dei rifiuti".
- 4 Per rifiuti sanitari devono intendersi - ai sensi del comma 1 lett. a) dell'art. 2 del DPR 254/2003 - "i rifiuti elencati a titolo esemplificativo, negli allegati I e II del presente regolamento, che derivano da strutture pubbliche e private, individuate ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca ed erogano le prestazioni di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833".
- 5 D.Lgs. 152/2006 Art. 184 co. 3 lett. h) "Sono rifiuti speciali: [omissis] b) i rifiuti derivanti da attività sanitarie".
- 6 DPR 254/2003 Art. 14. *Categorie di rifiuti sanitari che richiedono particolari sistemi di gestione e smaltimento*. "1.

di Valentina Bracchi

RIFIUTI URBANI E SPECIALI

Essendo rifiuti sanitari, infine, ci si deve interrogare sulla possibilità di applicare, in relazione al deposito temporaneo⁷, la deroga prevista dal comma 4 dell'art. 266 DLgs 152/2006 la quale stabilisce che, *“i rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività”*.

La *fiction iuris* introdotta dalla norma non si ritiene applicabile all'ipotesi oggetto di disamina, posto che dalla lettera della norma emerge in modo evidente che i rifiuti per cui è accordata la deroga sono rifiuti esitanti da *“attività assistenziale”* ed in ogni caso, l'ambito di operatività della deroga è ben definito dall'art. 4, commi 2 e 3 del DPR 254/2003 ed è limitato:

- ai rifiuti sanitari prodotti durante le attività assistenziali fornite dal personale sanitario⁸ fuori dalle strutture sanitarie;
- ai rifiuti sanitari prodotti presso gli ambulatori decentrati dell'azienda sanitaria di riferimento⁹.

I rifiuti del magazzino farmaceutico non rientrano in alcuna delle ipotesi suddette, pertanto si ritiene doversi escludere la possibilità di applicare la deroga prevista dall'art. 266 co. 4 TUA essendo la stessa limitata ai rifiuti prodotti fuori dalle strutture sanitarie prodotti in occasione di prestazioni sanitarie ed assistenziali.

2. Sul momento genetico del rifiuto e quindi sulla sua produzione

Ciò premesso, disamina cruciale ai fini di una corretta individuazione delle modalità di gestione dei farmaci scaduti è quella relativa al momento genetico del rifiuto e alla individuazione del relativo produttore.

Stante la nota definizione di cui alla lett. a) del comma 1 dell'art. 183 D.Lgs. 152/2006, per *rifiuto* si intende *“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi”*.

Dalla lettura della norma pertanto risulta che un bene diventa rifiuto al ricorrere di specifiche condizioni ovvero atteggiamenti del *detentore*¹⁰.

Vero è che nello specifico caso dei farmaci ciò che determina il momento genetico non è tanto la circostanza che il *detentore* se ne voglia o meno disfare, bensì, il superamento della data di scadenza.

A tal proposito è doveroso osservare che la data di scadenza dei medicinali non è la mera conseguenza di considerazioni arbitrarie o di logiche di tipo commerciale, ma scaturisce da evidenze scientifiche, essendo il risultato di una valutazione basata sugli studi di stabilità condotti sui farmaci¹¹.

Oltre la data di scadenza è possibile che il farmaco mantenga la propria efficacia e che, soprattutto, diventi pericoloso per la salute umana, tanto che, ai sensi dell'art. 443 del codice penale¹², costituisce reato la detenzione per il commercio, il commercio o la somministrazione di medicinali guasti o imper-

I rifiuti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), devono essere smaltiti in impianti di incenerimento. Nelle more del recepimento della direttiva 2000/76/CE, lo smaltimento dei chemioterapici antitumorali può avvenire negli impianti di incenerimento già autorizzati per i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo. 2. I rifiuti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), numeri 2) e 3), devono essere gestiti con le stesse modalità dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo. 3. Le sostanze stupefacenti e le altre sostanze psicotrope di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), numero 4), devono essere avviate allo smaltimento in impianti di incenerimento autorizzati ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. Il deposito temporaneo, il trasporto e lo stoccaggio sono esclusivamente disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309”.

7 Ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. bb) del D.Lgs. 152/2006, il deposito temporaneo è il raggruppamento dei rifiuti nel luogo in cui gli stessi sono prodotti.

8 DPR 254/2003 Art. 4 comma 2 *“nel caso in cui l'attività del personale sanitario delle strutture pubbliche e private che erogano le prestazioni di cui alla legge n. 833 del 1978, e al decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, sia svolta all'esterno delle stesse, si considerano luogo di produzione dei rifiuti sanitari le strutture medesime, ai sensi dell'articolo 58, comma 7-ter, del decreto legislativo n. 22 del 1997. Il conferimento di tali rifiuti dal luogo in cui è effettuata la prestazione alla struttura sanitaria avviene sotto la responsabilità dell'operatore sanitario che ha fornito la prestazione, in tempo utile per garantire il rispetto dei termini di cui all'articolo 8”*.

9 DPR 254/2003 Art. 4 comma 3 *“Si considerano altresì prodotti presso le strutture sanitarie di riferimento i rifiuti sanitari, con esclusione di quelli assimilati agli urbani, prodotti presso gli ambulatori decentrati dell'azienda sanitaria di riferimento”*.

10 Si disfi o abbia l'intenzione di disfarsi.

11 Cfr. AFA (Agenzia Italiana del Farmaco), *“Farmaci: perché è importante rispettare la data di scadenza”*, 17 maggio 2018, in <http://www.agenziafarmaco.gov.it>

12 C.p. art. 443 (Commercio o somministrazione di medicinali guasti). *“Chiunque detiene per il commercio, pone in commercio o somministra medicinali guasti o imperfetti è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa non inferiore a euro 103”*.

RIFIUTI URBANI E SPECIALI

di Valentina Bracchi

fetti¹³.

Dalla *ratio* della norma incriminatrice si trae, quindi, quale logico corollario, un **obbligo di disfarsi** del farmaco scaduto in quanto a causa del naturale deterioramento, della vetustà, della fermentazione del prodotto, della mancanza di un elemento necessario, il prodotto risulta essere, se non nocivo, privo di efficacia terapeutica ovvero ne presenta una minore di quella propria, e quindi non può essere somministrato.

In altri termini, infatti, atteso che il farmaco, dopo la data di scadenza, risulta privo di efficacia e addirittura potenzialmente pericoloso per la salute umana e non vi è possibilità – ma al contrario sussiste un vero e proprio divieto – di commercializzarlo e somministrarlo, ne discende quale diretta conseguenza quello di doversene disfare.

Può ritenersi pertanto che il farmaco, diventi *rifiuto* al momento della scadenza, sorgendo in capo al **detentore** – quantomeno in capo a chi lo detenga ai fini del commercio o della somministrazione – un obbligo di disfarsene.

*

Quanto sopra esposto comporta una conseguente difficoltà nell'individuare il produttore del rifiuto, in quanto da un lato il farmaco è di proprietà dell'Azienda Sanitaria, purtroppo diventa rifiuto nel magazzino, gestito dall'operatore di logistica.

Si rammenta a tal proposito che il produttore del rifiuto – soggetto su cui gravano gli oneri relativi alla gestione ed allo smaltimento del rifiuto – viene definito nell'art. 183 (*definizioni*), comma 1, lett. f) del TUA¹⁴ il quale prevede che la figura del *produttore (iniziale)*¹⁵ – sia articolata in due sotto-categorie:

- *produttore materiale*: colui che *materialmente produce il rifiuto*,
- *produttore giuridico*: colui cui sia *giuridicamente riferibile detta produzione*.

Il *produttore giuridico* del rifiuto costituito dai farmaci scaduti è certamente l'Azienda Sanitaria in quanto proprietaria e distributrice dei farmaci che sono collocati – in deposito – presso il magazzino farmaceutico e quindi soggetto cui è giuridicamente riferibile la produzione del rifiuto costituito dal farmaco scaduto.

Purtuttavia, nel caso in cui la gestione del magazzino sia affidata ad un terzo – l'operatore di logistica – occorrerà vagliare l'ipotesi che quest'ultimo possa esserne considerata il *produttore materiale*, conducendo, di fatto, la gestione del magazzino dell'Azienda, ove sono stipati i farmaci.

Sul punto valga la pena precisare che il *produttore materiale* del rifiuto è il soggetto dalla cui attività origini un rifiuto, come “scarto” di produzione o di un servizio, e – nel caso di specie – dall'attività di logistica e movimentazione e gestione del magazzino svolta dall'operatore per conto dell'Azienda Sanitaria non possono originare simili tipologie di rifiuti.

L'operatore di logistica, generalmente – a meno che non vi siano delle previsioni specifiche nel contratto che esulino dal mero trasporto e tenuta del magazzino – non svolge infatti alcuna attività dalla quale possano esitare farmaci scaduti e, come già dedotto, il farmaco diventa rifiuto al momento della scadenza, senza alcun intervento umano.

In ogni caso, è l'Azienda Sanitaria che se ne disfa/deve/vuole disfarsene e non anche l'operatore di logistica e gestore del magazzino che – si ribadisce, a

13 Sul punto v. anche RD 27/07/1934, n. 1265 *Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie*. Art. 123 “Il titolare della farmacia deve curare:

- a) che la farmacia sia provvista delle sostanze medicinali prescritte come obbligatorie nella farmacopea ufficiale;
- b) che in essa si conservino e siano ostensibili al pubblico un esemplare di detta farmacopea e uno della tariffa ufficiale dei medicinali;
- c) che sia conservata copia di tutte le ricette e, qualora si tratti di veleni somministrati dietro ordinazione di medico-chirurgo o veterinario, siano conservate le ricette originali, prendendo nota del nome delle persone alle quali furono consegnate e dandone copia all'acquirente che la domandi.

Il contravventore è punito con la sanzione amministrativa da lire 20.000 a lire 400.000.

La detenzione di medicinali scaduti, guasti o imperfetti nella farmacia è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.500 a euro 3.000, se risulta che, per la modesta quantità di farmaci, le modalità di conservazione e l'ammontare complessivo delle riserve, si può concretamente escludere la loro destinazione al commercio.

Nei casi preveduti nel presente articolo, il prefetto, indipendentemente dal procedimento penale, può ordinare la sospensione dall'esercizio della farmacia da cinque giorni ad un mese e, in caso di recidiva, può pronunciare la decadenza dell'autorizzazione ai termini dell'art. 113, lettera e)”.

14 Art. 183, comma 1, lett. f) del D.Lgs. 152/2006: “f) «produttore di rifiuti»: il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)”.

15 Accanto alla quale è prevista la figura del *nuovo produttore*, da identificarsi nel soggetto che effettua operazioni modificative della natura o della composizione del rifiuto.

di *Valentina Bracchi*

RIFIUTI URBANI E SPECIALI

meno di specifiche disposizioni contrattuali in tal senso - risulta essere un mero esecutore materiale della volontà della stessa, sulla base di un vincolo contrattuale.

Peraltro, l'operatore di logistica e di magazzino, non detenendo il farmaco ai fini commerciali, né potendolo distribuire in via autonoma (essendo invero nella prassi un mero esecutore materiale di un ordine di consegna proveniente dall'Azienda), non ha nemmeno alcun obbligo di disfarsene allorquando lo stesso sia scaduto, mentre tale obbligo potrebbe ben rinvenirsi in capo all'Azienda Sanitaria, che è invece il soggetto responsabile della sua distribuzione. Alla luce delle valutazioni su esposte, sembra pacifico che l'operatore non possa essere considerato il produttore (né giuridico né materiale), del rifiuto costituito dal farmaco scaduto, purtuttavia occorrerà interrogarsi sulla possibilità di qualificarlo come "*detentore*", essendo lo stesso materialmente nel possesso dei rifiuti stessi.

Né in dottrina né in giurisprudenza si è ancora raggiunta una tesi univoca sulla distinzione tra *produttore* e *detentore*, posto anche che la normativa ambientale pone le due figure, in termini di responsabilità, sul medesimo piano¹⁶.

Il *detentore* - ai sensi della lettera h) dell'art. 183 del TUA - è "*il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso*".

Dall'analisi della sopra citata disposizione, emerge che la definizione di *detentore* fa riferimento al concetto giuridico di *possesso*¹⁷.

A tal proposito deve essere rilevato che l'utilizzo del termine *possesso* è atecnico, in quanto è inteso in senso *materiale* e non *civilistico*.

Secondo il codice civile, infatti, affinché possa parlarsi di *possesso* devono ricorrere due condizioni:

- il *corpus possessionis*, che si identifica con la signoria materiale sulla cosa;
- e l'*animus possidendi* che si identifica nell'intendimento del possessore di esercitare sul bene i poteri del proprietario o del titolare di altro diritto reale.

Sul punto si osservi che "*Secondo l'impostazione tradizionale, il possesso e la detenzione, pur essendo caratterizzati dal medesimo elemento oggettivo (c.d.*

corpus), cioè la materiale disponibilità del bene, si distinguono tra loro in funzione dell'elemento soggettivo (c.d. *animus*): l'*animus possidendi* nel possesso, che consiste nella volontà del possessore di comportarsi, con riguardo al bene, come proprietario; l'*animus detinendi* nella detenzione, che consiste nella volontà del detentore di godere e disporre del bene, ma nel rispetto dei diritti che, sul bene stesso, riconosce spettare ad altri¹⁸".

Il possesso, dal punto di vista civilistico, quindi, è il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale¹⁹, quindi corrisponde ad una situazione di fatto di appartenenza di una cosa ad un soggetto, che si estrinseca attraverso un'attività corrispondente ad un diritto reale che qualifica il potere rispetto alla mera detenzione²⁰. Con la precisazione che, è proprio quest'ultimo elemento di carattere soggettivo che distingue il *possesso* dalla *detenzione*, la quale, infatti, esprime la posizione di chi detiene la cosa con la consapevolezza di non voler tenere la cosa come titolare di un diritto reale, ma per ragioni diverse (ad es. perché dipendente).

A ben vedere, però, quest'ultima distinzione non è stata recepita dal diritto ambientale.

In ordine ai rifiuti, infatti, l'individuazione dello *status* di detentore o possessore non rileva, poiché si prescinde dall'effettiva esistenza dell'*animus possidendi*, rilevando solo il mero fatto dell'effettiva disponibilità materiale della cosa.

Per questo motivo, nell'ambito della gestione dei rifiuti, la categoria del *possessore* rientra in quella di *detentore*, tant'è che i due termini vengono utilizzati indifferentemente come sinonimi.

In conclusione, detentore è chiunque sia in relazione materiale con il rifiuto.

Ciò è confermato anche dalla giurisprudenza, che parla indifferentemente di produttore/detentore del rifiuto:

"Occorre dunque porsi nell'ottica esclusiva del detentore/produttore del rifiuto, non in quella di chi ha interesse all'utilizzo del rifiuto stesso.

È la condotta del detentore/produttore che qualifica l'oggetto come rifiuto e che con la sua azione del "di-

16 Cfr. art. 188 D.Lgs. 152/2006.

17 Art. 1140 c.c.: "*Il possesso è il potere sulla cosa che si manifesta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale. Si può possedere direttamente o per mezzo di altra persona, che ha la detenzione della cosa*".

18 R.LOMBARDI, Il ciclo della gestione dei rifiuti nella legalità del diritto all'ambiente, Cisambiente, EPC Editore, 2017.

19 Art. 1140 (possesso) cc.

20 Cfr. Commentario al Codice Civile, Pluris, Wolters Kluwer

RIFIUTI URBANI E SPECIALI

di Valentina Bracchi

sfarsi” pone un “problema”, quello della gestione del rifiuto, la cui risoluzione costituisce attività di pubblico interesse²¹”.

Pertanto sul punto è possibile concludere che tutti i *gestori* di rifiuti e tutti i *produttori* sono al tempo stesso *detentori*, finché sussista il rapporto di disponibilità²² del rifiuto.

Nel caso di specie occorrerà interrogarsi, pertanto, sulla posizione dell'operatore rispetto ai rifiuti in oggetto.

A parere di chi scrive, questo, sebbene abbia materialmente un contatto con i rifiuti costituiti da farmaci scaduti, non può ritenersi gestore, nella misura in cui non abbia una effettiva disponibilità degli stessi.

Secondo la ricostruzione, i farmaci scaduti dovrebbero soggiacere unicamente al potere dispositivo dell'Azienda Sanitaria che, al momento della scadenza organizza il trasporto e lo smaltimento, senza alcun sostanziale e determinante contributo decisionale da parte dell'operatore che non vanta, appunto autonomia decisionale in merito, salvo eventuale espresso incarico.

Sorge e permane, pertanto, in capo all'Azienda Sanitaria l'onere di gestione dei rifiuti costituiti dai farmaci scaduti.

D'altro canto, una interpretazione più prudente della norma porterebbe a ritenere che l'operatore, per il solo fatto di gestire il luogo ove materialmente è presente il rifiuto e per avere con i rifiuti un contatto materiale, possa esserne considerato il detentore, gravato così della responsabilità per la corretta gestione del rifiuto unitamente al produttore.

Tuttavia, l'assenza di qualsivoglia autonomia decisionale in merito alla gestione del rifiuto - laddove l'operatore non intervenga nella gestione degli stessi, assumendo decisioni in ordine alla scelta del trasportatore, dell'impianto di destinazione, dell'eventuale intermediario, dei tempi di smaltimento e delle modalità di gestione del deposito temporaneo - che si sostanzia in una impossibilità sostanziale di disporre, pare escludere di per sé una responsabilità autonoma del gestore del magazzino.

21 Cass., pen., Sez. III, n. 50309., del 02-12-2014.

22 Ed il rapporto di disponibilità cessa sia con la cessione ad altri, sia con la cessazione della natura del rifiuto nei casi in cui ciò possa avvenire.

COLLANA:

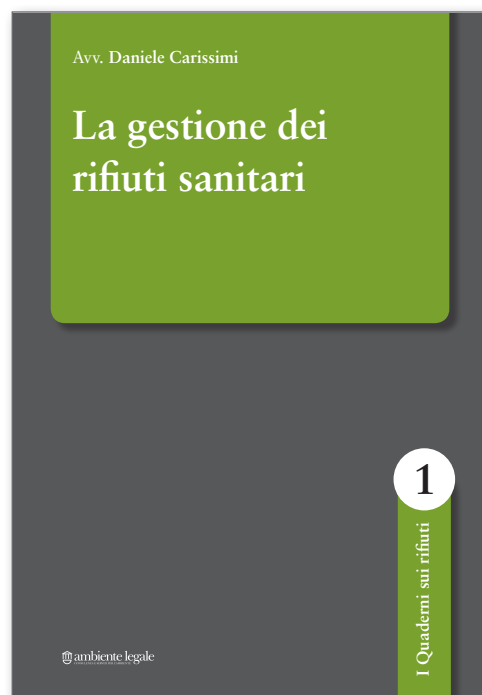
“I Quaderni sui rifiuti”

La gestione dei rifiuti sanitari

Autore:

Avv. D. Carissimi

I rifiuti prodotti dalle strutture sanitarie pubbliche e private, individuate ai sensi del D.lgs. 502/1992, che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca ed effettuano le prestazioni previste dalla L. 833/1978 rappresentano una peculiare species dei rifiuti cc.dd. “*rifiuti sanitari*”. Nel panorama giuridico italiano tali rifiuti trovano la loro disciplina generale nel D.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) nonché la disciplina specifica nel D.P.R. 254/2003, il quale prevede importanti deroghe.



ISBN: 978-88-942121-3-6



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

4.

