

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

→ 11

- 1.1. La nuova Plastic Tax, un provvedimento sbagliato
- 1.2. Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il "beaching"
- 1.3. Macchine operatrici: limiti e condizioni
- 1.4. Violazioni del subappaltatore: la CGUE fa tremare il Codice dei contratti pubblici?
- 1.5. Mafia & Rifiuti, relazione DIA
- 1.6. *Smart reuse park* e preparazione al riutilizzo
- 1.7. Autorizzazioni End of Waste: le nuove regole SNPA sui criteri condivisi per il "caso per caso"

2

FOCUS

→ 51

- 2.1. La nuova disciplina sanzionatoria in materia di f-gas
- 2.2. Movimentazione di sedimenti marini
- 2.3. Quale futuro per l'organico?

3

GESTIONE

→ 69

- 3.1. Microraccolta e peso da verificarsi a destino: dubbi applicativi
- 3.2. Trasporto transfrontaliero su nave: la corretta compilazione dell'Allegato VII
- 3.3. La designazione a cascata nei consorzi: il caso dei servizi ambientali
- 3.4. Abbandono di rifiuti non propri da parte del titolare dell'impresa: si configura il reato ex art. 256 comma 2 del TUA?
- 3.5. L'assoggettabilità alla TARI delle aree adibite a parcheggio

4

RUBRICHE

→ 95

- 4.1. Tribunale
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
La disponibilità piena ed esclusiva dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Il rappresentante legale per il processo 231: tra dottor Jekyll e mr Hyde

22

1.

AGGIORNAMENTO

➔ 11

- 1.1. **La nuova Plastic Tax, un provvedimento sbagliato**
di *Daniele Carissimi* 12
- 1.2. **Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il “beaching” nel sud-est asiatico**
di *Giovanna Galassi* 17
- 1.3. **Macchine operatrici: limiti e condizioni dell’iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali**
di *Giulia Todini* 23
- 1.4. **Violazioni del subappaltatore: la CGUE fa tremare ancora una volta le fondamenta del Codice dei contratti pubblici?**
di *Letizia Zavatti* 27
- 1.5. **Mafia & Rifiuti, relazione DIA: la filiera lunga dei rifiuti aiuta criminalità**
di *Antonio Mogavero* 32
- 1.6. **Smart reuse park e preparazione al riutilizzo**
di *Marina Fornasier* 40
- 1.7. **Autorizzazioni End of Waste: le nuove regole SNPA criteri condivisi per il “caso per caso”**
di *Valentina Bracchi* 44

2.

FOCUS

➔ 51

- 2.1. **La nuova disciplina sanzionatoria in materia di f-gas**
di *Roberta Tomassetti* 52
- 2.2. **Movimentazione di sedimenti marini: la differenza tra spostamenti in ambito portuale ed escavo di fondali marini**
di *Giacomo Betti* 58
- 2.3. **Quale futuro per l’organico?**
di *Giulia Ursino* 64

3.

GESTIONE

→ 69

- 3.1. **Microraccolta e peso da verificarsi a destino: dubbi applicativi**
di *Giulia Todini* 70
- 3.2. **Trasporto transfrontaliero su nave:
la corretta compilazione dell'Allegato VII**
di *Letizia Zavatti* 75
- 3.3. **La designazione a cascata nei consorzi:
il caso dei servizi ambientali**
di *Roberta Tomassetti* 80
- 3.4. **Abbandono di rifiuti non propri da parte del titolare dell'im-
presa: si configura il reato ex art. 256 comma 2 del TUA?**
di *Greta Catini* 84
- 3.5. **L'assoggettabilità alla TARI delle aree adibite a parcheggio**
di *Giacomo Betti* 88

4.

RUBRICHE

→ 95

- 4.1. **Tribunale** 97
 - 4.1.1. **Penale** 98
 - 4.1.2. **Amministrativo** 101
 - 4.1.3. **D.Lgs. 231/01** 104
 - 4.1.4. **Corte di Giustizia Europea** 106
- 4.2. **Il punto sull'Albo**
 - 4.2.1. **La disponibilità piena ed esclusiva dei veicoli ai fini
dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali**
di *Emiliano Bergonzoni* 110
- 4.3. **Quesiti** 147
- 4.4. **D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.1. **Il rappresentante legale per il processo 231:
tra dottor Jekyll e mr Hyde**
di *Lucia Giulivi* 170

DIVENTA UN VERO ESPERTO SISTEMA RIFIUTI CERTIFICATO (ESR)

La figura professionale dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), nell'attuale panorama normativo europeo ha un ruolo sempre più centrale ed indispensabile, operando nell'intera filiera della gestione dei rifiuti, dalla produzione fino alla destinazione finale, con competenze tecniche-logistiche e amministrative.