SOMMARIO

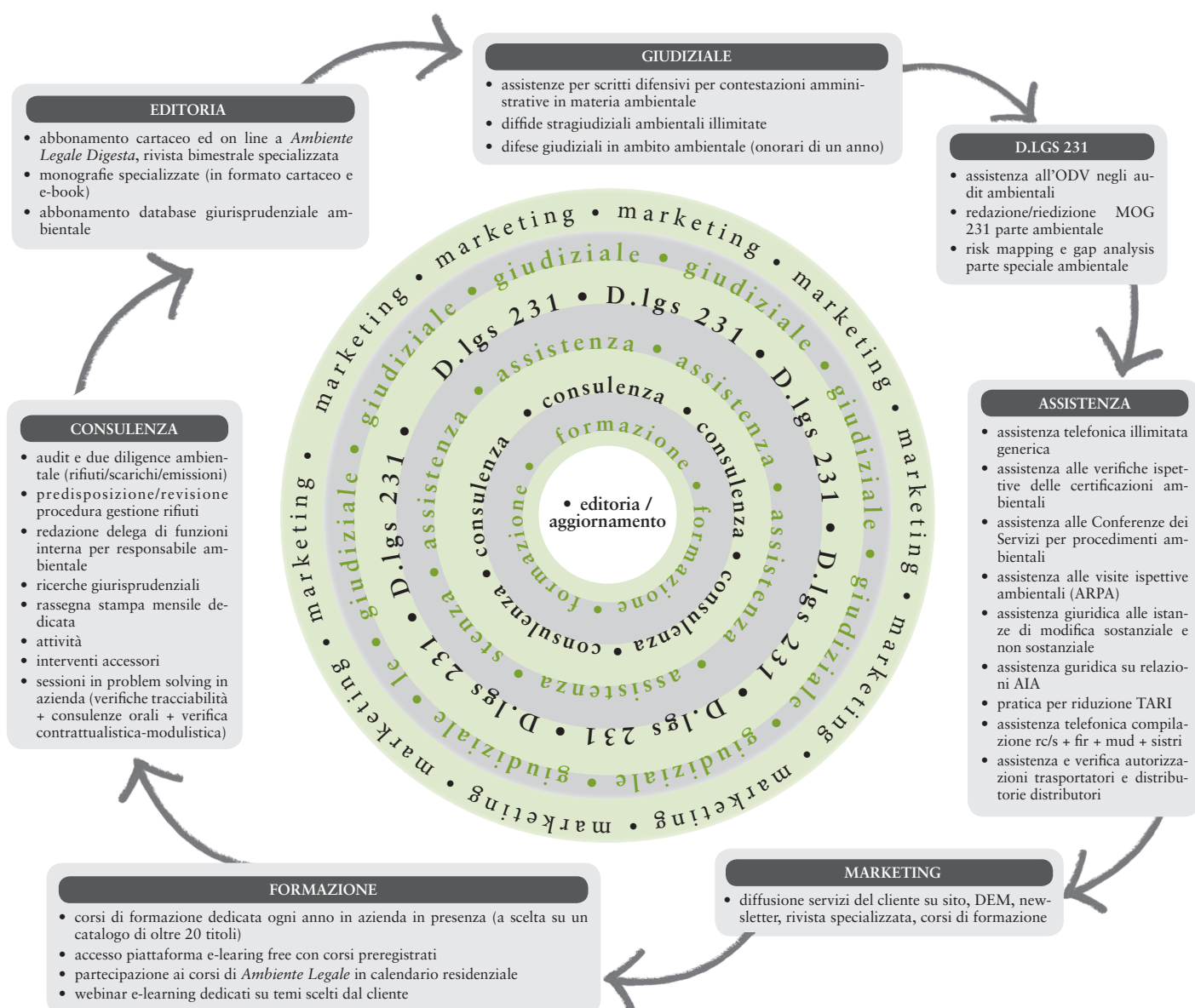
- **4.1. Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 491
 - 4.1.1. Penale 492
 - 4.1.2. Amministrativo 495
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 498
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 500
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.3. Sulle specifiche dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori
in categoria 1 sottocategoria D7
di *Giulia Todini* 504
- **4.3. Quesiti**
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 521
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.3. Modello 231 e certificazioni UNI EN ISO
di *Lucia Giulivi* 544

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	492
• 4.1.1.17. Cass. Pen., Sez. III, del 12 aprile 2019, n. 16042	492
• 4.1.1.18. Cass. Pen., Sez. III, del 12 aprile 2019, n. 16044	492
• 4.1.1.19. Cass. Pen., Sez. III, del 12 aprile 2019, n. 16036	493
• 4.1.1.20. Cass. Pen., Sez. III, del 12 aprile 2019, n. 16056	493
• 4.1.1.21. Cass. Pen., Sez. III, del 14 marzo 2019, n. 11452	494
• 4.1.1.22. Cass. Pen., Sez. III, del 6 febbraio, n. 58123	494
• 4.1.2. Amministrativo	495
• 4.1.2.15. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, dell' 8 aprile 2019, n. 326	495
• 4.1.2.16. Tar Puglia, Lecce, Sez. III, del 5 aprile 2019, n. 542	495
• 4.1.2.17. Cons. Stato, Sez. V, del 2 aprile 2019, n. 2176	496
• 4.1.2.18. Tar Lazio, Roma, Sez. III-ter, del 27 marzo 2019, ordinanza n. 4054	496
• 4.1.2.19. Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, del 20 marzo 2019, n. 86	497
• 4.1.2.20. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, del 1 marzo 2019, n. 351	497
• 4.1.3. D.Lgs. 231/01	498
• 4.1.3.7. Cass. Pen., Sez. IV, del 9 aprile 2019 n. 15335	498
• 4.1.3.8. Cass. Pen., Sez. IV, dell'8 aprile 2019, n. 15329	498
• 4.1.3.9. Cass. Pen. Sez. VI, del 20 marzo 2019, n. 12528	499
• 4.1.3.10. Cass. Pen., Sez. III, del 5 marzo 2019, n. 11518	499
• 4.1.4. Corte Giustizia Europea	500
• 4.1.4.5. Corte di giustizia Ue, Sez. VI, dell'8 maggio 2019, causa C-305/18	500
• 4.1.4.6. Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 28 marzo 2019, causa C-60/18	500
• 4.1.4.7. Corte di giustizia Ue, del 28 marzo 2019, cause riunite da C-487/17 a C-489/17 .	501
• 4.1.4.8. Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 21 marzo 2019, causa C-498/17	501

4.1.1.17.

SANZIONI

Emissioni – Superamento limiti
– Art. 279, comma 2 del d.lgs n. 152/06.

Il reato contestato (superamento dei limiti di emissione ex art. 279, comma e del d.lgs n. 152/06) ha natura di reato istantaneo, potendosi tuttavia configurare anche quale reato a consumazione prolungata o condotta frazionata, caratterizzato dalla ripetizione di singole condotte lesive dell'interesse protetto dalla norma che determinano il superamento dei limiti soglia nel tempo, sebbene con soluzione di continuità (evidente conseguenza delle modalità operative degli insediamenti produttivi), così differenziandosi dal reato necessariamente o eventualmente permanente, rispetto al quale la fattispecie tipica esige o ammette una protrazione nel tempo senza soluzione di continuità.

Cass. Pen., Sez. III,
del 12 aprile 2019, n. 16042

4.1.1.18.

SCARICHI

Scarichi - Rapporti tra controlli amministrativi e rilevanza penale.

Presupposto dell'operatività dell'art. 220 non è l'insorgenza di una prova indiretta quale indicata dall'art. 192 cod. proc. pen., quanto, piuttosto, la sussistenza della mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e nel momento in cui emerge, a prescindere dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata.

Cass. Pen., Sez. III,
del 12 aprile 2019, n. 16044

Il reato di traffico illecito di rifiuti è reato abituale proprio, in quanto caratterizzato dalla sussistenza di una serie di condotte le quali, singolarmente considerate, potrebbero anche non costituire reato. La consumazione deve ritenersi esaurita con la cessazione dell'attività organizzata finalizzata al traffico illecito dei rifiuti e che alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge.

SANZIONI

4.1.1.19.

Art. 452-*quaterdecies* c.p – Previgente art. 260 d.lgs n. 152/06 – natura di reato abituale proprio.

Cass. Pen., Sez. III,
del 12 aprile 2019, n. 16036

È «ingiusto» non soltanto il profitto esplicitamente *contra legem*, ma anche quello collegato a mediazioni o traffici illeciti o ad operazioni volte a manipolazioni fraudolente dei codici tipologici o semplice riduzione dei costi aziendali.

Il requisito dell'ingiusto profitto non deriva dall'esercizio abusivo dell'attività di gestione dei rifiuti, bensì dalla condotta continuativa ed organizzata finalizzata a conseguire vantaggi (risparmi di spesa e maggiori margini di guadagno) altrimenti non dovuti. L'ingiustizia del profitto evoca *“un concetto di relazione che gli deriva dal confronto con quello normalmente conseguito a seguito dell'esercizio lecito dell'attività, sì da rendere l'attività illecitamente svolta ingiustamente concorrenziale e/o maggiormente redditizia non solo per chi la propone, ma anche per chi ne usufruisce (il mercato)”*.

SANZIONI

4.1.1.20.

Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti e ingiusto profitto.

Cass. Pen., Sez. III,
del 12 aprile 2019, n. 16056

4.1.1.21.

SOTTOPRODOTTO

Fresato d'asfalto – Rifiuto – Sottoprodotto.

Il fresato bituminoso proveniente dall'asportazione del manto stradale mediante spandimento al suolo e compattamento costituisce un materiale classificato come rifiuto speciale dal codice europeo dei rifiuti (CER). Il fresato d'asfalto quale rifiuto costituisce, quindi, l'ipotesi normale. Lo stesso può essere trattato alla stregua di un sottoprodotto solo se venga inserito in un ciclo produttivo e venga utilizzato senza alcun trattamento in un impianto che ne preveda l'utilizzo nello stesso ciclo di produzione, senza operazioni di stoccaggio a tempo indefinito.

Cass. Pen., Sez. III,
del 14 marzo, n. 11452

4.1.1.22.

DEFINIZIONI

Produttore del rifiuto – Responsabilità.

L'art. 183 d.lgs 152/06 alla lett. f), definisce produttore il soggetto la cui attività produce rifiuti, senza alcun riferimento, come erratamente sostiene la Corte territoriale ad una attività manipolatoria; e, alla lettera h), qualifica il detentore come il produttore di rifiuto o la persona giuridica o fisica che ne è in possesso. È dunque pacifico che la responsabilità per la gestione dei rifiuti in relazione alle disposizioni nazionali e comunitarie gravi su tutti i soggetti coinvolti nella produzione o nella detenzione di beni dai quali originano i rifiuti pericolosi e che la normativa di riferimento è posta a protezione della salute umana per tutti coloro, quindi anche i lavoratori, che vengono in contatto con i rifiuti nelle attività di gestione degli stessi.

Cass. Pen., Sez. III,
del 6 febbraio, n. 58123

In assenza di contaminazione del sito (nei termini definiti dall'articolo 240, comma 1, lett. e) del TUA) non sono applicabili le procedure di cui agli articoli 242 e ss. del TUA e quindi non è ammessa la messa in sicurezza permanente, configurandosi diversamente un'ipotesi di abbandono di rifiuti, con conseguente obbligo di rimozione e destinazione degli stessi agli impianti autorizzati al trattamento.

BONIFICHE

4.1.2.15.

Contaminazione del sito – Presupposto per procedure di bonifica.

Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, dell'8 aprile 2019, n. 326

Il Legislatore nell'attribuire alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo tutte le controversie comunque attinenti alla complessiva azione della gestione dei rifiuti (anche se posta in essere con comportamenti della P.A. o dei soggetti alla stessa equiparati) si riferisce ai soli comportamenti che costituiscono espressione di un potere autoritativo. (nel caso di specie il contratto di appalto per il servizio di gestione dei rifiuti urbani esula dalla giurisdizione del Giudice Amministrativo di cui all'articolo 133, lett. p), del c.p.a., rientrando, invece, nella giurisdizione del Giudice Ordinario).

COMPETENZA

4.1.2.16.

Contratto di appalto per il servizio di gestione dei rifiuti urbani – Giurisdizione del giudice ordinario.

Tar Puglia, Lecce, Sez. III, del 5 aprile 2019, n. 542

4.1.2.17.

RESPONSABILITÀ

Provvedimenti di approvazione di progetti di opere lesive sotto il profilo ambientale – Legittimazione ad impugnare.

La legittimazione ad agire contro provvedimenti di approvazione di progetti di opere ed impianti potenzialmente impattanti sul territorio, dal punto di vista ambientale, urbanistico e paesaggistico, non richiede una dimostrazione puntuale della concreta dannosità dell'impianto che, in quanto ancora da realizzare si tradurrebbe in una prova di carattere diabolico, ma anche soltanto una prospettazione plausibile delle ripercussioni negative. Un rigore in tal senso sul piano probatorio si porrebbe in violazione dei principi costituzionali sanciti dall'art. 24 e 113 della Costituzione.

Cons. Stato, Sez. V,
del 2 aprile 2019, n. 2176

4.1.2.18.

ALTRO

Impianti fotovoltaici- incentivi – Ritardo o riduzione della corresponsione di incentivi - Questione pregiudiziale – Remissione alla CGUE.

Si ritiene di sottoporre alla Corte di Giustizia il seguente quesito: *“Se il diritto dell’Unione europea osti all’applicazione di una disposizione nazionale, come quella di cui all’art. 26, commi 2 e 3, del d.l. 91/2014, come convertito dalla legge 116/2014, che riduce ovvero ritarda in modo significativo la corresponsione degli incentivi già concessi per legge e definiti in base ad apposite convenzioni sottoscritte dai produttori di energia elettrica da conversione fotovoltaica con il Gestore dei Servizi Energetici S.p.A., società pubblica a tal funzione preposta; in particolare se tale disposizione nazionale sia compatibile con i principi generali del diritto dell’Unione europea di legittimo affidamento, di certezza del diritto, di leale collaborazione ed effetto utile; con gli artt. 16, 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; con la direttiva n. 2009/28/CE e con la disciplina dei regimi di sostegno ivi prevista; con l’art. 216, par. 2, TFUE, in particolare in rapporto al Trattato sulla Carta europea dell’energia”.*

Tar Lazio, Roma, Sez. III-ter,
del 27 marzo 2019,
ordinanza n. 4054

Si esclude l'applicabilità di una impostazione *“penalistica”* (incentrata sul superamento della soglia del *“ragionevole dubbio”*): ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del *“più probabile che non”*.

L'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato (cfr. Corte giust. UE, sentenza n. 534 del 2015).

A tal fine per la l'Autorità amministrativa può utilizzare anche presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c.

RESPONSABILITÀ

4.1.2.19.

Inquinamento - Nesso di causalità tra attività svolta e inquinamento - Canone civilistico del *“più probabile che non”*.

Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, del 20 marzo 2019, n. 86

Il rapporto tra la norma di cui all'art.14 del d.lgs.285/1992, e quella di cui all'art.192 del d.lgs.152/2006 non debba essere inteso nel senso dell'autonomia e alternatività delle due disposizioni, quanto della complementarietà delle stesse. La violazione degli obblighi di cui all'art. 14 del Codice della strada da parte del concessionario della strada - quale è a tutti gli effetti l'Anas - integra l'elemento psicologico della colpa prescritto dall'art. 192 del Codice dell'ambiente.

SANZIONI

4.1.2.20.

Rifiuti abbandonati nelle strade – Art. 14 Cds – Art. 192 del d. lgs. n. 152/06 – Rapporto.

Tar Puglia, Lecce, Sez. I, del 1 marzo 2019, n. 351

RESPONSABILITÀ

Norme antinfortunistiche –
Comportamento anormale –
Possibilità di controllo.

Le norme antinfortunistiche sono destinate a garantire la sicurezza delle condizioni di lavoro, anche in considerazione della disattenzione con la quale gli stessi lavoratori effettuano le prestazioni. Deve considerarsi anormale il comportamento che, per la sua stranezza e imprevedibilità, si ponga al di fuori di ogni possibilità di controllo da parte delle persone preposte all'applicazione delle misure di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro.

L'eventuale colpa concorrente del lavoratore non può spiegare alcuna efficacia esimente per i soggetti aventi l'obbligo di sicurezza che si siano comunque resi responsabili della violazione di prescrizioni in materia antinfortunistica.

Cass. Pen., Sez. IV,
del 9 aprile 2019 n. 15335

RESPONSABILITÀ

Responsabilità da reato degli
enti - Rappresentante legale -
Nomina del difensore di fiducia
nell'interesse dell'ente.

In tema di responsabilità da reato degli enti, il rappresentante legale incompatibile, in quanto indagato, non può provvedere alla nomina del difensore di fiducia nell'interesse dell'ente, ostandovi il generale e assoluto divieto di rappresentanza posto dall'art. 39 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Cass. Pen., Sez. IV,
dell'8 aprile 2019, n. 15329

Il pericolo di reiterazione del reato di cui all'art. 274, comma 1, lett. c) cod. proc. pen., deve essere non solo concreto – fondato cioè su elementi reali e non ipotetici – ma anche attuale, nel senso che deve potersi formulare una prognosi circa la continuità del *periculum libertatis* nella sua dimensione temporale, fondata sia sulla personalità dell'accusato (desumibile anche dalle modalità del fatto per cui si procede) sia sull'esame delle sue concrete condizioni di vita. Tale valutazione prognostica non richiede, la previsione di una specifica occasione per delinquere, che esula dalle facoltà del giudice, ma va valutata tenendo conto della vicinanza ai fatti in cui si è manifestata la potenzialità criminale dell'indagato o anche della presenza di elementi indicativi recenti, idonei a dar conto della effettività del pericolo di concretizzazione dei rischi che la misura cautelare mira a neutralizzare.

SANZIONI

4.1.3.9.

Istigazione alla corruzione e truffa - Pericolo di reiterazione del reato.

**Cass. Pen. Sez. VI,
del 20 marzo 2019, n. 12528**

Dall'assoluzione della persona fisica imputata del reato presupposto per una causa diversa dalla rilevata insussistenza di quest'ultimo, non consegue automaticamente l'esclusione della responsabilità dell'ente per la sua commissione, poiché tale responsabilità deve essere affermata anche nel caso in cui l'autore del suddetto reato non sia stato identificato ovvero in presenza di una declaratoria di prescrizione del reato, riconoscendo, quindi, la necessità di un accertamento autonomo della responsabilità dell'ente. Le ragioni della autonomia della responsabilità dell'ente rispetto alle vicende che riguardano il reato (la cui commissione la legge comunque presuppone) ed il suo autore persona fisica possono individuarsi, in linea generale, nel fatto che il reato è stato commesso nell'interesse dell'ente o da esso l'ente ha comunque tratto un vantaggio e che, come emerge anche dalla relazione ministeriale al d.lgs. 231/01, il sistema così impostato consente di contenere gli effetti negativi di eventuali accorgimenti adottati da soggetti aventi struttura organizzativa interna complessa tali da rendere difficoltosa, se non impossibile, l'individuazione dell'autore del reato.

RESPONSABILITÀ

4.1.3.10.

Autonomia della responsabilità dell'ente rispetto alle vicende che riguardano il reato ed il suo autore persona fisica.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 5 marzo 2019, n. 11518**

Direttiva 2008/98/CE – Recupero o smaltimento dei rifiuti – Istituzione di un sistema integrato di gestione dei rifiuti che garantisca l'autosufficienza nazionale – Realizzazione di impianti di incenerimento o incremento della capacità degli impianti esistenti.

Corte di giustizia Ue, Sez. VI, dell'8 maggio 2019, causa C-305/18

Il principio della gerarchia dei rifiuti deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che qualifica gli impianti di incenerimento dei rifiuti come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», purché tale normativa sia compatibile con le altre disposizioni di detta direttiva che prevedono obblighi più specifici.

L'articolo 2, lettera a), l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2001/42/CE devono essere interpretati nel senso che una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, costituita da una normativa di base e da una normativa di esecuzione, che determina in aumento la capacità degli impianti di incenerimento dei rifiuti esistenti e che prevede la realizzazione di nuovi impianti di tale natura, rientra nella nozione di «piani e programmi», ai sensi di tale direttiva, qualora possa avere effetti significativi sull'ambiente e deve, di conseguenza, essere soggetta ad una valutazione ambientale preventiva.

Riutilizzo e recupero dei rifiuti – Criteri specifici relativi alla cessazione della qualifica di rifiuti dei fanghi di depurazione dopo trattamento di recupero – Assenza di criteri definiti a livello dell'Unione europea o a livello nazionale.

Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 28 marzo 2019, causa C-60/18

L'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, in forza della quale, qualora non sia stato definito alcun criterio a livello dell'Unione europea per la determinazione della cessazione della qualifica di rifiuto per quanto riguarda un tipo di rifiuti determinato, la cessazione di tale qualifica dipende dalla sussistenza per tale tipo di rifiuti di criteri di portata generale stabiliti mediante un atto giuridico nazionale, e non consente a un detentore di rifiuti di esigere l'accertamento della cessazione della qualifica di rifiuto da parte dell'autorità competente dello Stato membro o da parte di un giudice di tale Stato membro.

Il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi, ma la cui composizione non è immediatamente nota, deve, ai fini di tale classificazione, determinare detta composizione e ricercare le sostanze pericolose che possano ragionevolmente trovarsi onde stabilire se tale rifiuto presenti caratteristiche di pericolo, e a tal fine può utilizzare campionamenti, analisi chimiche e prove previsti dal regolamento (CE) n. 440/2008 o qualsiasi altro campionamento, analisi chimica e prova riconosciuti a livello internazionale.

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

CLASSIFICAZIONE

4.1.4.7.

Rifiuti ai quali possono essere assegnati codici corrispondenti a rifiuti pericolosi e a rifiuti non pericolosi – Analisi – Criterio della ricerca ragionevole – Principio di precauzione – Presunzione di pericolosità.

Corte di giustizia Ue, del 28 marzo 2019, cause riunite da C-487/17 a C-489/17

Ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 1999/31, gli Stati membri devono adottare misure affinché le discariche che abbiano ottenuto un'autorizzazione o siano già in funzione al momento del recepimento della suddetta direttiva, ossia al più tardi entro il 16 luglio 2001, possano rimanere in funzione soltanto se tutti i provvedimenti menzionati in tale articolo siano stati adottati con la massima tempestività e al più tardi entro il 16 luglio 2009.

L'articolo 14 istituisce un regime transitorio derogatorio affinché tali discariche siano rese conformi ai nuovi requisiti in materia ambientale. Le autorità competenti devono adottare una decisione definitiva sul proseguimento delle operazioni in base al piano di riassetto e a tale direttiva e, dall'altro, che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per far chiudere al più presto le discariche che non abbiano ottenuto, in forza dell'articolo 8, l'autorizzazione a continuare a funzionare.

DISCARICHE

4.1.4.8.

Direttiva 1999/31/CE – Articolo 14, lettere b) e c) – Discariche di rifiuti – Discariche preesistenti – Violazione.

Corte di giustizia Ue, Sez. V, del 21 marzo 2019, causa C-498/17

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

- **4.2.3. Sulle specifiche dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori in categoria 1 sottocategoria D7**
di *Giulia Todini* 504

“Sulle specifiche dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori in categoria 1 sottocategoria D7”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Con Circolare n. 3 del 21 febbraio 2019 l'Albo Nazionale Gestori Ambientali è tornato sui criteri e requisiti minimi per l'iscrizione all'Albo - di cui alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016 - in particolare quanto alla Categoria 1, chiarendone, nel merito, gli aspetti relativi alla sottocategoria *“raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua”*.

In particolare, l'Albo con tale documento risponde alle richieste pervenutegli circa la possibilità per le imprese già iscritte nella Categoria 1 - alla data di entrata in vigore della delibera n. 5 del 3 novembre 2016 - di svolgere le attività della sottocategoria *“raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua”* di cui all'allegato D, Tab. D7, alla delibera stessa.

Ed invero, diversi sono stati gli interventi dell'Albo sul punto.

Pertanto, si cercherà in tale sede di ripercorrere in maniera esaustiva la normativa interpretativa dell'Albo a seguito dell'entrata in vigore della **Delibera n. 5 del 3 novembre 2016**.

Preliminarmente, infatti, è bene ricordare che la suddetta delibera ha disegnato una nuova struttura della Categoria 1 relativa alla raccolta e al trasporto dei rifiuti urbani, modificando in maniera sostanziale i criteri e i requisiti minimi di iscrizione.

Ed invero, le novità più consistenti riguardano proprio l'individuazione delle sottocategorie della 1 poiché ne sono state individuate delle nuove e sono state accorpate alcune di quelle già esistenti.

I nuovi servizi urbani che sono stati individuati sono i seguenti:

- raccolta e trasporto di rifiuti urbani nelle aree portuali;
- raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle strade extraurbane e sulle autostrade;
- raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua.

Pertanto le imprese che svolgono esclusivamente uno di questi servizi possono ora richiedere l'iscrizione solo in una (o più) di queste sottocategorie; mentre fino dal 31/1/2017 (entrata in vigore della delibera) dovevano necessariamente iscriversi nella Categoria 1 *cosiddetta generale*, con l'onere della dimostrazione dei relativi requisiti.

Nello specifico, proprio questo cambiamento ha creato perplessità per le imprese già iscritte alla Categoria 1, ovvero ci si è chiesti se potessero continuare a svolgere le attività delle nuove sottocategorie individuate dalla delibera.

In particolare, in base all'art. 3 c. 2 della citata de-

ALBO

liberazione, le iscrizioni nelle categorie 1, 4 e 5 in corso di validità alla data di entrata in vigore delle nuove regole (cioè 1/2/2017) rimangono valide ed efficaci fino alla loro scadenza.

Ed invero, l'art. 1 della delibera in materia di dotazioni minime al comma 4 sancisce che le imprese che intendono iscriversi nella Categoria 1 per svolgere esclusivamente singoli e specifici servizi devono disporre solo delle dotazioni minime di veicoli e di personale individuate nelle sottocategorie di cui all'Allegato D riguardanti i servizi medesimi.

Quanto a quelle già iscritte, invece, al comma 6

dell'art. 1 si precisa che l'iscrizione alla categoria 1 ricomprende anche le attività di cui alla stessa classe o classe inferiore alle sottocategorie individuate all'allegato D fermo restando per le imprese che intendono svolgere l'attività di cui alla Tab. D6 e D7 (di interesse) di disporre di macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciali previsti.

Ebbene per la sottocategoria di interesse *Raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua* si riportano i requisiti minimi indicati nella TAB. D7:

QUANTITÀ ANNUA TRASPORTATA	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
NUMERO MACCHINE OPERATRICI / VEICOLI AD USO SPECIALE	Fino a 1.000 t/a 1 Fino a 2.000 t/a 1 Fino a 3.000 t/a 2	3	7	25	89	137
PORTATA UTILE COMPLESSIVA DEI VEICOLI PER LA FASE DI TRASPORTO (IN TONNELLATE)	Fino a 1.000 t/a 1,5 Fino a 2.000 t/a 3 Fino a 3.000 t/a 4	5	17	60	208	321
PERSONALE ADDETTO	Fino a 1.000 t/a 2 Fino a 2.000 t/a 2 Fino a 3.000 t/a 3	6	14	28	120	209

La raccolta e il trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua si compone, dunque, di due fasi:

- la *raccolta* con macchine operatrici e veicoli ad uso speciale adatti al terreno su cui devono operare;
- il successivo *trasporto* del rifiuto.

Pertanto, per queste attività, l'impresa dovrà soddisfare:

- sia il requisito della dotazione minima di veicoli per la raccolta di tali rifiuti (macchine operatrici o veicoli ad uso speciale);
- sia il requisito minimo della portata utile complessiva dei veicoli utilizzati per la fase di trasporto dei rifiuti raccolti;
- oltre alla dotazione minima di personale addetto.

Posto quanto sopra in ordine ai criteri e requisiti della sottocategoria D7, appare opportuno evidenziare che l'Albo, a seguito dell'entrata in vigore della menzionata delibera è tornato più volte a chiarire gli aspetti critici relativamente alle imprese già iscritte in categoria 1 e alla loro possibilità di esercitare tale

attività.

Ed infatti, con la circolare in oggetto si riporta pedissequamente a quanto già disposto sia con Circolare n. 229 del 24 febbraio 2017 che con Circolare n. 153 del 7 dicembre 2018.

Segnatamente:

- con **Circolare n. 229 del 24 febbraio 2017** l'Albo stabiliva che se il provvedimento d'iscrizione nella categoria 1 non riporta esplicitamente l'indicazione delle sottocategorie di cui all'allegato "D" e qualora l'impresa non dimostri la disponibilità delle macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciali previsti, nel provvedimento d'iscrizione viene riportato: "*L'impresa non può esercitare le attività di cui alle sottocategorie "raccolta e trasporto di rifiuti urbani giacenti sulle strade extraurbane e sulle autostrade" oppure "raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua"*" a seconda della sottocategoria interessata.
- con **Circolare n. 153 del 7 dicembre 2018** l'Albo prevedeva, invece, che a seguito dell'entrata in vigore della delibera n.8 del 12 settembre 2017, di modifica della delibera n. 5 del 3 novembre 2016, e con circolare 153/ 2018 era stata ribadita

Sulle specifiche dell'iscrizione all'albo nazionale gestori in categoria 1 sottocategoria D7

ALBO

ta la necessità, solo per le imprese che intendono svolgere anche le attività della sottocategoria di cui alla tabella Tab. D7, di disporre al momento dell'iscrizione delle macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciale previsti.

Pertanto, con la circolare in commento l'Albo ripercorrendo quanto già espresso con i suddetti atti conclude affermando che le imprese già iscritte sono da ritenersi autorizzate a svolgere le attività della sottocategoria "raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua" di cui all'allegato D, Tab. D7, alla delibera stessa, salvo un esplicito divieto che emerga dal provvedimento di iscrizione.

L'Albo, tuttavia, coglie l'occasione per ammonire che in sede di rinnovo del provvedimento di iscrizione:

- le imprese dovranno attestare il possesso dei requisiti;
- la Sezione regionale verificherà la disponibilità delle macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciale.

A fronte di una mancanza la Sezione regionale escluderà la sottocategoria interessata e il provvedimento di rinnovo conterrà espressamente la dicitura "l'impresa non può esercitare le attività di cui alla sottocategoria raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua".

Sulle specifiche dell'iscrizione all'albo nazionale gestori in categoria 1 sottocategoria D7

COLLANA:

"I Quaderni sui rifiuti"

I rifiuti nei quesiti

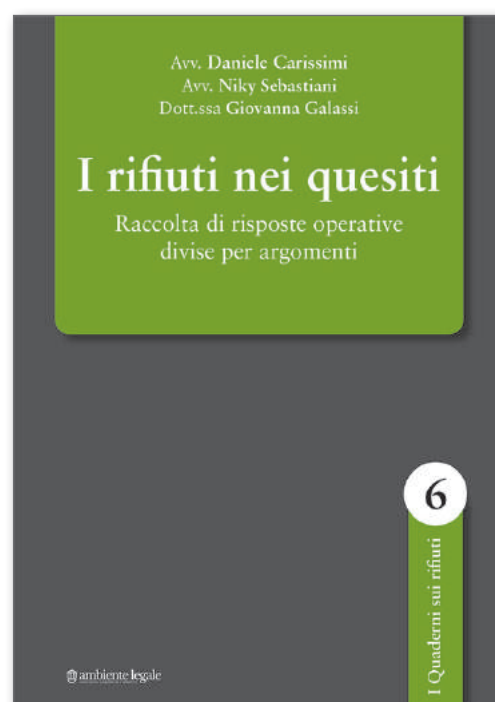
*Raccolta di risposte operative
divise per argomenti*

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>

Prot. n. 05/ALBO/CN

3 NOVEMBRE 2016



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**Deliberazione 3 novembre 2016.****Criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5.****IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI****Visto** il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 212;**Visto** il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 3 giugno 2014, n. 120, recante il Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali;**Visto**, in particolare, l'articolo 11, comma 4, lettera c), del predetto decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale affida al Comitato nazionale il compito di stabilire i criteri specifici, le modalità e i termini per la dimostrazione dell'idoneità tecnica e della capacità finanziaria delle imprese che fanno domanda d'iscrizione all'Albo**Visto**, altresì, l'articolo 9, comma 4, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale prevede che, ai fini dell'iscrizione nella categoria 1, il Comitato nazionale possa individuare sottocategorie le cui classi d'iscrizione sono basate sulla quantità annua di rifiuti complessivamente gestiti;**Considerato** che al fine di individuare la dotazione minima dei veicoli per lo svolgimento delle attività di cui alle categorie dalla 1 alla 5 risulta opportuno tenere conto delle differenti potenzialità e tipologie dei veicoli utilizzati, dell'idoneità dei medesimi per lo svolgimento delle diverse attività oggetto d'iscrizione, dei differenti contesti in cui operano le imprese, nonché dell'esigenza di non ostacolare l'accesso all'attività nelle classi più basse;**Ritenuto**, pertanto, di individuare, in relazione alle classi d'iscrizione, la dotazione minima dei veicoli per lo svolgimento delle attività di cui alle categorie dalla 1 alla 5 sulla base della portata utile complessiva dei veicoli**Ritenuto**, altresì, opportuno agevolare le imprese che intendono iscriversi in più categorie mediante l'introduzione di limiti minimi complessivi, ferma restando la dimostrazione dell'idoneità dei veicoli in relazione alle tipologie di rifiuti e ai tipi di trasporto da effettuare;**Considerato** opportuno precisare che la dotazione minima di veicoli e di personale così stabilita intende individuare i requisiti minimi per l'iscrizione, salvo in ogni caso l'obbligo di disporre della più ampia dotazione di veicoli e di personale che in sede operativa risulti effettivamente necessaria per lo svolgimento dei servizi;

1

ALBO

DELIBERA**Articolo 1***(Dotazioni minime)*

1. La dotazione minima di veicoli e di personale per l'iscrizione nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani è individuata nell'allegato "A".
2. La dotazione minima di veicoli e di personale per l'iscrizione nella categoria 1, con procedura semplificata, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera a), del decreto 3 giugno 2014, n.120, è determinata secondo la formula di cui all'allegato "B".
3. La dotazione minima di veicoli e di personale per l'iscrizione nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di spazzamento meccanizzato è individuata nell'allegato "C".
4. Le imprese che intendono iscriversi nella categoria 1 per svolgere esclusivamente singoli e specifici servizi devono disporre solo delle dotazioni minime di veicoli e di personale individuate nelle sottocategorie di cui all'allegato "D" riguardanti i servizi medesimi.
5. Ai fini dell'iscrizione in più sottocategorie l'impresa deve disporre della somma delle dotazioni minime di veicoli e di personale previste per ciascuna di esse. Ai fini dell'iscrizione nelle sottocategorie di cui all'allegato "D", Tab. D3 e Tab. D4, l'impresa deve disporre delle dotazioni minime di veicoli e di personale previste per una di esse nella classe maggiore richiesta.
6. L'iscrizione nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani di cui al comma 1, in una determinata classe, ricomprende anche le attività di cui alla stessa classe o classe inferiore delle sottocategorie individuate all'allegato "D", fermo restando l'obbligo, per le imprese che intendono svolgere l'attività di cui al medesimo allegato, Tab. D6 e D7, di disporre delle macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciale previsti.
7. L'impresa iscritta o che intende iscriversi in una determinata classe della categoria 1 per l'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani di cui al comma 1, può iscriversi, se in possesso dei previsti requisiti, nelle classi superiori di una o più sottocategorie.
8. La dotazione minima di veicoli e personale per l'iscrizione nelle categorie 4 e 5 è determinata secondo i criteri stabiliti nell'allegato "E".

Articolo 2*(Capacità finanziaria)*

1. Il requisito di capacità finanziaria per l'iscrizione nelle categorie dalla 1 alla 5 si intende soddisfatto con un importo di euro novemila per il primo autoveicolo e di euro cinquemila per ogni veicolo aggiuntivo. Tale requisito è dimostrato con le modalità di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, ovvero mediante attestazione di affidamento bancario rilasciata da imprese autorizzate all'esercizio del credito secondo lo schema allegato sotto la lettera "F".
2. Le imprese che hanno dimostrato il requisito di capacità finanziaria ai fini dell'iscrizione all'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298, e successive modifiche e integrazioni, comprovano il requisito di capacità finanziaria mediante attestazione dell'iscrizione a tale Albo.

Articolo 3*(Disposizioni transitorie e abrogazioni)*

1. Le deliberazioni n. 1 del 30 gennaio 2003, n. 3 del 14 marzo 2012 e n. 6 del 12 dicembre 2012 sono abrogate.
2. Le iscrizioni nelle categorie 1, 4 e 5 effettuate alla data di entrata in vigore della presente deliberazione rimangono valide ed efficaci fino alla loro scadenza. Restano altresì valide le domande

ALBO

d'iscrizione presentate fino alla data di entrata in vigore della presente deliberazione le quali sono istruite e deliberate ai sensi delle previgenti disposizioni.

La presente deliberazione entra in vigore il 1° febbraio 2017.

Il Segretario
Anna Silvestri

Il Presidente
dott. Eugenio Onori

ALBO

ALLEGATO “A”
(Articolo 1, comma 1)

REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI						
RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI						
	DOTAZIONE MINIMA DI VEICOLI E DI PERSONALE					
	CLASSE F < a 5.000 abitanti	CLASSE E < a 20.000 e > o = a 5.000 ab.	CLASSE D < a 50.000 e > o = a 20.000 ab.	CLASSE C < a 100.000 e > o = a 50.000 ab.	CLASSE B* < a 500.000 e > o = a 100.000 ab.	CLASSE A* > o = a 500.000 abitanti
Popolazione Servita						
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	4	10	30	65	262	437
Personale addetto	3	6	14	28	120	220

* Per l'iscrizione nelle classi A e B, la metà della portata utile complessiva minima deve essere soddisfatta con veicoli aventi ciascuno una portata utile non inferiore a 6 tonnellate.

ALLEGATO “B”
(Articolo 1, comma 2)

REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1, AI SENSI DELL'ARTICOLO 16, COMMA 1, LETTERA A), DECRETO 3 GIUGNO 2014, N. 120.

RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI

DOTAZIONE MINIMA DI VEICOLI

La portata utile complessiva minima per l'iscrizione ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera a), del decreto 3 giugno 2014, n. 120 è individuata sulla base della seguente formula, arrotondata all'unità superiore:

$$p.u. = \frac{1,3 \times 365 \times n}{52 \times 6 \times 2} \times 1,15$$

Dove:

p.u. = portata utile complessiva minima

1,3 = produzione media giornaliera di rifiuti per abitante espressa in chilogrammi

365 = giorni/anno

n = numero di abitanti effettivamente serviti

52 = numero settimane/anno

6 = turni giornalieri per settimana

2 = media scanchi giornalieri

1,15 = 15% di maggiorazione che tiene conto dei veicoli di scorta

DOTAZIONE MINIMA DI PERSONALE

La dotazione minima di personale è individuata, con riferimento ai veicoli che concorrono a formare la portata utile complessiva, sulla base della seguente formula, arrotondata all'unità superiore:

$$K \times (a + 2b + 3c)$$

Dove:

K = 1,13 = fattore moltiplicativo che tiene conto del personale di scorta per ferie e malattia

a = numero dei veicoli che necessitano di un solo operatore

b = numero dei veicoli che necessitano di due operatori ciascuno

c = numero dei veicoli che necessitano di tre operatori ciascuno

ALBO

ALLEGATO C
(Articolo 1, comma 3)

REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA I: ATTIVITA' DI SPAZZAMENTO MECCANIZZATO						
DOTAZIONE MINIMA DI VEICOLI						
	CLASSE F < a 5.000 abitanti	CLASSE E < a 20.000 e > o = a 5.000 ab.	CLASSE D < a 50.000 e > o = a 20.000 ab.	CLASSE C < a 100.000 e > o = a 50.000 ab.	CLASSE B < a 500.000 e > o = a 100.000 ab.	CLASSE A > o = a 500.000 abitanti
Popolazione Servita						
A1 – Numero Autospazzatrici*	1	1	1	3	6	10
A2 – Numero Altri Veicoli a motore*	2	5	7	14	18	30
Personale addetto A1	2	2	4	7	34	55
Personale addetto A2	2	6	8	16		

* Le dotazioni minime previste in A1 e A2 possono essere dimostrate in alternativa. Per le classi A e B le stesse devono essere sommate.

ALLEGATO D
(Articolo 1, comma 4)

TAB. D1: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA RACCOLTA DIFFERENZIATA, RIFIUTI INGOMBRANTI E RACCOLTA MULTIMATERIALE

	DOTAZIONE MINIMA DI VEICOLI E DI PERSONALE					
	CLASSE F < a 5.000 abitanti	CLASSE E < a 20.000 e > o = a 5.000 ab.	CLASSE D < a 50.000 e > o = a 20.000 ab.	CLASSE C < a 100.000 e > o = a 50.000 ab.	CLASSE B < a 500.000 e > o = a 100.000 ab.	CLASSE A > o = a 500.000 abitanti
Popolazione Servita						
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	2	5	15	33	131	219
Personale addetto	2	3	7	14	60	110

TAB. D2: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA ATTIVITA' ESCLUSIVA DI RACCOLTA DIFFERENZIATA E TRASPORTO DI UNA O PIU' DELLE SEGUENTI TIPOLOGIE DI RIFIUTI URBANI:
Abbigliamento e prodotti tessili (20 01 10, 20 01 11); batterie e accumulatori (20 01 33* e 20 01 34); farmaci (20 01 31* e 20 01 32); cartucce toner esaurite (20 03 99) e toner per stampa esauriti (08 03 18 e 16 02 16) di cui al paragrafo 4.2 dell'all.1 al DM 8 aprile 2008, modificato con D.M. 13 maggio 2009; oli e grassi commestibili (20 01 25).

	DOTAZIONE MINIMA DI VEICOLI E DI PERSONALE					
	CLASSE F < a 5.000 abitanti	CLASSE E < a 20.000 e > o = a 5.000 ab.	CLASSE D < a 50.000 e > o = a 20.000 ab.	CLASSE C < a 100.000 e > o = a 50.000 ab.	CLASSE B < a 500.000 e > o = a 100.000 ab.	CLASSE A > o = a 500.000 abitanti
Popolazione Servita						
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	0,25	0,50	1	2	3	5
Personale	1	1	2	3	5	8

ALBO

TAB. D3: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI URBANI NELLE AREE PORTUALI						
Quantità annua trasportata	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	Fino a 1.000 t/a 0,75	5	17	60	208	320
	Fino a 2.000 t/a 1,5					
	Fino a 3.000 t/a 2,5					
Personale addetto	Fino a 1.000 t/a 1	2	8	24	84	128
	Fino a 2.000 t/a 2					
	Fino a 3.000 t/a 2					

TAB. D4: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI VEGETALI PROVENIENTI DA AREE VERDI						
Quantità annua trasportata	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	Fino a 1.000 t/a 0,75	5	17	60	208	320
	Fino a 2.000 t/a 1,5					
	Fino a 3.000 t/a 2,5					
Personale addetto	Fino a 1.000 t/a 1	2	8	24	84	128
	Fino a 2.000 t/a 2					
	Fino a 3.000 t/a 2					

ALBO

TAB. D5: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA ATTIVITA' ESCLUSIVA DI TRASPORTO R.U. DA IMPIANTI DI STOCCAGGIO/CENTRI DI RACCOLTA A IMPIANTI DI RECUPERO O SMALTIMENTO						
	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 € < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 € < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 € < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 € < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Quantità annua trasportata						
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	2,50	7	17	60	208	320
Personale addetto	1	2	2	6	20	32

ALBO

TAB. D6: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI GIACENTI SULLE STRADE EXTRAURBANE E SULLE AUTOSTRADE							
Quantità annua trasportata	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 € < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 € < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 € < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 € < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a	
A1 – Numero Macchine operatrici/veicoli uso speciale *	Fino a 1.000 t/a 1	3	6	20	80	120	
	Fino a 2.000 t/a 1						
	Fino a 3.000 t/a 2						
A2 – Numero Autocarri e motocarri	Fino a 1.000 t/a 1	3	6	20	80	120	
	Fino a 2.000 t/a 1						
	Fino a 3.000 t/a 2						
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	Fino a 1.000 t/a 1,5	7	17	60	208	321	
	Fino a 2.000 t/a 3						
	Fino a 3.000 t/a 4						
Personale addetto A1	Fino a 1.000 t/a 2	4	8	24	96	144	
	Fino a 2.000 t/a 2						
	Fino a 3.000 t/a 3						
Personale addetto A2	Fino a 1.000 t/a 2	4	8	24	96	144	
	Fino a 2.000 t/a 2						
	Fino a 3.000 t/a 3						

* Le dotazioni minime previste in A1 e A2 possono essere dimostrate in alternativa. Per le classi A e B le stesse devono essere sommate.