Nasce così l'esclusivo **MASTER^{plus}** per la CERTIFICAZIONE DELL'ESPERTO SISTEMA RIFIUTI (ESR) la nuova figura professionale definita dalla Prassi UNI/PdR 60:2019.

La figura professionale dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), nell'attuale panorama normativo europeo ha un ruolo sempre più centrale ed indispensabile, operando nell'intera filiera della gestione dei rifiuti, dalla produzione fino alla destinazione finale, con competenze tecniche-logistiche e amministrative.

COSTO DEL CORSO **2400** euro + iva

*Nella quota di partecipazione sono compresi il materiale didattico, pranzo e coffe break per i 6 moduli

SEI UN ABBONATO AMBIENTE LEGALE DIGESTA?
PER TE UNO SCONTO RISERVATO DEL **10%**


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

MODULI MASTER

1° Modulo formativo

INQUADRAMENTO NORMATIVO - ASSEGNAZIONE DEI CODICI EER - OBBLIGATORIETÀ DELL'ANALISI ANALISI E METODI DI PROVA - IL DEPOSITO TEMPORANEO

2° Modulo formativo

REGOLAMENTO (UE) 1357/2014 -
ATTRIBUZIONE DEI CODICI DI PERICOLO HP

3° Modulo formativo

CLASSIFICAZIONE E GESTIONE TRASPORTO ADR DEI RIFIUTI PERICOLOSI

4° Modulo formativo

DESTINAZIONE DEI RIFIUTI - METODOLOGIE E RAPPRESENTATIVITÀ DEL CAMPIONAMENTO END OF WASTE E SOTTOPRODOTTO - GESTIONE AMMINISTRATIVA DEI RIFIUTI

5° Modulo formativo

SEVESO III - RISCHIO CHIMICO -
TRANSITI TRANSFRONTALIERI
ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

6° Modulo formativo

RESPONSABILITÀ E SANZIONI

ROMA

dal 23 Aprile al 15 Maggio 2020

MILANO

dal 14 Maggio al 4 Giugno 2020

ISCRIZIONE SU:

www.ambientelegale.it/formazione
formazione@ambientelegale.it



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE



Proprietario ed editore:

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

Direttore responsabile

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

Coordinamento editoriale:

Dott.ssa Giovanna Galassi
info@ambientelegale.it

Layout e grafica:

Ester Chiocchia
grafica@ambientelegale.it

Ufficio commerciale (marketing e pubblicità):

Dott.ssa Claudia Pozzi
commerciale@ambientelegale.it

Servizio clienti e ufficio abbonamenti:

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2661-5220

Comitato Scientifico

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

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

Proprietà letteraria riservata

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

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

Note per gli autori

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

ABBONAMENTI

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

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

DISTRIBUZIONE

In vendita per abbonamento.

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

Condizioni di abbonamento 2020

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2020)

Prezzi di abbonamento della rivista:

Formato cartaceo

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

Formato multimediale (in formato pdf)

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

Formato cartaceo più multimediale

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

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

Conto corrente

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

news

AMBIENTALI

news ambientali

SANZIONI

Disastro ambientale: misure cautelari

Si parla di un caso di disastro ambientale consistente nella grave compromissione della qualità delle acque superficiali, risultate contaminate da idrocarburi. Ebbene la Cassazione in un recentissimo arresto (Cass. Pen., Sez. III, del 8 gennaio 2020, n. 235) specifica che seguito delle modifiche apportate all'art. 274, comma 1, lett. b) et c), cod. proc. pen., dalla legge n. 47 del 2015, la concreta condotta realizzata e le circostanze che la connotano possono, comunque, essere considerate ai fini cautelari, in quanto la modalità della condotta e le circostanze di fatto in presenza delle quali essa si è svolta restano concreti elementi di valutazione, imprescindibili per effettuare una prognosi di probabile ricaduta del soggetto nella commissione di ulteriori reati, trattandosi di elementi che, investendo l'analisi di comportamenti concreti, servono a comprendere se la condotta illecita sia occasionale o si collochi in un più ampio sistema di vita, ovvero se la stessa sia sintomatica di una radicata incapacità del soggetto di autolimitarsi nella commissione di ulteriori condotte criminose.