TAB. D7: REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLA CATEGORIA 1: SOTTOCATEGORIA RACCOLTA E TRASPORTO DI RIFIUTI ABBANDONATI SULLE SPIAGGE MARITTIME E LACUALI E SULLE RIVE DEI CORSI D'ACQUA						
Quantità annua trasportata	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 e < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 e < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 e < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 e < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Numero Macchine operatrici / veicoli ad uso speciale	Fino a 1.000 t/a 1	3	7	25	89	137
	Fino a 2.000 t/a 1					
	Fino a 3.000 t/a 2					
Portata utile complessiva dei veicoli per la fase di trasporto (in tonnellate)	Fino a 1.000 t/a 1,5	5	17	60	208	321
	Fino a 2.000 t/a 3					
	Fino a 3.000 t/a 4					
Personale addetto	Fino a 1.000 t/a 2	6	14	28	120	209
	Fino a 2.000 t/a 2					
	Fino a 3.000 t/a 3					

11

ALBO

ALLEGATO E
(Articolo 1, comma 8)

REQUISITI MINIMI PER L'ISCRIZIONE NELLE CATEGORIE 4 E 5						
TAB. E1: DOTAZIONI MINIME DI VEICOLI E DI PERSONALE PER L'ISCRIZIONE IN UNA DELLE CATEGORIE 4 E 5						

	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 € < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 € < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 € < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 € < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Quantità annua trasportata						
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	1	2	8	30	100	160
Personale addetto	1	1	1	3	9	16

TAB. E2: DOTAZIONI MINIME DI VEICOLI E DI PERSONALE PER L'ISCRIZIONE IN ENTRAMBE LE CATEGORIE 4 E 5, STESSA CLASSE						
	CLASSE F < a 3.000 t/a	CLASSE E > o = a 3.000 € < a 6.000 t/a	CLASSE D > o = a 6.000 € < a 15.000 t/a	CLASSE C > o = a 15.000 € < a 60.000 t/a	CLASSE B > o = a 60.000 € < a 200.000 t/a	CLASSE A > o = a 200.000 t/a
Quantità annua trasportata						
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	1,8	3,5	12	45	150	240
Personale addetto	1	1	2	5	14	24

NOTA: Nel caso di iscrizione nelle due categorie ognuna delle quali con differenti classi devono essere dimostrate le dotazioni minime previste per ciascuna categoria e relativa classe

ALLEGATO “F”

(Articolo 2, comma 1)

A T T E S T A Z I O N E

A RICHIESTA DELL'INTERESSATO SI ATTESTA CHE QUESTO **ISTITUTO**

DI CREDITO HA CONCESSO AL SIG.

UN AFFIDAMENTO DI EURO

EMESSO IL

Pillole di rifiuti

La gestione dei rifiuti nei nostri *video tutorial*



*Brevi Video pensati per approfondire
le tematiche che più ti interessano,
realizzati dal nostro team di avvocati specializzati*

I nostri video sono un approfondimento pensato per gestori, produttori, professionisti,
per affrontare con consapevolezza le principali tematiche nel campo dei rifiuti.

Acquista i video tutorial di *Ambiente Legale*
al prezzo di **99,00 euro (+ IVA)**

GRATIS con l'offerta *All In One*

Albo Nazionale
Gestori Ambientali

Le autorizzazioni
alla gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti
derivanti da attività di
manutenzione

La classificazione
dei rifiuti

La pulizia manutentiva
delle reti fognarie

Il Sottoprodotto

End of waste

Le responsabilità
nella gestione dei rifiuti

La delega
di funzioni

Le sanzioni

La tracciabilità
dei rifiuti

Il nuovo Sistri

Il registro di carico
e scarico

Il formulario di identifi-
cazione dei rifiuti

Trasbordo

Reati di ricettazione e
riciclaggio

Reati societari

Reati contro la p.a.

Delitti di criminalità
organizzata

Reati contro la
personalità individuale

Reati informatici
e trattamento illecito
dei dati

I reati in materia di
salute e sicurezza sul
lavoro

Reati in materia di
induzione a non ren-
dere dichiarazioni o a
rendere dichiarazioni
mendaci



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Terni
Milano
Bologna
Roma

0744 400738
02 87366838
051 0353030
06 94443170

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	523
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	524
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	525
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	526
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	527
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	528
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	529
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	530
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	531
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	532
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	533
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	534
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	535
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	436
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	537
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	538
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	539
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	540
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	541
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	542



Abbonarsi ti conviene.

Nel corrispettivo dell'abbonamento
hai diritto di richiedere ed ottenere risposta*,
in 4800 battute, a 3 *quesiti* generici
sull'interpretazione della normativa**.

SCRIVICI A:

info@ambientelegale.it

* Sarà garantito l'anonimato.

** Non possono essere fatte richieste su casi specifici ma solo su concetti generali rientranti nell'ambito di competenza ed interesse. La redazione si riserva il diritto di non rispondere ai quesiti.



Concentrazioni soglia: distinzione tra contaminazione e rischio.

In materia di bonifica¹ dei siti, al fine di ben comprendere la portata delle procedure operative ed amministrative che il soggetto interessato è tenuto ad attivare, risulta di estrema importanza la distinzione tra *concentrazioni soglia di contaminazione* (CSC) e *concentrazioni soglia di rischio* (CSR).

Ed invero, ai sensi dell'art. 242² del D. Lgs. n. 152/2006 il “*responsabile dell'inquinamento*” al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito³ mette in opera le misure necessarie di prevenzione così come indicate dal legislatore:

- a) svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, “*un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento*”;
- b) ove accerti che il livello delle **concentrazioni soglia di contaminazione** (CSC) non sia stato superato, provvede al “*ripristino della zona contaminata*”;
- c) ovvero, ove accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, ne dà comunicazione all'autorità di settore attivando un “*piano di caratterizzazione*”;
- d) sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle **concentrazioni soglia di rischio** (CSR);
- e) nell'eventualità del superamento dei valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), predisporre il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale.

Dal dato normativo emerge, dunque, con assoluta chiarezza la distinzione tra le due concentrazioni soglia non solo in ragione della sequenza temporale con cui le matrici ambientali, di contaminazione prima, e di rischio poi, devono essere analizzate e valutate alla luce della loro incidenza sul sito di rife-

rimento ma anche delle conseguenti procedure operative e amministrative necessarie.

Le CSC rappresentano i livelli di contaminazione - specificamente individuati nell'Allegato 5 Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 - delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica fissati dal legislatore, diversamente le CSR individuano quei livelli di contaminazione delle matrici ambientali da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica - secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006 - e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica.

Ebbene, con recente intervento del Consiglio di Stato⁴ i giudici, con riguardo alla distinzione tra CSC e CSR hanno affermato che “*con le risultanze del piano della caratterizzazione si può progettare la bonifica, ma a tal fine è necessario preventivamente verificare la distribuzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti al di sopra delle CSC. In sede di approvazione del piano di caratterizzazione si devono indicare i valori CSC, cioè i valori minimi che servono a riconoscere l'esistenza delle sostanze; dopo di che, in fase di progettazione della bonifica si determineranno i valori di CSR, cioè le concentrazioni degli inquinanti che non causano rischio per l'uomo e l'ambiente e cioè sono accettabili*”.



In conclusione, la concentrazione soglia di contaminazione è strumentale a riconoscere, nell'area sottoposta a verifica l'esistenza di sostanze inquinanti in una soglia tale da giustificare la predisposizione di un piano di caratterizzazione; la concentrazione soglia di rischio è, invece, preordinata alla verifica della sussistenza di un livello di rischio tale da giustificare l'attuazione di interventi di bonifica e di messa in sicurezza.

1 Art. 240 (definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006: “*l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio* (CSR)”.

2 Art. 242 (Procedure operative ed amministrative) del D. Lgs. n. 152/2006.

3 Art. 240 (definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006: “*l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti*”.

4 Consiglio di Stato, Sez. V del 10 aprile 2019 n. 236.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.3.



Nel caso in cui un detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi (c.d. codici a specchio) si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo quest'ultimo deve essere classificato come rifiuto pericoloso?

Se analizziamo la normativa italiana e ci poniamo la questione in ambito nazionale ci troviamo in ogni caso a confrontarci con la normativa dell'Unione e a doverla leggere e capire.

Vi era un tempo in cui il decreto legge del 24 giugno 2014, n. 91, coordinato con la legge di conversione dell'11 agosto 2014, n. 116, all'art. 13 comma 5 b-bis), stabiliva in Premessa delle regole rigide per la classificazione e con esse la presunzione di pericolosità in caso di dubbio¹.

Ciò fin quando il decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91, convertito in legge del 3 agosto 2017, n. 123, all'art. 9 neutralizzava l'intera premessa all'allegato D, indicando quale riferimento la normativa europea².

La questione del criterio da seguire nelle analisi di laboratorio che vede l'intrecciarsi della presunzione di pericolosità con l'idea di una certezza o una probabilità nelle analisi è complessa³.

Per fortuna abbiamo una interpretazione autentica delle fonti europee con la **decima sezione della Corte di giustizia che si pronuncia sull'argomento con sentenza del 28 marzo 2019, cause riunite da C-487/17 a C-489/17**.

Innanzitutto la certezza delle analisi non può essere assoluta, ma neanche discrezionale: si devono ricercare quelle che possano ragionevolmente trovarvisi.

Si deve seguire un'adeguata caratterizzazione dei rifiuti, basata prima sull'accertamento della loro esatta composizione e, successivamente, sulla verifica della pericolosità delle sostanze così individuate. Quindi una certezza ragionevole.

Per venire al quesito posto, a fronte della impossibilità di determinare con certezza l'assenza di sostanze pericolose in tale rifiuto, la Corte di giustizia chiarisce che il **principio di precauzione** deve essere interpretato nel senso che, qualora, dopo una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, il detentore si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo che detto rifiuto presenta, quest'ultimo deve essere classificato come rifiuto pericoloso.

Gli Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti del 9 aprile 2018⁴, al capitolo 3.2 chiariscono che *“se le informazioni raccolte sulla composizione dei rifiuti (tenendo conto di tutte le opzioni di cui sopra) non consentono di trarre conclusioni o valutare le caratteristiche di pericolo presentate dai rifiuti, né mediante calcolo, né mediante l'esecuzione di prove sui rifiuti in linea con la seguente fase 4, l'operatore prende in considerazione la possibilità di classificare i rifiuti come pericolosi (se necessario previa consultazione con l'autorità competente)”*.



In conclusione qualora il detentore a fronte di un rifiuto identificato con codice speculare si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo il deve essere classificato come rifiuto pericoloso.

- 1 Premessa allegato D testo previgente: 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”*.
- 2 Art. 9 - Misure urgenti ambientali in materia di classificazione dei rifiuti -: *“1. I numeri da 1 a 7 della parte premessa all'introduzione dell'allegato D alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono sostituiti dal seguente: «1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014”*.
- 3 Sulla polemica tra tesi contrapposte della certezza e della probabilità si rinvia in questa rivista a *“La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità; “Benvenuta la Corte di Giustizia Europea”*, di G. Galassi in Ambiente Legale Digesta Settembre-Ottobre 2017; da ultimo *Le voci a specchio: la certezza delle analisi secondo la Corte di giustizia europea. In medio stat virtus* di G. Galassi in Ambiente legale Digesta marzo-aprile 2019.
- 4 Già in precedenza la Guidance Document on the classification and assessment of waste dell'8 giugno 2015.

**Sansa di olive asciugata e essiccata: rifiuto o sottoprodotto?**

Come noto, per potersi parlare di **sottoprodotto** e non di **rifiuto** l'art. 184-bis del TUA prevede determinate condizioni, ovvero:

- a) *a sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*
- b) *è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;*
- c) *la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*
- d) *l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana".*

Posto che per **normale pratica industriale** deve intendersi *l'insieme di tutti quei trattamenti o interventi, che non incidono o fanno perdere al materiale la sua identità e le caratteristiche merceologiche che esso già possiede - come prodotto industriale o come sottoprodotto - ma che si rendono utili o funzionali per il suo ulteriore e specifico utilizzo*¹, la corte di Cassazione, nella recente sentenza del 1 febbraio 2019, n.4952 è tornata a pronunciarsi sull'ampiezza di tale concetto in relazione alla possibilità di ricomprendervi anche le operazioni di asciugatura ed essiccazione della sansa di olive.

Nel caso di specie, infatti, veniva scoperto che in un magazzino "erano custoditi circa duecento sacchetti da 25 chilogrammi l'uno contenenti sansa e ulteriori venti quintali sfusi sempre contenenti sansa, evidentemente asciugata o in attesa di essiccazione, per cui il giudice di primo grado ha condannato l'imputato per il reato di cui all'art. 256 comma 1 lett.a)² per

aver posto in essere una attività di raccolta di rifiuti speciali non pericolosi, desunta proprio dalle modalità di presentazione delle stesse sansa".

L'imputato proponeva Appello verso la suddetta sentenza, poi convertito in ricorso in Cassazione ai sensi dell'art. 568 c.p.p., data l'inappellabilità della sentenza, sostenendo l'errata qualificazione giuridica della condotta dal momento "*che la sansa di olive non si sarebbe dovuta considerare come rifiuto in quanto la stessa era destinata ad essere riutilizzata come consentito ai sensi dell'art. 184-bis lett. b) del D. Lgs. n. 152 del 2006 e che il frantoio di provenienza della sansa, essendo di tipologia tradizionale a tre fasi avrebbe realizzato un prodotto asciutto e compatto che non avrebbe necessitato di alcun ulteriore trattamento, né simile né diverso dalla pratica industriale motivo per cui la sansa in deposito presso il magazzino avrebbe dovuto essere qualificata quale sottoprodotto e non come rifiuto".*

La Corte di Cassazione, tuttavia, valutando gli accertamenti posti in essere nel giudizio primo grado ha ritenuto corretta la valutazione del giudice di prime cure il quale ha ritenuto la sansa di olive asciugata ed essiccata **rifiuto** poichè non utilizzata direttamente dal produttore, ma sottoposta a trasformazione preliminare (asciugatura ed essiccazione) e, dunque, non rientrante nella nozione di **sottoprodotto** ex art. 184-bis del TUA ed ha dichiarato il ricorso inammissibile condannando l'imputato al pagamento delle spese processuali.



In conclusione, quindi, gli Ermellini hanno ribadito l'orientamento interpretativo per cui il procedimento di asciugatura ed essiccazione della sansa deve essere considerato un trattamento diverso dalla *normale pratica industriale* con conseguente riconducibilità appunto della sansa stessa, nella categoria dei rifiuti.

1 Si veda sul punto, Quesito *non rifiuti*, in *Ambiente Legale Digesta*, settembre-ottobre 2016.

2 Art. 256 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata) comma 1, lett. a) del TUA: "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".

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.3.


Deposito temporaneo: sono sufficienti i soli requisiti previsti dall'art. 183 del TUA?

Come noto la definizione di *deposito temporaneo* è contenuta all'art. 183 lett. bb) del D. Lgs. n. 152/2006 il quale nel chiarire che si tratta del “*raggruppamento di rifiuti e del deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento nel luogo in cui gli stessi sono prodotti*”¹ ne illustra anche le condizioni (più volte affrontate dettagliatamente in tale sede) normativamente idonee ad integrarlo.

In sintesi, la suddetta disposizione prevede che:

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. 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.

Ebbene, il rispetto di tali condizioni è da solo sufficiente ad integrare un deposito temporaneo e, dunque, ad esimere il produttore del rifiuto dalle eventuali conseguenze in termini di autorizzazione ed eventuale gestione illecita degli stessi?

Ed invero, con una recente sentenza la Suprema Corte² ha ritenuto configurarsi un *deposito incontrollato* in ordine ad una area adibita a stoccaggio di veicoli demoliti adiacente ad altra area autorizzata per carrozzeria ed autodemolizioni, stabilendo che non rileva da solo (al fine di integrare il deposito temporaneo) il nesso di collegamento funzionale con il luogo di produzione del rifiuto e la contiguità delle aree ove i rifiuti sono raggruppati quando non sono anche rispettati i *principi di precauzione* e di *azione preventiva* nonché le condizioni richieste dall'art. 183 lett. bb) del D. Lgs. n. 152/2006.

Con ciò, di fatto, i giudici - per la configurazione del *deposito temporaneo* - hanno sancito la necessità del rispetto non solo delle condizioni dettate dal legislatore nazionale ed espressamente previste nel Testo unico ambientale, ma anche dei principi enucleati in ambito comunitario.

Nel merito, il *principio di precauzione* e di *azione preventiva* rispondono alla logica generale comunitaria in materia ambientale di anticipazione della soglia di intervento ad un momento prodromico rispetto alla concretizzazione dell'evento dannoso.



In conclusione, il deposito temporaneo, per essere integrato, deve rispettare, tra l'altro (dunque, non solo), le condizioni fissate dal D. Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, lett. bb) ed è comunque soggetto al rispetto dei *principi di precauzione* e di *azione preventiva* in quanto, ai sensi delle direttive comunitarie in materia e della normativa nazionale attuativa delle medesime, esso deve osservare precise condizioni di qualità, di tempo, di quantità, di organizzazione tipologica e di rispetto delle norme tecniche che ne anticipano e prevengono gli eventuali eventi dannosi.

1 Sul punto si precisa che per costante giurisprudenza per luogo di produzione dei rifiuti deve intendersi “*non solo quello in cui i rifiuti sono prodotti ma anche quello che si trova nella disponibilità dell'impresa produttrice purché funzionalmente collegato al luogo di produzione*”. (su tutte Corte Cass. Pen. Sent. n. 16441 del 31 marzo 2017)

2 Cass. Pen. Sez. III Sent. n. 49674 del 30 ottobre 2018.



Il manutentore quando si trova a gestire i rifiuti prodotti dalla sua attività può decidere di non avvalersi della disciplina derogatoria e scegliere quella ordinaria? A quali obblighi dovrà adempiere?

Il manutentore, nella gestione dei rifiuti prodotti dalla sua attività, nonostante l'applicabilità delle previsioni derogatorie (regime di favore di cui all'art. 230 ovvero 266, comma 4, d.lgs n. 152/06¹), **resta sempre libero di scegliere la disciplina ordinaria**. La disciplina derogatoria non è un obbligo, ma anzi implica l'onere del soggetto di provarne i presupposti di legge per l'applicabilità.

Nel caso in cui il manutentore preferisca le regole ordinarie:

- dovrà procedere a classificazione del rifiuto, in conformità all'Allegato D della Parte IV del TUA;
- dovrà procedere al **deposito temporaneo nel luogo² in cui il rifiuto risulta prodotto**, ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. *bb*) del TUA;
- si dovrà per di più confrontare con **le regole di tracciabilità**: redigere il formulario ai fini del trasporto del rifiuto verso l'impianto di destinazione; tenere un registro di carico e scarico, qualora trattasi di rifiuti pericolosi ovvero di rifiuti non pericolosi provenienti da una attività industriale, artigianale o di potabilizzazione delle acque; procedere al **MUD**;
- è tenuto a **conferire il rifiuto a trasportatori iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali**, ai sensi e per gli effetti dell'art. 212 del Testo Unico Ambientale (trasportatori iscritti nella *Categoria 4 - raccolta e trasporto conto terzi di rifiuti speciali non pericolosi* o nella *Categoria 5 - raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi*), nell'os-

servanza dello specifico codice CER trasportato;

- nell'ipotesi in cui provveda per conto proprio al trasporto dei rifiuti prodotti dovrà avere cura di essere iscritto **all'Albo Nazionale Gestori Ambientali**, in categoria *2-bis* (produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) in relazione allo specifico CER trasportato;
- è tenuto ad **effettuare il conferimento dei rifiuti a smaltitori/recuperatori che siano autorizzati** a farlo e, quindi, sarà suo compito non solo valutare che questi ultimi siano autorizzati³, ma che l'autorizzazione stessa sia vigente al momento del conferimento.



In conclusione il manutentore, nella gestione dei rifiuti prodotti dalla sua attività, nonostante l'applicabilità delle previsioni derogatorie (regime di favore di cui all'art. 230 ovvero 266, comma 4, d.lgs n. 152/06), resta sempre libero di scegliere la disciplina ordinaria incorrendo negli adempimenti suesposti.

- 1 Il Testo Unico ambientale prevede ai sensi degli artt. 230 e 266, comma 4 (*I rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività. specifiche norme derogatorie al deposito temporaneo e al trasporto dei rifiuti derivanti dall'attività di manutenzione*).
- 2 Si ricorda che di contro l'art. 230. Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture – comma 1 consente che *“Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione ovvero con il luogo di concentramento 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”*.
- 3 Cioè siano in possesso di autorizzazione semplificata ex art. 214-216 del TUA; autorizzazione ex art. 208 del TUA; autorizzazione unica ambientale ai sensi del DPR 59/2013; autorizzazione integrata ambientale ai sensi degli artt. 29-bis ss del TUA.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.3.



Il proprietario di un'area ove terzi abbandonino rifiuti, concorre nel reato di abbandono?

Secondo una recente sentenza¹ della Suprema Corte, del marzo scorso - che peraltro si attiene al consolidato orientamento degli ermellini² - al proprietario del sito interessato dall'abbandono di rifiuti, non può essere ascritta *tout court* una responsabilità per il concorso nel reato commesso dal soggetto che ha abbandonato i propri rifiuti.

Ed invero, secondo l'orientamento della Cassazione, affinché si possa configurare una corresponsabilità del proprietario nella fattispecie di abbandono (di cui all'art. 256 co. 2 TUA), non è sufficiente una condotta omissiva (che si espliciti nell'inerzia o mera consapevolezza della condotta altrui), dovendo invece ricorrere l'obbligo giuridico di impedire l'evento, di cui al comma 2 dell'art. 40 del codice penale.

E segnatamente: *“con riferimento al reato di abbandono di rifiuti, non sempre la posizione del proprietario o possessore dell'area può configurare un'ipotesi di concorso nel reato, tanto è vero che la giurisprudenza di questa Corte ha evidenziato, in modo pienamente condivisibile, che la semplice inerzia, conseguente all'abbandono da parte di terzi o la consapevolezza, da parte del proprietario del fondo, di tale condotta da altri posta in essere, non siano idonee a configurare il reato e ciò sul presupposto che una condotta omissiva può dare luogo a ipotesi di responsabilità solo nel caso in cui ricorrano gli estremi dell'art. 40 c.p., comma 2, ovvero sussista l'obbligo giuridico di impedire l'evento”*.

Ed ancora: *“a tali conclusioni deve pervenirsi anche nel caso in cui il proprietario del terreno non si attivi per la rimozione dei rifiuti, in quanto la responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo, che questi può assumere solo ove compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti”*.

La Corte, peraltro, nella sentenza in commento, precisa che detto obbligo giuridico di impedire l'evento, non può essere rinvenuto in una ordinanza sindacale di rimozione, posto che la stessa è naturalmente successiva rispetto alla consumazione del reato e ne

presuppone l'accertamento. Inoltre, l'inosservanza dell'ordinanza costituisce autonoma fattispecie di reato, ai sensi del comma 3 dell'art. 255 TUA.

“L'obbligo giuridico di impedire l'evento, peraltro, non poteva certamente essere ravvisato nella inottemperanza all'ordinanza di rimozione, provvedimento successivo all'abbandono, che presuppone, infatti, il previo accertamento dello stesso e l'inosservanza del quale configura autonomo reato, sanzionato dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 255, comma 3”.



Pertanto può affermarsi che il reato di abbandono di rifiuti, di cui all'art. 256 comma 2 D.Lgs. 152/2006, non può configurarsi nella forma omissiva, nei confronti del proprietario che sia rimasto inerte, non impedendo l'abbandono dei rifiuti da parte di terzi, in mancanza di uno specifico obbligo giuridico di impedire l'evento.

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

Autore: Avv. D. Carissimi



LIBRO 26,00 € • E-BOOK* 18,00 €

*formato digitale per computer e tablet

¹ Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 08-02-2019) 28-03-2019, n. 13606

² Cfr. Sez. 3, n. 40528 del 10/6/2014, Cantoni, Rv. 260754; Sez. 3, n. 49327 del 12/11/2013, Merlet, Rv. 257294; Sez. 4, n. 36406 del 26/6/2013, Donati e altro, Rv. 255957; Sez. 3, n. 2477 del 09/10/2007 (dep. 2008), Marcianò e altri, Rv. 238541; Sez. 3, n. 32158 del 1/7/2002, Ponzio A, Rv. 222420; Sez. 3, n. 2206 del 12/10/2005 (dep. 2006), Bruni, Rv. 233007



Mud 2019 e Comunicazione rifiuti semplificata: quale è la novità?

È noto che in G.U. del 22 febbraio 2019 è stato pubblicato il D.P.C.M. del 24 dicembre 2018, recante “*Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2019*”, che sostituisce il precedente modello aggiornandolo.

Come il solito, il decreto è costituito da un solo articolo e quattro allegati, che recano le istruzioni e modelli di comunicazioni¹, che risultano invariati rispetto al passato².

Si ricorda che, poiché il decreto è stato pubblicato il 22 febbraio, la scadenza per l'anno in corso è necessariamente slittata al 22 giugno 2019³, ma tornerà di nuovo ad essere il 30 aprile per gli anni a venire, così come stabilito dall'art. 1 del DPCM stesso.

Quanto alla Comunicazione semplificata, per l'appunto agevolata rispetto a quella ordinaria, la medesima può essere effettuata solo dai produttori iniziali che, nella propria Unità Locale, producono non più di sette rifiuti e, per ogni rifiuto, utilizzano non più di tre trasportatori e tre destinatari finali.

La novità è rappresentata dall'ulteriore condizione, posta quest'anno, che per accedere alla semplificazione il conferimento dei rifiuti da parte dei produttori iniziali debba essere svolto in Italia. **La comunicazione rifiuti semplificata, quindi, non può essere presentata da produttori che conferiscono i rifiuti all'estero.**

Nello specifico, si ricorda che il dichiarante dovrà:

- procedere alla compilazione della comunicazione, mediante l'inserimento dei dati nel portale mudsemplificato.ecocerved.it;
- procedere alla stampa della Comunicazione stessa una volta compilata;

- provvedere a firmare, con firma autografa la comunicazione in formato documento cartaceo;
- trasformare il documento in un documento elettronico in formato PDF;
- scansionare un SOLO documento elettronico in formato PDF (il medesimo deve contenere: copia della Comunicazione Rifiuti semplificata firmata, copia dell'attestato di versamento dei diritti di segreteria alla CCIAA competente, copia del documento di identità del sottoscrittore)⁴.
- Trasmettere via PEC all'indirizzo unico comunicazioneemud@pec.it il file in formato pdf ottenuto.

Non è corretta la Comunicazione effettuata con un procedimento diverso da quello descritto. Quindi occorre fare attenzione e guardarsi bene sia dal procedere a compilare la Comunicazione Rifiuti semplificata manualmente sia dall'inviare la Comunicazione stessa con spedizione postale.



In conclusione, rispondendo alla domanda posta, può dirsi che la Comunicazione semplificata può essere presentata dai soggetti che producono, nella propria Unità Locale, non più di 7 rifiuti per i quali sono tenuti a presentare la dichiarazione e, per ogni rifiuto, utilizzano non più di 3 trasportatori e 3 destinatari finali. La stessa tuttavia - da quest'anno - non può essere presentata da produttori che conferiscono i rifiuti all'estero.

1 Comunicazione Rifiuti; Comunicazione Veicoli Fuori Uso; Comunicazione Imballaggi, composta dalla Sezione Consorzi e dalla Sezione Gestori Rifiuti di imballaggio; Comunicazione Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche; Comunicazione Rifiuti Urbani, Assimilati e raccolti in convenzione; Comunicazione Produttori di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche.

2 In merito alle differenze del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2019 si legga “*Il nuovo MUD: trova le differenze*”, di C. Fiore in ambiente Legale Digesta marzo-aprile 2019.

3 Ai sensi dell'art. 6 della legge del 25 gennaio 1994, n. 709 si dispone che: “*Qualora si renda necessario apportare, nell'anno successivo a quello di riferimento, modifiche ed integrazioni al modello unico di dichiarazione ambientale, le predette modifiche ed integrazioni sono disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro la data del 1 marzo; in tale ipotesi, il termine per la presentazione del modello è fissato in centoventi giorni a decorrere dalla data di pubblicazione del predetto decreto*”.

4 Qualora il file PDF ottenuto dalla scansione è firmato digitalmente con la firma elettronica, allora si potrà evitare di allegare anche la copia del documento d'identità.



Come devono essere trasportati i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo?

Sono *rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo* quelli indicati al comma 1 lett. d) del DPR 15 luglio 2003, n. 254¹, individuati dalle voci 18.01.03 e 18.02.02 nell'allegato A della Dir.Min. 9 aprile 2002.

La gestione dei *rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo* è puntualmente disciplinata dall'art. 8 (*Deposito temporaneo, deposito preliminare raccolta e trasporto*) del DPR citato, che regola la gestione dei *rifiuti sanitari*² e che - ai sensi dell'art. 227³ co. 1 lett. b) del D.Lgs. 152/2006 - si pone come normativa speciale rispetto a quella generale sui rifiuti di cui alla parte IV del TUA⁴.

Ai sensi della citata disposizione, per garantire la tutela della salute e dell'ambiente la raccolta e il trasporto devono essere effettuati nel rispetto della disciplina generale sui *rifiuti pericolosi*⁵, con l'eccezione che, durante le operazioni i rifiuti devono rimanere all'interno di contenitori aventi specifiche caratteristiche⁶. E segnatamente, i medesimi devono essere composti:

- da un imballaggio interno a perdere
 - rigido o flessibile recante la scritta «*Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*» e il simbolo del rischio biologico, qualora si tratti di rifiuti non taglienti;
 - solo rigido - resistente alla puntura - recante la scritta «*Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo taglienti e pungenti*» nel caso in cui si tratti di rifiuti taglienti o pungenti

- da un imballaggio rigido esterno (avente caratteristiche adeguate per resistere agli urti ed alle sollecitazioni provocate durante la loro movimentazione e trasporto, realizzato in un colore idoneo a distinguerli dagli imballaggi utilizzati per il conferimento degli altri rifiuti e recante la scritta «*Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*»):
 - a perdere o, eventualmente
 - riutilizzabile previa idonea disinfezione ad ogni ciclo d'uso

La norma prescrive inoltre che il trasporto debba essere effettuato nel minor tempo possibile⁷.



Alla luce di quanto sopra, il *trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo* deve essere svolto nel rispetto della disciplina generale sui rifiuti pericolosi e delle specifiche prescrizioni di cui all'art. 8 del DPR 254/2006.

- 1 Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della L. 31 luglio 2002, n. 179.
- 2 DPR 524/2003 Art. 2 comma 1 lett. a) Sono rifiuti sanitari: «*i rifiuti elencati a titolo esemplificativo, negli allegati I e II del presente regolamento, che derivano da strutture pubbliche e private, individuate ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che svolgono attività medica e veterinaria di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca ed erogano le prestazioni di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833*».
- 3 D.Lgs. 152/2006 Art. 227 (*Rifiuti elettrici ed elettronici, rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti sanitari, veicoli fuori uso e prodotti contenenti amianto*) «1. Restano ferme le disposizioni speciali, nazionali e comunitarie relative alle altre tipologie di rifiuti, ed in particolare quelle riguardanti:
 - a) [omissis]
 - b) **rifiuti sanitari: decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254;** [omissis]».
- 4 Il rapporto di specialità è confermato altresì dall'art. 4 del DPR 254/2003 prevede espressamente che: «*Fatto salvo quanto previsto dai seguenti articoli, alle attività di deposito temporaneo, raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, intermediazione e commercio dei rifiuti sanitari, [...] si applicano, in relazione alla classificazione di tali rifiuti come urbani, assimilati agli urbani, speciali, pericolosi e non pericolosi, le norme regolamentari e tecniche attuative del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 [ora D.Lgs 152/2006], che disciplinano la gestione dei rifiuti*».
- 5 Art. 8 comma 3 lett. b) DPR 254/2003.
- 6 Art. 8 commi 1 e 2 DPR 254/2003.
- 7 Art. 8 comma 3 lett. c) DPR 254/2003.



Per poter lecitamente installare ed avviare un impianto di sterilizzazione all'interno di un'Azienda Sanitaria è necessario conseguire un'Autorizzazione Ambientale?

4.3.9.3.

La disciplina in materia di sterilizzazione di rifiuti sanitari pericolosi all'interno degli ospedali e, più in generale, delle ASL è contenuta nel noto D.P.R. del 15 luglio 2003, n. 254 “Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari”.

Detto atto definisce *rifiuti sanitari*, i rifiuti elencati a titolo esemplificativo, negli allegati I e II del regolamento stesso, che derivano da strutture *pubbliche* e *private*, individuate ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che svolgono attività *medica* e *veterinaria* di prevenzione, di diagnosi, di cura, di riabilitazione e di ricerca ed erogano le prestazioni di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Tra questi si distinguono poi:

- *i rifiuti sanitari non pericolosi*: i rifiuti sanitari che non sono compresi tra i rifiuti pericolosi.
- *i rifiuti sanitari pericolosi non a rischio infettivo*: i rifiuti sanitari elencati a titolo esemplificativo nell'allegato II del regolamento, compresi tra i rifiuti pericolosi contrassegnati con un asterisco «*» nel Codice Ambientale.
- *i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*: i rifiuti sanitari individuati dalle voci 18.01.03 e 18.02.02 del Codice.

I rifiuti sanitari a rischio infettivo possono essere sottoposti ad una *procedura di sterilizzazione* – finalizzata a semplificarne la gestione – che consiste nell'abbattimento della carica microbica in modo da garantire un S.A.L. (Sterility Assurance Level) non inferiore a 10-6.

La sterilizzazione è effettuata secondo le norme UNI, mediante procedimento che comprenda anche la triturazione e l'essiccamento ai fini della non riconoscibilità e maggiore efficacia del trattamento, nonché della diminuzione di volume e di peso dei rifiuti stessi.

Di norma la sterilizzazione dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo è effettuata in impianti autorizzati, al di fuori delle strutture sanitarie.

Nondimeno, il D.p.r. in commento prevede anche una *disciplina derogatoria* per l'ipotesi di installazione all'interno delle strutture sanitarie di impianto di sterilizzazione.

Ed invero, secondo l'art. 7 rubricato “*Sterilizzazione dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*”, gli impianti di sterilizzazione localizzati all'interno del perimetro della struttura sanitaria **non devono essere autorizzati**, a condizione che in tali impianti siano trattati esclusivamente rifiuti prodotti dalla struttura stessa.

Più nello specifico, si considerano *prodotti dalla struttura sanitaria* anche i rifiuti prodotti dalle strutture sanitarie decentrate ma organizzativamente e funzionalmente collegate con la stessa.

Attenzione però, sebbene la legge escluda espressamente la necessità di un titolo autorizzativo, ciò non significa assenza di qualsiasi onere in capo alla struttura, che deve comunque rendere noto all'Autorità Competente l'avvio dell'attività.

Ed invero, l'*attivazione* degli impianti di sterilizzazione localizzati all'interno delle strutture sanitarie deve essere **preventivamente comunicata alla provincia ai fini dell'effettuazione dei controlli periodici**.

Il *direttore* o il *responsabile sanitario* e il *gestore* degli impianti di sterilizzazione localizzati all'interno delle strutture sanitarie sono responsabili dell'attivazione degli impianti e dell'efficacia del processo di sterilizzazione in tutte le sue fasi.

Inoltre, il *direttore* o il *responsabile sanitario* o i *soggetti pubblici istituzionalmente competenti* devono procedere alla **convalida dell'impianto di sterilizzazione** prima della messa in funzione degli stessi e la convalida deve essere ripetuta **ogni ventiquattro mesi**, e comunque ad ogni intervento di **manutenzione straordinaria dell'impianto**, e la relativa documentazione deve essere conservata per **cinque anni** presso la sede della struttura sanitaria o presso l'impianto e deve essere esibita ad ogni richiesta delle competenti autorità.

Gli impianti di sterilizzazione sono peraltro sottoposti ad adeguati *controlli periodici* da parte delle autorità competenti.



Alla luce di quanto esposto, per l'avvio di un impianto di sterilizzazione dei rifiuti sanitaria a rischio infettivo prodotti all'interno della ASL, è necessario dare *Comunicazione* alla Provincia competente, nonché *convalidare* l'impianto prima della messa in funzione e poi ogni 24 mesi.



Trasporti transfrontalieri di rifiuti: l'autorizzazione rilasciata da Autorità Svizzera è equipollente a licenza comunitaria?

Ai sensi dell'art. 15 comma 4 del D.M. n. 120/2014 si dispone che *“In aggiunta a quanto previsto al comma 2, le imprese e gli enti che intendono effettuare esclusivamente attività di trasporto transfrontaliero di rifiuti su strada corredano la domanda d'iscrizione con la seguente, ulteriore documentazione redatta in lingua italiana:*

- a) dichiarazione di elezione di domicilio in Italia;*
- b) attestazione, redatta dal responsabile tecnico dell'impresa o dell'ente, dell'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare;*
- c) attestazione del possesso della licenza comunitaria o dell'autorizzazione internazionale all'autotrasporto di merci ove previste;*
- d) disponibilità dei veicoli ai sensi del Regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009;*
- e) copia conforme all'originale della carta di circolazione dei veicoli;*
- f) documentazione, prodotta con traduzione asseverata, equivalente al certificato generale del casellario giudiziario relativo al legale rappresentante e al responsabile tecnico.*

Pertanto, nell'articolo in parola si legge che per le imprese e gli enti con sede legale all'estero la domanda di iscrizione all'Albo è presentata alla sezione regionale e provinciale nel cui territorio di competenza è ubicata la sede secondaria o il domicilio. Tra la documentazione richiesta alla lett. c) compare l'attestazione del possesso della licenza comunitaria o dell'autorizzazione internazionale all'autotrasporto di merci ove previste.

Il Comitato nazionale nella circolare n. 5 del 9 maggio 2019, recante applicazione delle disposizioni della delibera n. 3 del 13 luglio 2016 (documentazione richiesta per l'iscrizione all'albo nella categoria 6), fornisce ulteriori indicazioni riguardo all'iscrizione nella categoria 6 (imprese che effettuano il solo eser-

cizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti).

In base all'accordo sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia del 21 giugno 1999, sussiste una sostanziale equipollenza tra la licenza comunitaria e l'autorizzazione rilasciata dalla Confederazione Svizzera per quanto riguarda i trasporti bilaterali su strada in transito sui territori della Comunità Europea e della Svizzera¹.

In particolare, quanto alla documentazione integrativa che le imprese che intendono effettuare esclusivamente attività di trasporto transfrontaliero di rifiuti su strada precisa che sussiste una sostanziale equipollenza tra la licenza comunitaria e l'autorizzazione rilasciata dalla Confederazione Svizzera per quanto riguarda i trasporti bilaterali su strada in transito sui territori della Comunità Europea e della Svizzera. Oltretutto, tale autorizzazione è subordinata a procedure di rilascio, uso e rinnovo equivalenti a quelle previste dal Regolamento CE 1072/2009.



Il Comitato chiarisce che:

- l'autorizzazione rilasciata dall'autorità Svizzera può considerarsi titolo idoneo ai fini della dimostrazione del requisito di cui all'articolo 15, comma 4, lettera c), del D.M. 120/2014;
- il requisito relativo alla capacità finanziaria di cui all'articolo 11, comma 2, del D.M. 120/2014 è da considerarsi comprovato previa presentazione di copia della predetta autorizzazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 3, comma 2, della delibera n. 3 del 13 luglio 2016 per i soggetti in possesso di licenza comunitaria;
- nel caso di trasporti transfrontalieri non trova applicazione quanto contenuto nella circolare n. 987 del 26 ottobre 2016 circa la limitazione per le imprese svizzere di poter svolgere un unico servizio di durata non superiore ai 90 giorni di lavoro effettivo per anno civile.

1 L'articolo 9 dell'accordo stabilisce che i trasporti internazionali di merci su strada eseguiti per conto terzi sono effettuati dietro rilascio di un'autorizzazione analoga a quella istituita per i trasportatori comunitari dal regolamento CEE 881/92 (ora regolamento CE 1072/2009) e la concessione di tale autorizzazione da parte delle autorità Svizzere è in ogni caso subordinata a procedure di rilascio, uso e rinnovo equivalenti a quelle previste dal regolamento CE 1072/2009 per i trasportatori comunitari. L'articolo 10 prevede che i trasporti internazionali di merci su strada in transito attraverso il territorio delle parti contraenti sono liberalizzati quando eseguiti dietro il rilascio delle licenze di cui all'articolo 9.



Qual è la cornice edittale per l'art. 25-undecies del D.Lgs. 231/2001 per la violazione di cui all'art. 256 comma 4 del TUA?