DEFINIZIONI

Pastazzo di agrumi: rifiuto

La Cass. Pen., Sez. III, del 15 gennaio 2020, n. 1426 torna a ribadire che è corretta la qualificazione quale rifiuto del "pastazzo", esposto senza alcun particolare accorgimento agli agenti atmosferici e soggetto, stante la sua composizione, a naturali processi di fermentazione, tali da consentire di escluderne una destinazione diversa dal mero abbandono, che non viene meno neppure nel caso in cui una parte dello stesso venga utilizzata per cibare il bestiame. Nella fattispecie sul terreno in affitto ed in uso era presente un consistente quantitativo di "pastazzo", conferito previo acquisto da una società che lo cedeva quale scarto di produzione per destinarlo a mangime per gli animali allevati. La Corte territoriale aveva considerato la natura originaria di sottoprodotto del "pastazzo" rilevando, tuttavia, che le modalità con le quali lo stesso era stato rinvenuto consentivano di qualificarlo come rifiuto, applicando conseguentemente le relative sanzioni previste dalla disciplina emergenziale per l'abbandono o il deposito incontrollato ed assolvendo l'imputato per le condotte prodromiche al conferimento del materiale sull'area nella sua disponibilità.

ALTRO

Legge di delegazione europea 2019

Il Consiglio dei Ministri del 23 gennaio scorso ha approvato, in esame definitivo, un disegno di legge che delega il Governo al recepimento delle direttive europee e all'attuazione di altri atti dell'Unione europea (Legge di delegazione europea 2019).

Nel comunicato stampa si legge che tra i principali provvedimenti da attuare vi sono:

- la direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili;
- la direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare;
- la direttiva (UE) 2019/879 sulla capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento;
- la direttiva (UE) 2019/944 sul mercato interno dell'energia elettrica.

END OF WASTE

PFU e gomma vulcanizzata: in arrivo i decreti!

In dirittura di arrivo il decreto ministeriale sulla raccolta e gestione dei pneumatici fuori uso. Lo stesso ha già ricevuto, peraltro, il parere favorevole del Consiglio di Stato, che si era espresso sullo schema di regolamento recante "Disciplina dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso, ai sensi dell'art. 228, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152" nell'adunanza del 7 marzo 2019.

In arrivo anche un altro decreto sull'end of waste, quello sulla cessazione della qualifica di rifiuto del polverino da gomma vulcanizzata, che ha un passato tempestoso. Lo schema di decreto ministeriale recante "disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso, adottato ai sensi dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, nr. 152", infatti, dopo essere stato approvato favorevolmente dal Consiglio di Stato il 27 luglio 2017, è stato respinto dalla Commissione Europea ed è stata così proposta una nuova stesura di nuovo approvata dal Consiglio di Stato (n. 2956/2018).

INQUINAMENTO ATMOSFERICO

Gas fluorati a effetto serra: D.Lgs. del 5 dicembre 2019, n. 163

Novità in tema di gas fluorati a effetto serra! Il 17 gennaio è entrato in vigore il d.lgs. del 5 dicembre 2019, n. 163 - Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006.

L'attività di vigilanza e accertamento in relazione alle sanzioni amministrative è esercitata, nell'ambito delle rispettive competenze, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che si avvale del Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente (CCTA), dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), nonché dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli secondo le procedure concordate con l'autorità nazionale competente.

INQUINAMENTO ACUSTICO

Quando il servizio di raccolta dei rifiuti è rumoroso...

Si rende legittima l'azione inibitoria! Le immissioni acustiche che superino i limiti di accettabilità, infatti, sono illecite (Tar Campania, NA, Sez. V, del 21 novembre 2019, n. 5465). L'esercizio del pubblico potere nella materia della gestione dei rifiuti deve avvenire nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 177 D. Lgs. 152/2006, comma 4.