Il D.Lgs. 231 del 2001 prevede, al suo art. 25-undecies, i reati ambientali che, per lo più, prevedono reati presupposto caratterizzati dall'elemento soggettivo¹ della *colpa* (ovvero *negligenza, imprudenza o imperizia* o anche *inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline*) e non necessariamente del *dolo* (connotazione soggettiva di volontarietà e previsione, da parte dell'agente, del risultato dell'azione, o omissione, da cui discende l'esistenza del delitto).

Tra i reati presupposto di cui al decalogo contenuto nell'art. 25-undecies, è previsto anche l'art. 256 comma 4 del D.Lgs. 152/2006 il quale stabilisce che *“le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni”*.

Tale comma sanziona il mancato rispetto delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni semplificate ed ordinarie e comunque a tutte le autorizzazioni diverse dall'AIA.

Riguardo alla cornice edittale prevista per l'ente rispetto alla inosservanza delle prescrizioni, l'art. 25-undecies al suo comma 6 prevede che: *“Le sanzioni previste dal comma 2, lettera b), sono ridotte della metà nel caso di commissione del reato previsto dall'articolo 256, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

Dalla disamina della norma emerge immediatamente il paragone con la cornice sanzionatoria prevista per il c.d. *“reato base”*, ed infatti sia per la disposizione di cui all'art. 256 comma 4 del TUA, che per l'art. 25-undecies comma 6 del Decreto 231, è prevista una sanzione dimezzata per il soggetto che effettua operazioni di *raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione* di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione. (A vantaggio dell'ente per l'applicazione del D.Lgs 231).

In base a quanto esposto, la risposta al quesito sembra abbastanza scontata, tuttavia occorre compiere una precisazione di ordine sistematico rispetto al quadro normativo del decreto 231.

Ed infatti la norma in questione prevede il dimezzamento delle sanzioni previste dal comma 2 lettera b) dello stesso art. 25-undecies, che a sua volta prevede *“b) per i reati di cui all'articolo 256:*

- 1) *per la violazione dei commi 1, lettera a), e 6, primo periodo, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;*
- 2) *per la violazione dei commi 1, lettera b), 3, primo periodo, e 5, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;*
- 3) *per la violazione del comma 3, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote”*.

Pertanto le sanzioni relative al **comma 6** dell'art. 25-undecies possono essere così riassunte:

- 1) per inosservanza di prescrizioni di autorizzazioni ordinarie o semplificate nella gestione di rifiuti non pericolosi e per il deposito temporaneo irregolare dei rifiuti sanitari, la sanzione pecuniaria tra **cinquanta e centoventicinque quote;**
- 2) per inosservanza di prescrizioni di autorizzazioni ordinarie o semplificate nella gestione di rifiuti pericolosi, per gestione di discarica di rifiuti non pericolosi non osservando le disposizioni della relativa autorizzazione ambientale e per miscelazione difforme rispetto all'autorizzazione concessa, la sanzione pecuniaria da **settantacinque a centoventicinque quote;**
- 3) per inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione di discarica destinata allo smaltimento, anche solo in parte, di rifiuti pericolosi, la sanzione pecuniaria da cento a cento-cinquanta quote.

Fermo restando quanto sopra, il decreto 231 prevede, nella parte relativa alle norme di ordine generale e precisamente all'art. 10 (*sanzione amministrativa pecuniaria*) comma 2, che la sanzione pecuniaria debba essere applicata per quote in un numero non inferiore a cento né superiore a mille.

Pertanto, ad eccezione dei casi espressamente indicati dalla norma (come ad esempio per quanto disposto nell'art. 12 *casi di riduzione della sanzione pecuniaria* che prevedono quote inferiori alle cento di minima), nella riduzione di cui all'art. 25-undecies comma 6 il minimo dovrà comunque intendersi di cento quote anche laddove il calcolo matematico farebbe presumere un importo inferiore.



In conclusione, le sanzioni relative al comma 6 dell'art. 25-undecies devono così intendersi:

- 1) **la sanzione pecuniaria tra CENTO e centoventicinque quote;**
- 2), **la sanzione pecuniaria da CENTO a centoventicinque quote;**
- 3) **la sanzione pecuniaria da cento a centocinquanta quote.**

¹ Cfr. Art. 43 (*elemento psicologico del reato*) c.p.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.3.



In relazione ai siti di interesse nazionale chi è competente ad ordinare l'adozione delle misure ritenute, in via provvisoria necessarie per la messa in sicurezza di emergenza? Il Ministero o la Provincia?

Ai sensi dell'art. 252 del d.lgs n. 152/06 *“1. I siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali.*

2. All'individuazione dei siti di interesse nazionale si provvede con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) gli interventi di bonifica devono riguardare aree e territori, compresi i corpi idrici, di particolare pregio ambientale;

b) la bonifica deve riguardare aree e territori tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

c) il rischio sanitario ed ambientale che deriva dal rilevato superamento delle concentrazioni soglia di rischio deve risultare particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione o dell'estensione dell'area interessata;

d) l'impatto socio economico causato dall'inquinamento dell'area deve essere rilevante;

e) la contaminazione deve costituire un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale;

f) gli interventi da attuare devono riguardare siti compresi nel territorio di più regioni;

f-bis) l'insistenza, attualmente o in passato, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di acciaierie....”.

Al comma 4 si legge *“ La procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può avvalersi anche dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (APAT), delle*

Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente delle regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione carburanti...”.

Risulta, quindi, che la procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente.

Ma la messa in sicurezza di emergenza di cui all'art. 244?

La giurisprudenza¹ interviene a precisare che l'art. 252 devolve al Ministero dell'Ambiente la sola competenza in merito alle procedure di bonifica, lasciando, invece, inalterata la competenza della Provincia, desumibile dall'art. dall'art. 244, ad ordinare l'adozione delle misure ritenute, in via provvisoria necessarie per la messa in sicurezza di emergenza, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente del sito di competenza statale.

Si argomenta che l'art. 244 non distingue tra siti di interesse nazionale e siti diversi e l'art. 252 riserva al Ministero soltanto le procedure di bonifica di cui all'art. 242, facendo riferimento ad una fase del procedimento certamente successiva rispetto a quella ove si esprime la competenza della provincia.

Si spiega che quando la Provincia adotta l'ordinanza di cui all'art. 244 non è nemmeno certo che il sito necessiti di bonifica (perché non è stato ancora accertato il superamento delle soglie di cui all'art. 242, comma 2).

A livello logico si osserva poi che la messa in sicurezza d'emergenza presuppone esigenze di celerità che possono certamente giustificare la deroga alla competenza ministeriale a favore dell'Amministrazione più vicina al territorio contaminato e, quindi, presumibilmente meglio in grado di intervenire rapidamente².



In conclusione, la Provincia è competente solo in relazione alle misure di messa in sicurezza d'emergenza.

¹ Tar Toscana, Sez. II, del 4 maggio 2017, n. 641 del 4 maggio 2017.

² Cons. Stato, Sez. VI, del 12 aprile 2011, n. 2249.



Nel centro di raccolta i rifiuti vengono raccolti in modo differenziato?

4.3.13.3.

La risposta al quesito è contenuta nella definizione stessa di centro di raccolta predisposta dal nostro Codice ambientale, che all' art. 183 lett. mm) lo definisce quale un *“area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento”*.

Già da qui si potrebbe affermare serenamente che il centro di raccolta, pertanto, è preordinato a consentire che i rifiuti *urbani* vengano conferiti e raccolti in modo differenziato affinché si possa procedere al successivo trasporto verso il recupero degli stessi.

In ogni caso, se procediamo nella normativa di settore troviamo ulteriori conferme. I centri di raccolta sono normati, infatti, nel dettaglio da uno specifico regolamento: il D.M. dell'8 aprile 2008¹, poi modificato dal DM 13 maggio 2009². Proprio in questa sede all'art.1 (Campo di applicazione) si prevede che *“I centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee e per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2., conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche anche attraverso il gestore del servizio pubblico, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche”*.

La giurisprudenza amministrativa fornisce ulteriore conforto a tali affermazioni, quando sostiene che *“Il centro di raccolta differenziata, ai sensi dell'art. 183, lettera mm), D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) e del D.M. 8 aprile 2008, costituisce un area presidiata ed allestita in conformità alle specifiche disposizioni tecniche ministeriali, ove, lungi*

*dall'essere effettuato alcun tipo di trattamento dei rifiuti, viene posta in essere mera attività di raccolta dei rifiuti urbani, mediante raggruppamento differenziato per sezioni omogenee ai fini del successivo trasporto presso gli impianti e cioè presso i veri e propri centri di recupero e trattamento”*³.

Possiamo, quindi ritenere che il centro di raccolta sia proprio preordinato nello specifico ad ottimizzare la raccolta differenziata di frazioni omogenee di rifiuti derivanti dalla raccolta dei rifiuti urbani conferiti:

- direttamente dalle singole utenze (domestiche o assimilate);
- da parte del gestore del servizio pubblico;
- dai soggetti tenuti al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.

Si precisa che ai sensi e per gli effetti dell'art. 212 del TUA, i gestori dei centri di raccolta devono essere iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali: *“L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.”* Nello specifico l'art. 2 comma 4 del regolamento chiarisce che *“Il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche, nella Categoria 1 (raccolta e trasporto rifiuti urbani)”*.



In conclusione il centro di raccolta è finalizzato a consentire che i rifiuti urbani vengano conferiti e raccolti in modo differenziato affinché si possa procedere al successivo trasporto verso il recupero degli stessi.

1 D.M. dell'8 aprile 2008 - Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
2 DECRETO 13 maggio 2009 - Modifica del decreto 8 aprile 2008, recante la disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche.
3 Tar Calabria, Reggio Calabria, del 20 maggio 2016, n. 531.



È possibile lo scarico in comune di più stabilimenti?

L'art. 124 del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (di seguito anche Testo Unico Ambientale o TUA), prevede che tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati e che l'autorizzazione viene – generalmente – rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico.

Purtuttavia, al suo comma 2, prosegue sancendo che laddove *uno o più* stabilimenti conferiscano, tramite condotta, ad un terzo soggetto, titolare dello scarico finale, le acque reflue provenienti dalle loro attività, oppure qualora tra più stabilimenti sia costituito un consorzio per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati, l'autorizzazione è rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio medesimo.

Con ciò a dire che:

- i. è possibile (e quindi non è un'ipotesi infrequente) il verificarsi di una situazione di commistione delle acque tra più stabilimenti, laddove:
 - a) uno (o più) stabilimenti convoglino, tramite condotta, le proprie acque reflue ad un altro soggetto titolare dello scarico;
 - b) venga costituito un *consorzio* tra più stabilimenti per lo scarico in comune delle acque reflue.
- ii. In tal caso l'autorizzazione è unica e viene rilasciata in capo al titolare dello scarico finale (ipotesi a) o al consorzio (ipotesi b).

Posta dunque l'astratta possibilità di uno scarico in comune tra più stabilimenti, ciò che rileva in questa situazione – ed a cui bisogna prestare particolare attenzione – è la modalità di ripartizione delle responsabilità in caso di *scarico comune*.

Ed invero, secondo il medesimo comma 2 dell'art. 124 del TUA, nonostante lo *scarico comune*, rimangono ferme le responsabilità dei singoli titolari delle attività da cui origina lo scarico e quelle del gestore del relativo impianto di depurazione, in caso di violazione delle disposizioni di cui alla Parte III del TUA.

In altre parole:

- i. nonostante l'unicità dell'autorizzazione, riman-

gono ferme le responsabilità dei singoli titolari delle attività da cui generano i reflui, per le violazioni della Parte III del TUA;

- ii. cui si affianca, la responsabilità del gestore del relativo impianto di depurazione in caso di violazione delle medesime disposizioni della parte III del TUA.

In linea con tale assunto, si pone anche la giurisprudenza, con una sentenza relativa alla costituzione di un consorzio, ma estensibile – quanto alla sua *ratio* – anche all'ipotesi sub a), secondo la quale “*in presenza di un consorzio per l'effettuazione comune dello scarico, l'autorizzazione è rilasciata in capo al consorzio medesimo ma restano ferme le responsabilità dei singoli consorziati e del gestore del relativo impianto di depurazione in caso di violazione delle disposizioni del decreto. Si tratta, in questo caso di una eccezione espressamente prevista in ragione della particolare natura degli enti consortili finalizzata ad una semplificazione procedurale che prevede il rilascio di un unico titolo abilitativo ben distinguendo, tuttavia, le posizioni dei singoli consorziati in tema di responsabilità*”¹.



Pertanto, per rispondere alla domanda che ha dato origine al presente scritto: è possibile uno scarico in comune tra più stabilimenti, ma attenzione alla ripartizione interna delle responsabilità!

Lo *scarico comune* infatti non esime i singoli titolari delle attività, dall'obbligo di conformità dei reflui ai *valori-limite* previsti dalla legge, se non si vuole incorrere nelle penetranti sanzioni previste in materia di *scarichi* dal *Capo I* (art. 133-136) e *Capo II* (137-140) del *Titolo V della Parte III del TUA*.

¹ Cass. Pen., sez. III, 27 aprile 2011 n. 16446.

TERRE E ROCCE DA SCAVO

4.3.15.

**Quali terre e rocce da scavo rientrano nella disciplina di cui DPR 120/2017?**

La disciplina delle *terre e rocce da scavo* è principalmente contenuta nel DPR 13 giugno 2017 n. 120. Nello specifico, detto decreto, si preoccupa di circoscrivere il proprio ambito di applicazione nei suoi primi articoli.

E così, secondo il disposto dell'art. 2, comma 1, lett. c) *per terre e rocce da scavo* deve intendersi:

- i. il suolo escavato derivante da attività finalizzate alla realizzazione di un'opera, tra le quali:
 - a) scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee);
 - b) perforazioni, trivellazioni, palificazioni, opere di consolidamento;
 - c) opere infrastrutturali (gallerie, strade);
 - d) rimozione e livellamento di opere in terra.

Con la precisazione che, anche la presenza nelle *terre e rocce escavate* dei seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi - purché in concentrazioni non superiori ai limiti di cui alle colonne A e B, della Tabella 1, dell'Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del Testo Unico Ambientale - non osta all'applicazione della disciplina in commento,

Pertanto, le *terre e rocce da scavo* di cui al DPR 120/2017, si identificano con il suolo escavato durante la realizzazione di opere, che non superano i livelli di inquinanti previsti per le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare.

Ed ancora, a circoscriverne ulteriormente l'ambito di applicazione, si pone l'art. 3 del DPR in commento, ai sensi del quale non rientrano nel campo di applicazione del presente decreto:

- i. il materiale derivante da attività di escavo e atti-

vità di posa in mare di cavi e condotte, tra cui:

- a) i materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi;
 - b) gli inerti, i materiali geologici inorganici e i manufatti, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale;
 - c) il materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra.
- ii. i rifiuti provenienti direttamente dall'esecuzione di interventi di demolizione di edifici o di altri manufatti preesistenti (la cui gestione rimane disciplinata dalla Parte IV del TUA)¹.

Con ciò a dire che, il suolo derivante da attività di realizzazione di opere che non supera i valori limite previsti per le CSC, rientra nella nozione di *terre e rocce da scavo* di cui al DPR 120/2017, a meno che non derivi da attività realizzate in mare o dalla demolizione di edifici o di altri manufatti.

Tale inclusione, ricordiamolo, è di fondamentale importanza, in quanto l'applicazione del DPR 120/2017 consente, a determinate condizioni, di poter gestire le *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti*, sottraendole quindi alle stringenti regole previste in tema di *gestione dei rifiuti* (classificazione, tracciabilità, conferimento a trasportatori/destinatari autorizzati etc.).



In definitiva, solo le *terre e rocce da scavo* prodotte da scavi, perforazioni, livellamenti e da attività di realizzazione di opere rientrano nel campo di applicazione del DPR 120/2017 e quindi legittimate a godere della più favorevole disciplina prevista per i *sottoprodotti*, al ricorrere delle condizioni di legge.

¹ A ben vedere, l'impossibilità di ricondurre i *rifiuti da demolizione* all'interno del DPR 120/2017 - e quindi alla possibilità di gestirli come *sottoprodotti* - discende già dal fatto che la demolizione di per sé non è un'attività configurabile come "processo produttivo" dal cui svolgimento deve necessariamente esitare il residuo (ai sensi dell'art. 184-bis del TUA).

Come ribadito da una recente sentenza della Cassazione Penale infatti "non è invocabile la categoria del "sottoprodotto" in relazione ai materiali derivanti da attività di demolizione non potendo la stessa essere definita un "processo di produzione" come indicato dall'art. 184-bis D.Lgs. n. 152/2006: infatti, per essere qualificati come sottoprodotto, i materiali devono "trarre origine" - quindi provenire direttamente - da un "processo di produzione", dunque da un'attività chiaramente finalizzata alla realizzazione di un qualcosa ottenuto attraverso la lavorazione o la trasformazione di altri materiali, mentre l'attività di mera demolizione di manufatti non è finalizzata alla produzione di alcunché" (Cass. pen. Sez. III, 18 gennaio 2018, n. 8848).

4.3.16.

DISCARICHE

4.3.16.3.



Garanzie finanziarie ex D. lgs. 36/2003: si applicano anche alle discariche autorizzate antecedentemente?

Il Tema è stato affrontato dalla giurisprudenza amministrativa di qualche anno fa.

Il Tar Friuli Venezia Giulia, infatti, nella sentenza del 1 agosto 2017 n.257 si è pronunciato sull'obbligo del gestore della discarica relativamente alle garanzie fideiussorie, sia per la fase di gestione che per la fase successiva, previste dal D. Lgs. 36/2003, per discariche autorizzate prima dell'entrata in vigore di tale decreto, ma ancora attive.

Ed invero, nel caso di specie, il ricorrente, una Società proprietaria di una discarica classificata di 1 categoria, composta di due distinti invasi, di cui uno (lotto 1) già saturato e l'altro (lotto 2) con capacità residua pari a 60.000 mc per la quale era stata avviata la fase di chiusura, stante la mancata approvazione del piano di adeguamento imposto dal D.Lgs. n. 36/2003, era stato diffidato dall'autorità competente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 208, 13° comma, lettera a)¹ del D.Lgs. n. 152/2006 affinché venisse rinnovata la garanzia finanziaria per la gestione del menzionato lotto 2 della discarica.

La Società ricorrente impugnava la diffida deducendo quattro motivi di illegittimità fra i quali, per quel che interessa il quesito in esame, la violazione degli artt. 208 D.Lgs. n. 152/2006 e 17 L.R. F.V.G. n. 30/1987 per carenza dei presupposti per l'adozione della diffida, in quanto la discarica per cui era stata fatta la diffida era stata autorizzata antecedentemente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003, decreto che ha introdotto l'obbligo di prestare le garanzie fideiussorie.

Ebbene i giudici, nel dirimere la controversia hanno ritenuto di assoggettare la discarica alle suddette prescrizioni in quanto ancora attiva al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina poiché limitatamente al lotto 2, non era stato adottato da

parte delle autorità preposte l'atto di chiusura di cui all'art. 128 del D.Lgs. n. 36/2003.

Infatti, ai sensi di tale disposizione la discarica può ritenersi chiusa solo a seguito di ispezione sul sito da parte dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione che dovrà, successivamente, comunicare al gestore l'approvazione della chiusura.

Al riguardo, inoltre, va rilevato che l'art. 17 del d.lgs. 36/2003, nel dettare disposizioni transitorie e finali, al comma 3 prevede che: *“Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il titolare dell'autorizzazione[...], o su sua delega, il gestore della discarica, presenta all'autorità competente un piano di adeguamento della discarica alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie di cui all'articolo 14”*.

Il legislatore, dunque, è chiaro nel prevedere in capo ai titolari di discariche autorizzate alla data di entrata in vigore della novella - ossia al 27 marzo 2003 - un obbligo di presentazione di un Piano di Adeguamento, che contenga necessariamente le garanzie finanziarie.



In conclusione, quindi, la circostanza che una discarica fosse già stata in attività alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003 (seppur i conferimenti fossero cessati) la fa indiscutibilmente rientrare tra quelle per cui è obbligatoriamente prevista la presentazione del Piano di Adeguamento, nonché fra quelle per le quali – qualsiasi sia l'esito del procedimento di approvazione del Piano stesso - sussiste l'obbligo di rispettare tutte le prescrizioni previste dal menzionato decreto.

1 Art. 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti), 13° co. del D. Lgs. n. 152/2006: *“Ferma restando l'applicazione delle norme sanzionatorie di cui al titolo VI della parte quarta del presente decreto, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:*

a) *alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;*
b) *alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;*
c) *alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente”*.



Il trasporto dello stallatico tra due punti situati presso la stessa azienda necessita di documentazione di accompagnamento al trasporto?

La documentazione di accompagnamento al trasporto degli effluenti di allevamento è disciplinata ai sensi dell'art. 6 del decreto del 25 febbraio 2016, recante *“Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché per la produzione e l'utilizzazione agronomica del digestato”*.