Ne deriva che un'organizzazione della gestione del servizio di gestione dei rifiuti – specie ove riferito al servizio di raccolta nei centri urbani – non rispettosa dei limiti acustici fissati dalla normativa amministrativa di carattere generale riferita alla zonizzazione del territorio comunale, e irrispettosa dei limiti privatistici di carattere comparativo fondati sul concetto della normale tollerabilità, si rileva violativa di detto disposto normativo, sia nella parte generale riferita alla necessità che la stessa avvenga senza causare pericolo per la salute dell'uomo, sia nella parte specifica di cui alla lettera b) secondo la quale la stessa deve avvenire senza causare inconvenienti da rumori o odori.

AUTORIZZAZIONI

VAS e screening

Il Tar Piemonte Sez. II n. 1235 del 16 dicembre 2019 ricorda che la fase dello screening, finalizzato alla verifica di assoggettabilità a VAS, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, è un'attività tipicamente connotata da discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa, la quale sfugge al sindacato di legittimità, laddove non vengano in rilievo indici sintomatici di non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, di illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e della incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio, III, 17/06/2019, n. 7774, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 12/07/2018, n. 1411; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 5.10.2017, n. 1082; id., 26 settembre 2016, n. 1165; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 settembre 2013, n. 1339)

DEFINIZIONI

Il principio di precauzione: i limiti

Il Tar Lazio, (RM), Sez. II-bis del 3 dicembre 2019, n. 13831 si pronuncia sul principio di precauzione ribadendone i limiti. Lo stesso, infatti, non può legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprendervi vicende non significativamente pregiudizievoli dell'area interessata, dovendo la prospettata situazione di pericolo essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e incidere significativamente sull'ambiente e la salute dell'uomo (cfr., ex multis, Cons. St., sez. V, 7 dicembre 2013, n. 6250; T.A.R. Umbria, sez. I, 08 novembre 2018, n. 583).

FERTIRRIGAZIONE

Il digestato equiparato

La legge del 27 dicembre 2019, n. 160 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 - ha introdotto (al commA 527) nel decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 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, la definizione di "digestato equiparato".

Sono condizioni di equiparabilità del digestato ai prodotti ad azione sul suolo di origine chimica: una percentuale di azoto ammoniacale su azoto totale superiore al 70 per cento; un livello di efficienza di impiego superiore all'80 per cento rispetto alle condizioni di utilizzo; un'adeguata copertura dei contenitori di stoccaggio e della frazione liquida ottenuta dalla separazione; una distribuzione in campo con sistemi a bassa emissività; un utilizzo di sistemi di tracciabilità della distribuzione con sistemi GPS.

TARIFFA

Tassa sulla plastica!

La legge di bilancio 2020 (legge del 27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, entrata in vigore il 1 gennaio scorso, tra le novità prevede l'istituzione di una imposta sui manufatti in plastica monouso (commi 634-658).

Nello specifico, al comma 634 si dice che " È istituita l'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, di seguito denominati « MACSI », che hanno o sono destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari...".

L'obbligazione tributaria sorge al momento della produzione, dell'importazione definitiva nel territorio nazionale ovvero dell'introduzione nel medesimo territorio da altri Paesi dell'Unione europea e diviene esigibile all'atto dell'immissione in consumo dei MACSI.

CLASSIFICAZIONE

Classificazione rifiuti: linee guida ISPRA

La classificazione dei rifiuti: una tematica sempre attualissima e oggetto di dispute in giurisprudenza e dottrina. Proprio per fornire un ausilio al fine di una uniformità di lettura delle norme interviene l'ISPRA con un manuale guida. Più precisamente il fine è di produrre una manualistica onde assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio e il continuo aggiornamento, in coerenza con il quadro normativo nazionale e sovranazionale.

Sono così pubblicate lo scorso 24 dicembre le Linee Guida sulla classificazione dei rifiuti.

Il manuale è composto di 4 capitoli e 4 appendici.