Al comma 2 si dispone occorre un **documento di accompagnamento** contenente almeno le seguenti informazioni:

- gli estremi identificativi dell'azienda da cui origina il materiale trasportato e il nominativo del legale rappresentante;
- la natura e la quantità del materiale trasportato;
- l'identificazione del mezzo di trasporto utilizzato;
- gli estremi identificativi dell'azienda destinataria e del legale rappresentante della stessa o del soggetto che ha la disponibilità del suolo oggetto di utilizzazione agronomica;
- gli estremi della comunicazione di cui all'art. 4.

Al comma 4, tuttavia, si precisa che : *“Al trasporto dello stallatico tra due punti situati presso la stessa azienda o tra aziende e utilizzatori di stallatico all'interno del territorio nazionale, si applica la deroga di cui all'art. 21, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1069/2009”*.

Il comma successivo prevede che la deroga si applica anche al digestato destinato ad utilizzazione agronomica proveniente da impianti esclusi dal riconoscimento e dalla registrazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1069/2009.

Il regolamento (CE) n. 1069/2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 all'art. 21, paragrafo 2, così dispone: *“Gli operatori garantiscono che, durante il trasporto, i sottoprodotti di origine animale e i prodotti derivati siano accompagnati da un documento commerciale o, se richiesto dal presente regolamento o da un provvedimento adottato in conformità del paragrafo 6, da un certificato sanitario”*.

In deroga al primo comma, l'autorità competente può autorizzare il trasporto di stallatico tra due punti situati presso la stessa azienda o tra aziende e utilizzatori di stallatico all'interno dello stesso Stato membro, senza documento commerciale o certificato sanitario”.

Al comma 1 dell'art. 6 citato si chiarisce che gli adempimenti per il controllo della movimentazione degli effluenti di allevamento, delle acque reflue e del digestato destinati ad utilizzazione agronomica, sia in zone non vulnerabili che in zone vulnerabili da nitrati, sono disciplinati dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano.

Si precisa che non sempre è consentito l'utilizzo dei letami, ma anzi è vietato in alcune situazioni¹:

- sulle superfici non interessate dall'attività agricola, fatta eccezione per le aree a verde pubblico e privato e per le aree soggette a recupero ed a ripristino ambientale;
- nei boschi, ad esclusione degli effluenti di allevamento rilasciati dagli animali nell'allevamento brado;
- entro 5 metri di distanza dalle sponde di corsi d'acqua superficiali, fatte salve disposizioni diverse che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere in ragione di particolari condizioni locali, previo accertamento che non sussistono rischi per la salute o di contaminazione delle acque;
- per le acque marino-costiere e quelle lacuali entro 5 metri di distanza dall'inizio dell'arenile, qualora ricorrano i presupposti di cui alla lettera c);
- sui terreni gelati, innevati, con falda acquifera affiorante, con frane in atto e terreni saturi d'acqua, fatta eccezione per i terreni adibiti a colture che richiedono la sommersione;
- in tutte le situazioni in cui l'autorità competente provvede ad emettere specifici provvedimenti di divieto volti a prevenire il contagio di malattie infettive, infestive e diffuse per gli animali, per l'uomo e per la difesa dei corpi idrici.



In conclusione al trasporto dello stallatico tra due punti situati presso la stessa azienda o tra aziende e utilizzatori di stallatico all'interno del territorio nazionale, si applica la deroga di cui al comma 4 dell'art. 6 del decreto del 25 febbraio 2016.

¹ Art. 8.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.3.



Di quale organo giudiziario è la competenza circa l'opposizione a un'ordinanza di ingiunzione in materia di scarichi emanata dalla Provincia nei confronti del Comune?

Le sanzioni amministrative in materia di scarichi di acque reflue trovano disciplina nel codice dell'Ambiente alla parte III, sezione II, Tutela delle acque dall'inquinamento.

Nello specifico, in base alle indicazioni contenute all'art. 133 del T.U.A., un soggetto che effettui:

- scarico di acque reflue domestiche o di reti fognarie non autorizzato con autorizzazione sospesa o revocata;
- superamento dei valori limite di emissione fissati nelle tabelle dell'allegato 5 alla parte terza del D.lgs. 152/2006, oppure i diversi valori limite stabiliti dalle regioni o quelli fissati dall'autorità competente;
- uno scarico senza osservare le prescrizioni autorizzative;
- violazione delle prescrizioni relative all'installazione alla manutenzione dei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi di acque derivate o dell'obbligo di trasmissione dei risultati delle misurazioni.

incorre, fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29 *-quattordecies*, nella sanzione amministrativa prevista al predetto articolo.

In tale quadro, l'art. 135 TUA rimette il *potere di irrogare le sanzioni amministrative* con ordinanza - ingiunzione ai sensi degli artt. 18 e ss. della Legge 24 novembre 1981, n. 689 alle **Regioni, fatte salve le attribuzioni affidate dalla legge ad altre pubbliche autorità.**

Singolare la situazione in cui due soggetti pubblici si trovino a ricoprire la figura di autorità di controllo e trasgressore.

La questione è stata esaminata e risolta dalla giurisprudenza. Nel caso concreto, il Comune sosteneva che l'ente provinciale non avesse la competenza di irrogare sanzioni amministrative e, pertanto, sollevava regolamento di giurisdizione innanzi alla Suprema Corte supportando la tesi secondo la quale le violazioni attenessero a rapporti tra enti pubblici

e quindi, non di competenza del giudice ordinario bensì di quello amministrativo.

Le Sezioni Unite della Cassazione hanno risolto tale conflitto attribuendo la competenza al Tribunale ordinario, escludendo la giurisdizione del giudice amministrativo.

La competenza a statuire dell'opposizione ad un'ordinanza di ingiunzione è del Tribunale ordinario anche se tale ordinanza provenga da una Provincia nei confronti di un ente comunale, gestore di un impianto depurativo, inadempiente delle prescrizioni autorizzative.

Secondo i Giudici, infatti, il Comune gestore del relativo impianto di depurazione che riversava in acque superficiali i reflui è destinato all'obbligo di rispettare le prescrizioni autorizzative e, quindi, verificare l'idoneità del trattamento di depurazione a mantenere le acque reflue nei limiti ivi indicati.

Infatti a nulla rileva il rapporto apparentemente pubblicistico che lega i due enti, tenuto conto che **il rapporto autorizzatorio non scaturisce da un accordo tra pubbliche amministrazioni, né da un affidamento di pubblico servizio**, perciò l'opposizione del Comune all'ordinanza ingiunzione emessa dalla Provincia per il suddetto illecito **rientra nella giurisdizione del giudice ordinario**¹.



Alla luce di ciò la competenza a statuire di una opposizione a ordinanza di ingiunzione in materia di scarichi è del tribunale ordinario vista la natura non pubblicistica alla base del rapporto che lega Provincia e Comune, non rientrante, pertanto, tra la giurisdizione del giudice amministrativo.

1 Corte di Cassazione, sez. Unite, 23 marzo 2015, n. 6059.



Un centro di raccolta gestito da un gestore del servizio pubblico potrebbe legittimamente accogliere rifiuti urbani e assimilati provenienti da utenze ubicate in comuni limitrofi?

I centri di raccolta¹ trovano regolamentazione specifica ai sensi del D.M. dell'8 aprile 2008² - così come modificato dal D.M. del 13 maggio 2009³ che all'art. 1 - Campo di applicazione dispone che: *“I centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento per frazioni omogenee e per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e, per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2., conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche anche attraverso il gestore del servizio pubblico, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche”*.

Nella Premessa, penultimo capoverso, si legge che *“Ritenuta la necessità di definire la disciplina dei centri di raccolta comunali o intercomunali destinati a ricevere, per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento, i rifiuti urbani e assimilati conferiti in maniera differenziata dalle utenze e dagli altri soggetti tenuti al ritiro dalle utenze domestiche e al conferimento di specifiche tipologie di rifiuti ...”*.

Pertanto, *“i centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal presente decreto sono costituiti da aree presidiate ed allestite”* e possiamo affermare che non vi sono ostacoli ad un utilizzo intercomunale di un centro di raccolta (anche nel caso in cui sia gestito dal gestore del servizio pubblico)⁴. L'utilizzo

intercomunale dei centri di raccolta, tra l'altro, è abitualmente confermata dai Piani di programmazione territoriale locali - quali i Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti e i Piani d'Ambito dei rifiuti - che in generale prevedono tale utilizzo (o, comunque, non lo vietano).

Si specifica, a titolo informativo, che l'art. 2 comma 1 stabilisce che *“La realizzazione o l'adeguamento dei centri di raccolta di cui all'articolo 1 è eseguito in conformità con la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia e il Comune territorialmente competente ne dà comunicazione alla Regione e alla Provincia”*. Il centro di raccolta, quindi, deve essere approvato (e non autorizzato) dal Comune quanto alla (sola) compatibilità urbanistica ed edilizia.



In conclusione si può affermare la legittimità dell'utilizzo intercomunale dei centri di raccolta (gestiti dal gestore del servizio pubblico⁵) i quali, infatti, possono correttamente ricevere i rifiuti urbani e assimilati provenienti dalle utenze ubicate anche in altri comuni limitrofi.

1 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 183 del d.lgs n. 152/06 lett. mm), il centro di raccolta viene definito come un *“area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento”*.

2 Decreto dell'8 aprile 2008, recante *“Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche”*.

3 Decreto del 13 maggio 2009, recante *“Modifica del decreto 8 aprile 2008, recante la disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche”*.

4 L'utilizzo intercomunale dei centri di raccolta, tra l'altro, è abitualmente confermata dai Piani di programmazione territoriale locali - quali i Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti e i Piani d'Ambito dei rifiuti - che, infatti, generalmente prevedono tale utilizzo (o, comunque, non lo vietano).

5 Il gestore del servizio pubblico può legittimamente gestire un centro di raccolta a condizione che, ovviamente, sia in possesso della necessaria iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.



Una sanzione ai sensi dell'art. 8 del D. Lgs. 74/2000 cosa comporta in materia di appalti pubblici?

L'art. 8 (*emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti*) del D. Lgs. 74/2000 sanziona l'ente che abbia emesso fatture connesse ad operazioni inesistenti.

Sul punto, occorre far rimando all'art. 80 del D.Lgs. 50/2016 il quale disciplina le cause di esclusione da appalti pubblici nonché gli elementi idonei ad essere valutati come *gravi illeciti professionali*, sulla base dei quali la Stazione Appaltante può decidere di esercitare la propria discrezionalità escludendo l'offerente che ne è affetto.

Nello specifico l'art. 80 del c.d. codice appalti, individua le cause di esclusione dall'affidamento di appalti pubblici e, per quanto d'interesse, al comma 5 lett. c) precisa che: *“Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, qualora:*

[...]

c) la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità”.

Al fine di comprendere l'entità della locuzione *gravi illeciti professionali*, occorre far rimando alle Linee Guida dell'ANAC n. 6 di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in cui l'Autorità ha ritenuto doveroso precisare che *“Rilevano quali cause di esclusione ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c) del codice gli illeciti professionali gravi accertati con provvedimento esecutivo, tali da rendere dubbia l'integrità del concorrente, intesa come moralità professionale, o la sua affidabilità, intesa come reale capacità tecnico professionale, nello svolgimento dell'attività oggetto di affidamento. Al ricorrere dei presupposti di cui al periodo precedente, gli illeciti professionali gravi rilevano ai fini dell'esclusione dalle gare a prescindere dalla natura civile, penale o amministrativa dell'illecito.*

In particolare, rilevano salvo che le stesse configurino altra causa ostativa che comporti l'automatica esclusione dalla procedura di affidamento ai sensi dell'art. 80 del codice, le condanne non definitive per i reati di cui all'art. 80, co. 1 nonché i seguenti reati:

a. *abusivo esercizio di una professione;*

- b. *reati fallimentari (bancarotta semplice e bancarotta fraudolenta, omessa dichiarazione di beni da comprendere nell'inventario fallimentare, ricorso abusivo al credito);*
- c. *reati tributari ex D.Lgs. 74/2000, i reati societari, i delitti contro l'industria e il commercio;*
- d. *reati urbanistici di cui all'art. 44, comma 1 lettere b) e c) del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 con riferimento agli affidamenti aventi ad oggetto lavori o servizi di architettura e ingegneria;*
- e. *reati previsti dal d.lgs. 231/2001”.*

Pertanto l'imputazione dell'art. 8 del D. Lgs. 74/2000, rappresenta un **indice di grave illecito professionale** e può comportare l'esercizio, da parte della Stazione Appaltante, del potere discrezionale di escludere l'operatore economico imputato dalla procedura ad evidenza pubblica, laddove ritenesse il comportamento illecito di questo ultimo indice della sua inaffidabilità.

Ciò posto, qualora dovesse accertarsi l'ipotesi delittuosa di cui sopra, l'operatore economico, per evitare l'esclusione dalla procedura ad evidenza pubblica, potrà adottare una o più misure c.d. *self cleaning*, ovvero strumenti organizzativi e risarcitori da porre in essere successivamente al verificarsi di una situazione di esclusione da procedura ad evidenza pubblica come disciplinate dal comma 7 dell'art. 80 del D.Lgs. 50/2016



In conclusione:

- i reati tributari di cui al D. Lgs. 74/2000, ai sensi dell'art. 80, comma 5 lett. c) del Codice Appalti e delle Linee Guida dell'ANAC n.6 di cui in narrativa, riceveranno come indice di **grave illecito professionale**, idoneo a consentire alla Stazione Appaltante di esercitare il potere discrezionale di esclusione dell'operatore economico imputato;
- l'operatore economico, per evitare l'esclusione dalla procedura ad evidenza pubblica, può adottare una o più misure c.d. *self cleaning*, dimostrando di aver risarcito qualsiasi danno causato dal reato o illecito e di essersi riorganizzato per prevenire ulteriori reati o illeciti.

4.4.

SOMMARIO

- 4.4.3. Modello 231 e certificazioni UNI EN ISO
di *Lucia Giulivi* 544

“Modello 231 e certificazioni UNI EN ISO”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Fare impresa comporta, per gli organi di indirizzo e governo di una società, delle valutazioni che esulano dalla mera verifica dei costi e del profitto dovendo invece interessare profili organizzativi che lambiscono tutti gli aspetti di un'attività economica.

Dalla gestione del personale, alla sicurezza sul lavoro, dalla politica ambientale alle verifiche dei propri partners e fornitori che devono essere selezionati facendo attenzione ad eventuali profili di *contagio* rispetto a *misure interdittive antimafia* o in materia di *responsabilità dell'ente per fatto reato* anche connesse ad eventuali reati corruttivi.

Così, con il moltiplicarsi degli oneri organizzativi, ecco il proliferare del sottobosco delle certificazioni UNI EN ISO e di Modelli di gestione più o meno efficaci.

In questo groviglio sistemico c'è chi si dota di tutto senza far *“dialogare”* i propri strumenti organizzativi e chi spera di riuscire nell'intento di esimersi da ogni tipo di responsabilità adottando una qualche certificazione *pas se partout*.

Facciamo ordine?

IN SINTESI

- il Modello 231 è uno strumento volto ad effettuare una valutazione del rischio reato di cui al medesimo decreto
- tra le aree di rischio sono previsti ambiti che riguardano altresì le Certificazioni UNI
- tuttavia non vi è una equiparazione tra le Certificazioni ed il Modello sebbene detti strumenti debbano dialogare tra loro al fine di ottenere una *compliance* societaria
- la sola equiparazione normativa tra gli strumenti organizzativi è quella afferente la salute e sicurezza sul lavoro per espressa previsione dell'art. 30 del TUS
- tra i *reati base* del decreto 231, l'altra macro area che prevede fattispecie *colpose* è quella ambientale per la quale però non è prevista una coincidenza tra il Modello 231 e la certificazione 14001
- accanto a detti strumenti organizzativi, spunta poi la Certificazione 37001 in materia di *sistemi di gestione per l'anticorruzione*, strumento che potrebbe offrire un valido ausilio per la mappatura di reati corruttivi.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

1. Modello e certificazioni

La responsabilità 231 è legata a doppio filo al concetto di colpa di organizzazione dell'ente che, non prevedendo degli strumenti di controllo, favorisce la commissione di determinati reati presenti nel decalogo di cui al D.Lgs. 231/2001 da parte dei propri sottoposti.

Principe degli strumenti di controllo e prevenzione in materia 231 è il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo che, ai sensi dell'art. 6 dell'omonimo decreto, in base al comma 2, deve:

- a. *“individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;*
- b. *prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;*
- c. *individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;*
- d. *prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;*
- e. *introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello”.*

Inoltre, in ottemperanza al comma 2-bis, il Modello deve prevedere:

- a. *“uno o più canali che consentano ai soggetti indicati nell'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione;*
- b. *almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;*
- c. *il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione;*
- d. *nel sistema disciplinare adottato, ai sensi del comma 2, lettera e), sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante,*

nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate”.

L'adozione **effettiva** di un Modello 231 che presenti detti punti cardine consente all'ente che lo ha adottato di andare esente da responsabilità nel caso di reati commessi *nell'interesse* o *vantaggio* dell'ente medesimo da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso. L'ente inoltre non risponderà per i reati commessi da soggetti sottoposti all'altrui direzione, laddove sia in grado di dimostrare che questi abbiano agito eludendo fraudolentemente il Modello 231 adottato.

Volendo tradurre in concetti pratici le indicazioni fornite dal legislatore, un Modello, per mandare esente da responsabilità l'ente nel cui interesse il reato base è stato compiuto, dovrà prevedere:

- a. **l'individuazione delle aree di rischio** ovvero sia una valutazione rispetto al contesto aziendale ed alle aree operative in cui è probabile che si verifichi il rischio reato 231;
- b. **protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente.** Rappresentano le regole in base alle quali redigere strumenti più puntuali di mitigazione del rischio quali ad esempio procedure, istruzioni operative, deleghe, check list. I protocolli devono prevedere anche modalità di diffusione del Modello 231 e dei principi cardine individuati nei documenti organizzativi dell'ente nel rispetto del D.Lgs. 231/01 e della politica societaria adottata. L'individuazione degli ausili organizzativi idonei a mitigare il rischio nella realtà aziendale per cui è stata fatta la valutazione del rischio, comporta per l'ente una gestione e risoluzione dei *gaps* (*dislivelli*) organizzativi riscontrati nell'analisi del rischio (*risk assessment*) rispetto alla *best practices*.
- c. **Una chiara gestione delle risorse finanziarie.** Il Legislatore ha voluto sottolineare l'importanza della gestione delle risorse finanziarie evidenziando la necessità di garantire la tracciabilità dei flussi finanziari e l'imputazione del pagamento.
- d. **Un costante reporting all'OdV.** L'efficacia e l'aggiornamento del Modello 231 devono essere monitorati da un soggetto a ciò deputato (interno o, meglio, esterno all'ente, che può assumere la composizione monocratica o collegiale) di cui più volte si è parlato in questa rubrica¹ e che, si

1 Cfr., Rubrica 231 in Ambiente Legale – Digesta, D. Carissimi, Anno II, n. 1 “La composizione dell'Organismo di Vigilanza: zone d'ombra e margini interpretativi” e L. Giulivi, Anno II n. 2, “L'Organismo di Vigilanza e la comu-

SANZIONI

di Lucia Giulivi

ricorda, deve essere contraddistinto dai caratteri di *professionalità, autonomia, indipendenza e continuità*. Per assolvere al compito di vigilare sul rispetto e l'implementazione del Modello 231, l'OdV deve essere informato dalla società che monitora, al fine di non rendere "muto" tale strumento organizzativo.

- e. **Un sistema disciplinare** che sia diretto sia a sanzionare eventuali violazioni del Modello 231 da parte dei soggetti apicali che quelle compiute dai soggetti subordinati all'altrui direzione. Tale strumento diretto ad incentivare il rispetto delle regole contenute nel Modello 231, deve essere coordinato con i sistemi disciplinari previsti dalla contrattazione collettiva.
- f. **Regolamento di segnalazione** attraverso il quale l'ente disciplini i casi in cui vi siano state notizie di violazioni del Modello 231 espresse in forma anonima, ovvero palese, dei dipendenti, per le quali non devono essere disposti atti ritorsivi o penalizzanti dai vertici societari.

Quanto ai primi due punti summenzionati, questi devono essere aggiornati ogni qualvolta vi sia un mutamento organizzativo sostanziale nella realtà aziendale ovvero laddove intervengano delle novità normative che possano comportare uno spostamento del livello di rischio individuato al momento della redazione del Modello e/o un'implementazione degli strumenti di mitigazione del rischio suggeriti nei protocolli.

Quanto agli aggiornamenti normativi da cui far discendere la modifica dei Modelli 231, occorre precisare che l'elenco dei reati, previsto dal Decreto 231, è in continua espansione ed evoluzione, arrivando ad

includere, una pletora sempre più disparata di reati. Ne sono plastica conferma le ultime modifiche occorse che hanno comportato:

- L'introduzione delle frodi sportive - a mezzo della legge 3 maggio 2019, n. 39- nel neonato art. 25-*quaterdecies* del D.Lgs. 231/2001 (entrata in vigore il 17 maggio 2019).
- La modifica dell'art. 416-*ter* c.p.² (in materia di voto di scambio politico-mafioso) per il tramite della L. 43 del 21 maggio 2019, già presente nel Decreto 231 all'art. 24-*ter* (entrata in vigore l'11 giugno 2019).

Pertanto l'aggiornamento costante delle fattispecie criminose da parte del legislatore, non rappresenta solo uno spunto di riflessione circa i mutamenti nel tempo della sensibilità del legislatore rispetto a determinati temi piuttosto che riguardo ad altri, ma deve invece interessare le aziende ed i soggetti deputati alla costruzione ed aggiornamento dei Modelli 231, nella misura in cui: **nuovo reato significa aggiornamento della valutazione del rischio e verifica dei protocolli in essere.**

Volendo fare un esempio, sebbene il reato di frodi sportive sia ovviamente diretto ad operatori di un settore ben determinato e circoscritto, ciò non toglie che sarebbe bene che ogni azienda dia evidenza dell'avvenuta presa visione e conoscenza dell'introduzione del reato nel decreto 231 anche solo per escludere la necessità di inserirlo nei reati d'interesse per l'azienda.

La mancanza di rilievo del nuovo reato, non comporta un aggiornamento del *risk assessment* in quan-

nicazione in Camera di Commercio".

- 2 La modifica, entrata in vigore l'11 giugno 2019, ha comportato:
 - l'aumento della pena per chi commette tale reato che, non è più compresa fra i sei e i dodici anni, ma fra i dieci e i 15 anni;
 - estensione della punibilità alla ipotesi in cui il reato viene commesso mediante degli intermediari e della condotta penalmente rilevante aggiungendo alla promessa di procurare voti con le modalità mafiose, la promessa che provenga da "soggetti appartenenti alle associazioni" mafiose.
 - ampliamento della controprestazione di chi ottiene la promessa di voti, che contempla non solo il denaro e ogni altra utilità, ma anche "la disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze della associazione mafiosa".

Il nuovo testo dell'art. 416-*ter* c.p., infatti, prevede che: "Chiunque accetta, direttamente o a mezzo di intermediari, la promessa di procurare voti da parte di soggetti appartenenti alle associazioni di cui all'articolo 416-bis o mediante le modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416-bis in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di qualunque altra utilità o in cambio della disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa è punito con la pena stabilita nel primo comma dell'articolo 416-bis.

La stessa pena si applica a chi promette, direttamente o a mezzo di intermediari, di procurare voti nei casi di cui al primo comma.

Se colui che ha accettato la promessa di voti, a seguito dell'accordo di cui al primo comma, è risultato eletto nella relativa consultazione elettorale, si applica la pena prevista dal primo comma dell'articolo 416-bis aumentata della metà.

In caso di condanna per i reati di cui al presente articolo, consegue sempre l'interdizione perpetua dai pubblici uffici".

di Lucia Giulivi

SANZIONI

to il “*pericolo potenziale*” associato alla neo-introdotta fattispecie criminosa rispetto all’attività svolta dall’ente, dovrà ritenersi *inesistente, non applicabile, irrisorio o trascurabile* (a seconda della terminologia usata nel Modello 231 in essere) non spostando, quindi, il quadro organizzativo dell’ente.

Stesso discorso deve compiersi anche nel caso in cui un reato, già previsto nella *mappatura del rischio* svolta per la costruzione del Modello 231, muti la propria struttura senza aumentare la propensione al rischio della società.

La valutazione da operare, nel caso di modifica di un reato già presente nel decalogo 231, sarà volta ad una disamina degli strumenti preventivi già in essere presso l’ente (ovvero proposti quali *follow up*) nel Modello 231, al fine di valutarne di nuovi laddove quelli indicati siano ritenuti non più sufficienti.

Volendo prendere ad esempio il caso della modifica all’art. 416-ter c.p. dovranno valutarsi i processi di selezione del personale, dei partners commerciali e gli strumenti utilizzati per mitigare il rischio connesso a tali processi.

Pertanto, conformemente a quanto indicato nelle Linee Guida delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, potrà suggerirsi, accanto alla classica sottoscrizione del Codice Etico, di:

- introdurre meccanismi di qualificazione etica delle imprese partners, (*rating di legalità* e l’iscrizione nelle *white list* prefettizie);
- richiedere al fornitore una dichiarazione sostitutiva attestante il rispetto delle norme contributive, fiscali, previdenziali e assicurative a favore dei propri dipendenti e collaboratori, degli obblighi di tracciabilità finanziaria, nonché l’assenza di provvedimenti a carico dell’ente o dei suoi apicali per reati della specie di quelli previsti dal decreto 231, con particolare riferimento a quelli di cui all’art. 24-ter;
- prevedere la sottoscrizione di dichiarazioni di *conflitto d’interessi* e di *cause di incompatibilità*, da parte dei dipendenti impiegati in aree sensibili quali *ufficio acquisti* o *ufficio risorse umane* e da qualsiasi titolo esercenti funzioni con rapporti con la PA (istanze di licenze ed iscrizioni, ufficio gare, deleghe per ispezioni delle autorità).

Più nello specifico, si può suggerire di inserire nei contratti con i fornitori:

- una clausola risolutiva espressa per il caso in cui l’impresa fornitrice, destinataria di una certificazione antimafia regolare, risulti poi destinataria di una sopraggiunta comunicazione ovvero in-

formazione antimafia interdittiva;

- la limitazione al tempo strettamente necessario del termine entro cui il fornitore destinatario di una sopraggiunta informazione antimafia interdittiva viene in concreto estromesso dal contratto.

Gli strumenti operativi, che possono essere inseriti all’interno dei protocolli dei Modelli di Organizzazione e che devono variare in base alle scelte anche manageriali riguardanti la singola realtà aziendale, risulta chiara una prassi consolidata rispetto alla costruzione dei Modelli 231.

Purtuttavia, sono il frutto di una prassi e le Linee Guida emesse dalle diverse associazioni di rappresentanza delle imprese, questa incontra un forte ostacolo nell’operazione di raccordo tra i Modelli di Organizzazione Gestione e Controllo redatti ai sensi del D.Lgs. 231 ed i vari sistemi di gestione integrati rilasciati dagli enti certificatori.

Ciò comporta, nella gran parte dei casi, uno scollamento tra i documenti emessi per l’ottenimento delle certificazioni europee di vario genere (9001, 14001 e 45001 per citarne alcune) e quelli redatti su espressa istanza dei protocolli preventivi di cui al Modello 231 adottato.

Questa scissione non fa che attestare un’inefficienza dei sistemi organizzativi adottati poiché, volendo disaminare i vari documenti gestionali presenti in azienda e redatti su base **volontaria** (è bene ricordarlo) da parte di un ente, questi non risultano inconciliabili bensì interconnessi; peculiarità che consente utopisticamente la creazione di un unico *sistema di gestione integrato* “231-ISO”.

Ed invero, se da un lato non è possibile assimilare un *Manuale di gestione* redatto sulla base di certificazioni 9001³ o 14001 ai Modelli 231, dall’altro non è neanche plausibile che questi due strumenti non dialoghino affatto, essendo invece necessario il contrario.

Laddove vi fosse connessione tra gli strumenti, si otterrebbe il valore aggiunto di un *sistema di gestione veramente integrato* in grado di consentire all’ente di mappare un medesimo processo sotto diversi punti di vista oltre a garantire un incremento dei controlli sul medesimo sistema di gestione, grazie gli *audit* degli enti certificatori e la vigilanza costante compiuta dall’OdV.

Alla luce di quanto assunto, per favorire un’individuazione degli elementi di contatto tra alcune normative ISO e la disciplina 231, è doveroso precisare che:

3 Cfr. Ambiente Legale – *Digesta in Quesiti, altro*, Anno III, n. 1, *Il Modello di Organizzazione Gestione e Controllo può coincidere con i modelli aziendali UNI EN ISO 9001?*

SANZIONI

di Lucia Giulivi

- Il sistema di gestione ambientale UNI EN ISO 14001 come anche il regolamento EMAS (*eco-management and audit scheme*), garantiscono *standard* certificati che nell'un caso sono composti di procedure, regole e definizioni di responsabilità, mentre per l'EMAS occorre una dichiarazione ambientale resa da un organismo terzo sotto controllo pubblico.
- Entrambi i sistemi si basano sul *telaio* di presidi rispondente alla struttura della corretta definizione delle responsabilità (*plan*), adozione di strumenti di organizzazione quali procedure ed istruzioni operative (*do*), verifiche costanti sulla documentazione organizzativa adottata (*check*) e programmazione della revisione e delle *follow up* (*act*).

Purtuttavia sebbene questa tipologia di struttura organizzativa sia affine allo schema del Modello 231, non vi è una espressa previsione di legge che disponga una equiparazione tra la parte speciale sui reati ambientali descritti all'art. 25-*undecies* del D. Lgs. 231/2001 di un Modello 231e le suindicate certificazioni. In ogni caso è innegabile il beneficio che la società può trarre dalla penetrazione degli elementi organizzativi previsti nei sistemi di gestione ambientale con quelli indicati negli appositi protocolli di cui al Modello di Organizzazione Gestione e Controllo.

- Il sistema di certificazione OHSAS 18001:2007 (o meglio UNI EN ISO 45001) in materia di **sicurezza sul lavoro** racconta invece una storia totalmente diversa in quanto l'art. 30 comma 5 del D.Lgs. 81/2008 prevede espressamente quella equiparazione che nell'ambiente risulta assente.

Ed infatti, secondo detto articolo, i Modelli conformi alle Linee Guida INAIL ovvero allo standard OHSAS 18001:2007, devono intendersi conformi ai requisiti richiesti dal medesimo TUS. A tal proposito si precisa che il 12 marzo 2018 è stata pubblicata la nuova norma UNI ISO 45001:2018 intitolata "*Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro – Requisiti e guida per l'uso*" che dopo tre anni dalla pubblicazione, sostituirà la BS OHSAS 18001:2007 che dal 12 marzo 2021 non sarà più valida.

Durante il processo di migrazione, resteranno valide sia le certificazioni emesse a fronte della

ISO 45001:2018 sia quelle rilasciate secondo la BS OHSAS 18001:2007.

Tuttavia, le certificazioni emesse secondo tale standard, dopo il 12 marzo 2018, devono riportare la data di scadenza dell'11 marzo 2021.

Dopo due anni dalla pubblicazione della norma ISO, inoltre, ovvero a partire dal 12 marzo 2020, gli audit di certificazione di sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro potranno essere eseguiti solo secondo i requisiti della norma ISO 45001:2018. L'equiparazione di questa certificazione con il Modello 231 ovviamente va intesa limitatamente alla parte *reati di salute e sicurezza sul lavoro* contenuti all'interno dell'art. 25-*septies* del decreto 231 e deve intendersi estesa alla 45001 sebbene nel TUS sia ancora indicato il riferimento alla Certificazione 18001.

Occorre poi fare una digressione sulla certificazione, poco in uso nelle società italiane, UNI EN ISO 37001:2016 riguardante l' "*Anti-Bribery Management Systems*" ed avente ad oggetto la mappatura dei rischi riguardanti i fenomeni di corruzione in azienda.

Questa certificazione riguarda dunque le aree di rischio per i rapporti con la pubblica amministrazione e descritti negli artt. 24 e 25 del D.Lgs. 231/2001.

Tale documentazione risulta estremamente affine alla *ratio* del Modello 231 ed anche del Piano anticorruzione (richiesto alle società pubbliche e partecipate pubbliche a norma della L. 190/2012) offrendo un valido ausilio per la valutazione delle fattispecie di corruzione *attiva* e *passiva*.

1.1. Sulla Certificazione 37001

La certificazione 37001 si pone il fine di offrire un sistema di gestione per la prevenzione della corruzione che possa essere applicato anche ad organizzazioni di modeste dimensioni, garantendo altresì una base normativa per la redazione del piano nazionale anticorruzione e quindi l'applicazione a società pubbliche e partecipate pubbliche.

Con riguardo alla relazione esistente tra la Certificazione in esame ed il D.Lgs. 231/2001, si rileva che mentre la Certificazione è volta a mappare i reati di cui agli artt. 318⁴ e 319⁵ c.p., il solo novero di reati

4 Art. 318 (*Corruzione per l'esercizio della funzione*) c.p. modificato dall'art. 1, 1° co., lett. n, L. 9.1.2019, n. 3, a decorrere dal 31 gennaio 2019: "*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da tre a otto anni*".

Il testo precedentemente in vigore era il seguente: "*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a sei anni*".

di Lucia Giulivi

SANZIONI

di cui all'art. 25⁶ del decreto 231 risulta più esteso ma al tempo stesso non inclusivo della corruzione passiva.

Pertanto, è possibile affermare, come già espresso nel paragrafo precedente con riguardo alla certificazione UNI 14001, anche in questo caso, che l'adozione di un sistema di gestione della prevenzione della corruzione potrà coincidere con il Modello 231 solo ed esclusivamente per la parte speciale interessata e precisamente con riguardo ai reati base inclusi nell'art. 25 (*concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione*) del decreto 231.

Appare inoltre doveroso sottolineare una differenza sostanziale rispetto alle tipologie corruttive prese in considerazione dalla 37001 rispetto a quelle indicate nel decreto 231, che riguarda la *corruzione passiva*.

La *corruzione passiva* infatti, essendo legata ad un'offerta fatta ad un soggetto appartenente all'ente, è per sua natura slegata dal vantaggio per l'ente medesimo che eventualmente sarà destinatario di un danno nei suoi confronti.

Volendo comparare le due norme in commento, si procederà ad un confronto tra le stesse nella tabella di seguito riportata:

INDICE DELLA UNI 37001	MODELLO 231	UNI EN ISO 37001
SCOPO	Prevenzione dei reati contenuti nel D.Lgs. 231/2001 (art. 6 comma 1) che comprendono anche i reati in materia di rapporti con la PA agli artt. 24 e 25 del medesimo decreto 231.	PUNTO 3 prevenzione della corruzione in applicazione di leggi vigenti o altri impegni volontariamente assunti
ANALISI DEL CONTESTO DELL'ORGANIZZAZIONE	Art. 6 comma 2 lett. a <i>“individuazione delle attività nel cui ambito possono essere commessi i reati”</i>	PUNTO 4
VALUTAZIONE DEL RISCHIO	I modelli devono rispondere a determinati requisiti indicati nel decreto 231 in relazione ai poteri delegati ed al rischio di commissione dei reati (art. 6 comma 2)	PUNTO 4.5
LEADERSHIP	Sul punto la giurisprudenza di legittimità si è più volte espressa sulla necessità di segmentare le funzioni e di prevedere delle deleghe idonee a moltiplicare i punti di controllo sulle diverse attività ⁷	PUNTO 5
PIANIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI	Art. 6 comma 2 lett. b <i>“prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire”</i>	PUNTO 6
SUPPORTO	Un Modello 231 per essere efficace non prevede l'adozione di determinate risorse tecniche ovvero di personale, pur tuttavia prevede dei presidi di controllo minimi che passano necessariamente per l'adozione di strumenti e di segmentazione delle funzioni idonei a mitigare il rischio reato. (cfr. Linee guida di Confindustria del 2014 sulla costruzione dei modelli)	PUNTO 7

5 Art. 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) c.p.: *“Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”*.

6 Art. 25 (Concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione) del D.Lgs. 231/2001:
 “1. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 318, 321, 322, commi primo e terzo, e 346-bis del codice penale, si applica la sanzione pecuniaria fino a duecento quote.
 2. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 319, 319-ter, comma 1, 321, 322, commi 2 e 4, del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da duecento a seicento quote.
 3. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 317, 319, aggravato ai sensi dell'articolo 319-bis quando dal fatto l'ente ha conseguito un profitto di rilevante entità, 319-ter, comma 2, 319-quater e 321 del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote.
 4. Le sanzioni pecuniarie previste per i delitti di cui ai commi da 1 a 3, si applicano all'ente anche quando tali delitti sono stati commessi dalle persone indicate negli articoli 320 e 322-bis.
 5. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 2 e 3, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a quattro anni e non superiore a sette anni, se il reato è stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), e per una durata non inferiore a due anni e non superiore a quattro, se il reato è stato commesso da uno dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b).
 5-bis. 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”.

7 Cass. Pen. Sez. III n. 9132 del 24 febbraio 2017, commentata in Ambiente Legale Digesta, Sez. 4.4.4. n. 4 Luglio-A-

SANZIONI

di Lucia Giulivi

CONSAPEVOLEZZA E FORMAZIONE	La divulgazione del Modello 231 e dei principi posti a fondamento dell'adozione dello stesso risulta essere attività basilare rispetto alla vigilanza del Modello operata dall'OdV. (cfr. art. 6 comma 2 lett. b)	PUNTO 7.3 - 7.4 – 7.5
ATTIVITÀ OPERATIVE (FINANZIARIE E NON)	I controlli previsti da parte della certificazione UNI EN ISO 37001 risultano essere i medesimi proposti dalle Linee Guida emesse dalle associazioni di rappresentanza delle aziende maggiormente rappresentative. (art. 6 comma 2 lett. b – vedi sopra- e lett. c “ <i>individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati</i> ”	PUNTO 8
SEGNALAZIONE DEI SOSPETTI	Whistleblowing Art. 6 comma 2-bis	PUNTO 8.9
MONITORAGGIO E AUDIT INTERNI	Il Monitoraggio deve essere compiuto da parte dell'OdV e pertanto non sono previsti degli audit interni. Purtuttavia nello scambio di informazioni da e verso l'OdV che deve essere costantemente implementato, l'OdV potrà acquisire informazioni costanti da parte degli <i>internal auditor</i> al fine di garantire un monitoraggio coerente e continuo sulla società vigilata.	PUNTO 9
MIGLIORAMENTO	<i>Follow up</i> che deve essere presente nei modelli di organizzazione gestione e controllo ed oggetto del monitoraggio da parte di un soggetto terzo ed imparziale quale l'OdV (art. 6 comma 1 lett. b “ <i>il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo</i> ”)	PUNTO 10

Dalla tabella riassuntiva emergono delle differenze tra le due norme che tuttavia possono essere di arricchimento reciproco per l'ottenimento degli obiettivi di miglioramento continuo perseguiti da entrambi gli strumenti organizzativi.

Ed invero mentre la certificazione 37001 non prevede la nomina di un *Organismo di Vigilanza*, il Modello 231 non prevede l'obbligo di *audit* interni.

Tale differenza però non risulta insormontabile poiché sia l'OdV che gli auditor interni hanno la funzione di vigilare sulla relativa documentazione organizzativa e la sua efficacia nella prassi aziendale.

V'è di più, la compresenza di tali soggetti di valutazione non può che portare un beneficio all'azienda nella misura in cui il monitoraggio risulterebbe senza dubbio più costante ed integrato laddove detti soggetti collaborassero tra loro.

CONCLUSIONI

Volendo tirare le somme di quanto esposto, risulta impellente la *compliance* tra strumenti organizzativi, intesa quindi non come osservanza di norme⁸, ma rispetto alle diverse strutture organizzative a base volontaria adottate dall'ente.

Nello specifico, quanto ai requisiti del Modello 231, questi non risultano elencati puntualmente in una data Certificazione potendosi per converso desumerli esclusivamente dalla lettura della norma e dalle pronunce giurisprudenziali.

Pertanto l'efficacia esimente del Modello 231 è lasciata alla valutazione del giudice il quale dovrà senza dubbio tenere conto di eventuali strumenti di certificazione diretti ad arricchire di presidi di mitigazione del rischio le diverse aree operative.

gosto 2017 L. Giulivi “*Le esimenti nei reati ambientali: il modello organizzativo e la delega di funzioni*”.

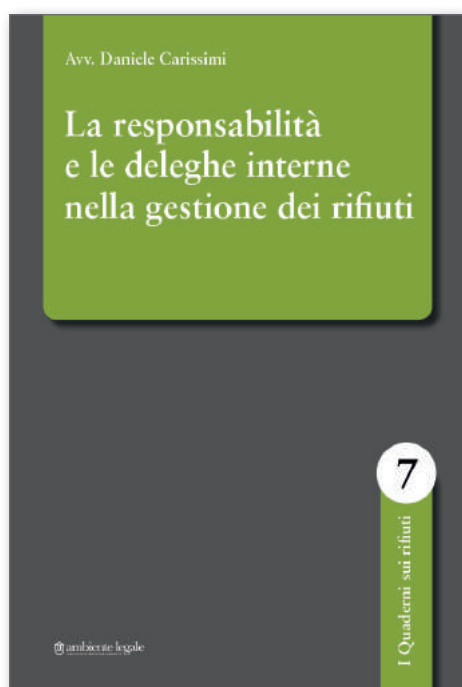
8 Sul concetto di *compliance* F. LEDDA in *Rivista 231* 1-2017 “*Modelli 231 e funzione compliance. Punti di contatto e differenze*”.

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*

Autore: *Daniele Carissimi*

Autore: *Daniele Carissimi*

Autore: *Daniele Carissimi*

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

DIGESTA

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'invio del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.

Informativa ex D.Lgs. 196/2003. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.

I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra:

- ☐ Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
- ☐ Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per
essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti

SCOPRI LA NUOVA APP DI “*Ambiente Legale Digesta*”

Un mondo di informazioni
a portata di *click*



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Milano 02.87366838
Bologna 051.0353030
Roma 06.94443170
Terni 0744.400738

www.ambientelegale.it

www.ambientelegaledigesta.it