RAEE

RAEE: modifica della direttiva 2011/65/UE

Il Consiglio dei Ministri il 21 dicembre ha approvato in esame preliminare, un decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2017/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017, recante modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Come si legge nel comunicato di fine seduta, la direttiva uniforma le norme in materia, in modo da evitare ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza dovuti alle diversità delle legislazioni degli Stati membri dell'Unione e introduce modifiche alla normativa precedente, in modo da garantire una maggiore e più efficace tutela della salute umana attraverso la riduzione della quantità di sostanze pericolose utilizzate nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche e, comunque, un loro migliore recupero e uno smaltimento ecologicamente corretto.

SANZIONI

Cosa accade se il titolare di una impresa o comunque il responsabile di un ente abbandona rifiuti non di propria produzione? Incorre nel reato ex art. 256, comma 2?

La Cass. Sez. III, del 21 novembre 2019, n. 47285 si pronuncia sul punto. Si ricorda che ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 256, comma 1, trattandosi di illecito istantaneo, è sufficiente anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative previste dalla norma purché costituisca un'attività di gestione di rifiuti e non sia assolutamente occasionale. Venendo al comma 2 ("Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2"), si afferma che il reato può essere commesso dai titolari di impresa o responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato non solo i rifiuti di propria produzione, ma anche quelli di diversa provenienza. Il collegamento tra le fattispecie previste dal primo e dal secondo comma dell'art. 256 cit. (già d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51) infatti riguarda il solo trattamento sanzionatorio e non anche la parte prelettiva.

ALTRO

Arrivano gli ecocompattatori!

È stato istituito il fondo Programma sperimentale Mangiaplastica con la legge di conversione del decreto clima pubblicata in GU il 13 dicembre scorso (legge del 12 dicembre 2019, n. 141), all'art. 4-quinquies prevede.

Il fondo è finalizzato a contenere la produzione di rifiuti in plastica attraverso l'utilizzo di eco-compattatori.

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata, sono stabilite le modalità per il riparto del fondo. 2. I comuni presentano al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare progetti finalizzati all'acquisto di ecocompattatori, ai fini dell'ottenimento di un contributo corrisposto sino ad esaurimento delle relative risorse e nel limite di uno per comune ovvero di uno ogni 100.000 abitanti.

SERVIZIO IDRICO

La gestione del Servizio idrico integrato secondo il Tar

Il servizio idrico integrato e la sua gestione con i principi regolatori sono al centro di una recentissima pronuncia del Tar Lombardia (MI) Sez. II n. 2452 del 20 novembre 2019.

Se si osserva la normativa primaria si profila una gestione improntata ad efficienza, efficacia ed economicità, non tollerando, per converso, il riconoscimento sul piano tariffario di costi indebiti derivanti da gestioni non improntate a tali principi. Così deriva dalla lettura dell'art. 141, comma 2, del D.lgs. n. 152/06, che così recita: "il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità".

Per di più l'art. 3 del D.P.C.M. del 20 luglio 2012 impone all'Autorità di predisporre e rivedere "periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato" sulla base dei "costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori".

231

Whistleblowing: Direttiva Ue 2019/1937

È stata pubblicata in GU Ue del 26 novembre 2019 la Direttiva 2019/1937 del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. Si tratta del cosiddetto whistleblowing.

In Europa la protezione garantita agli informatori nell'Unione non era uniforme tra gli Stati membri né armonizzata tra i vari settori. Di qui una serie di problemi per le violazioni del diritto dell'Unione aventi una dimensione transfrontaliera comunicate dagli informatori.

La direttiva, pertanto, prevede norme minime comuni atte a garantire una protezione efficace degli informatori. Gli Stati membri potrebbero decidere di estendere l'applicazione delle disposizioni nazionali ad altri settori al fine di garantire un quadro completo e coerente di protezione degli informatori a livello nazionale.

Le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva dovranno essere attuate entro il 17 dicembre 2021.

SCARICHI

Escavazione di fondali: impatto ambientale

L'escavazione dei fondali, così come lo scarico in mare dei materiali derivatine rappresenta un'attività di notevole impatto ambientale. Così afferma la Cassazione Sez. III n. 45844 del 12 novembre 2019.

Ciò significa che la fattispecie dello “spostamento” di sedimenti in ambito portuale, di cui al combinato disposto degli artt. 1 comma 2 lett. a) e 2 lett. f) del DM 173/2016, deve essere costruita come descrittiva di un'attività connotata dal ridotto impatto ambientale. Solamente in tal senso si giustifica l'esclusione dal regime autorizzatorio di cui all'art. 109 comma 2 Dlgs. 152/06 il quale è contrassegnato da una complessa procedura di progettazione, delimitazione delle aree interessate, individuazione delle quantità di materiali movimentati, campionamento e analisi delle zone di escavo, delineata con il citato DM 173/2016.

SANZIONI

Traffico illecito rifiuti: natura del reato

La Cassazione (Cass. Sez. III del 28 ottobre 2019, n. 43710) torna a pronunciarsi sulla natura del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, già previsto dall'art. 260, d.lgs. n. 152/06 e successivamente dall'art. 452- quaterdecies c.p..

Ebbene, ha natura di reato abituale proprio, configurabile nella condotta di chi, al fine di conseguire un ingiusto profitto, allestisce una organizzazione di traffico di rifiuti, volta a gestire continuativamente, in modo illegale, ingenti quantitativi di rifiuti. Tale gestione dei rifiuti deve concretizzarsi in una pluralità di operazioni con allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, ovvero attività di intermediazione e commercio e tale attività deve essere “abusiva”, ossia effettuata o senza le autorizzazioni necessarie.

Tali operazioni vengono considerate globalmente – specifica la Cassazione: alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge.

ALTRO

Decreto sviluppo economico: transizione verso un'economia circolare

In Gazzetta Ufficiale n. 297 del 19 dicembre 2019 è stato pubblicato il decreto del 30 ottobre 2019, recante “Termini, modalità e procedure per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni in favore di programmi di investimento innovativi finalizzati a consentire la trasformazione tecnologica e digitale delle piccole e medie imprese mediante l'utilizzo delle tecnologie abilitanti afferenti al piano Impresa 4.0 ovvero a favorire la loro transizione verso il paradigma dell'economia circolare”.

Il decreto, quindi, concerne l'intervento agevolativo a sostegno di investimenti innovativi nelle Regioni meno sviluppate finalizzati a consentire la trasformazione tecnologica e digitale delle PMI coerentemente con il piano Impresa 4.0, nonché a favorire la loro transizione verso il paradigma dell'economia circolare.

L'intervento è gestito dalla Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero.

RICICLAGGIO

Riciclaggio delle navi

È stata pubblicata la Decisione di esecuzione Ue 2020/95 del 22 gennaio 2020, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 che istituisce l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Si ricorda, infatti, che l'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1257/2013 impone agli armatori di garantire che le navi destinate ad essere riciclate lo siano unicamente negli impianti di riciclaggio delle navi inclusi nell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi.

Si è reso oggi opportuno, in seguito alla creazione di nuovi impianti con i requisiti stabiliti, modificare di conseguenza la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323.

1.

SOMMARIO

- 1.1. **La nuova Plastic Tax, un provvedimento sbagliato**
di *Daniele Carissimi* 12
- 1.2. **Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il “beaching” nel sud-est asiatico**
di *Giovanna Galassi*..... 17
- 1.3. **Macchine operatrici: limiti e condizioni dell’iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali**
di *Giulia Todini* 23
- 1.4. **Violazioni del subappaltatore: la CGUE fa tremare ancora una volta le fondamenta del Codice dei contratti pubblici?**
di *Letizia Zavatti* 27
- 1.5. **Mafia & Rifiuti, relazione DIA: la filiera lunga dei rifiuti aiuta criminalità**
di *Antonio Mogavero* 32
- 1.6. **Smart reuse park e preparazione al riutilizzo**
di *Marina Fornasier* 40
- 1.7. **Autorizzazioni End of Waste: le nuove regole SNPA criteri condivisi per il “caso per caso”**
di *Valentina Bracchi* 44

“La nuova Plastic Tax, un provvedimento sbagliato”

di **DANIELE CARISSIMI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Quando i provvedimenti vengono fatti di corsa, senza tenere conto dei dissensi a più riprese manifestati dagli operatori del settore, succede che si approvano dei testi sbagliati, che invece di migliorare il sistema, di fatto lo peggiorano.

È quello che è avvenuto con la plastic tax, inserita in fretta e furia nella legge di bilancio 2020, e che rischia di paralizzare un intero settore produttivo.

Un provvedimento sbagliato che potrebbe avere conseguenze deflagranti, come la delocalizzazione di buona parte della relativa filiera o – peggio – la chiusura di molte delle imprese oggi operanti sul territorio.

Il settore della plastica è un driver di crescita per l'intero Paese, con oltre novemila aziende coinvolte e un fatturato che si attesta sui 32 milioni di euro.

Una situazione delicata, che va gestita con intelligenza, a cominciare dal necessario raccordo con il contributo CONAI, per passare alla previsione di adempimenti burocratici semplificati e per finire con la previsione di una impiantistica adeguata a gestire il fine vita di questo materiale.

Tutto è gestibile, finché non si trasforma in emergenza e necessita dell'adozione di misure estreme, per questo occorre agire adesso.

IN SINTESI

- La legge di bilancio 2020 ha previsto l'istituzione di una imposta sul consumo di manufatti in plastica con singolo impiego (MAC-SI);
- la plastic tax si va a sommare ad un altro contributo già dovuto da coloro che si avvalgono del materiale plastico, ossia al contributo ambientale;
- il rischio è la delocalizzazione di un intero settore produttivo o la chiusura di numerose aziende;
- la plastica è un settore trainante del nostro Paese, con oltre novemila aziende e un fatturato di 32 milioni di euro;
- una transizione sostenibile è possibile, mettendo in atto piani di lungo periodo fatti di incentivi e con una gestione oculata del fine vita della plastica.

di *Daniele Carissimi*

TARIFFA

La nuova Plastic Tax, un provvedimento sbagliato

1. La plastic tax

L'imposta sulla plastica è stata istituita con la legge di bilancio 2020 (L. 27 dicembre 2019, n. 160), al suo art. 1, commi da 634 a 653. È stato un inserimento frettoloso, che non ha tenuto conto delle istanze contrarie – a più riprese – manifestate dagli operatori del settore. Ma che di fatto ora c'è, ed è bene dunque comprenderne i meccanismi di applicazione.

Dunque iniziamo col dire che, l'applicazione dell'imposta, viene subordinata al ricorrere le seguenti condizioni:

- l'oggetto deve essere di plastica (ossia di materiale plastico, costituito da polimeri organici di origine sintetica), anche solo parzialmente¹;
- l'oggetto deve essere monouso (ossia non dovrà essere ideato, progettato o immesso sul mercato per compiere più trasferimenti durante il suo ciclo di vita o per essere riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato ideato);
- l'oggetto deve avere una funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari (anche in forma di fogli, pellicole o strisce).

Questi particolari manufatti (che per la maggior parte consistono in imballaggi), vengono chiamati MACSI.

Fin qui sembra cosa semplice, ma attenzione! Vengono espressamente esclusi dall'imposta: i dispositivi medici, i MACSI adibiti a contenere e proteggere preparati medicinali e i MACSI compostabili. Questo grazie alla sollevazione pressochè unanime che si è avuta alla prima stesura, allorchè anche i dispositivi medici erano ricompresi in questa imposta, ma che poi sono stati esclusi facendo prevalere il buon senso. Ma ci pensate la follia di prevedere una tassazione doppia su strumenti – come quelli medicali – che sono fondamentali per la tutela della salute umana?!

Ad ogni modo, cercando di evitare atteggiamento (giustamente polemico), segnalo che l'obbligazione tributaria sorge al momento della produzione e dell'importazione definitiva nel territorio nazionale.

L'obbligazione tributaria invece diviene esigibile all'atto dell'immissione in consumo dei MACSI.

Ciò posto, i soggetti obbligati al pagamento dell'imposta sono:

- per i MACSI realizzati nel territorio nazionale, il fabbricante²;
- per i MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione europea, il soggetto che acquista i MACSI nell'esercizio dell'attività economica ovvero il cedente qualora i MACSI siano acquistati da un consumatore privato;
- per i MACSI provenienti da Paesi terzi, l'importatore.

L'imposta è pari a 0,45 euro per chilogrammo di materia plastica contenuta nei MACSI. Di fatto riducendola rispetto alla previsione originaria, che si attestava intorno a 1 euro per kg di materiale.

L'accertamento dell'imposta dovuta è effettuato sulla base di una dichiarazione trimestrale da inviarsi all'Agenzia delle dogane e dei monopoli entro la fine del mese successivo al trimestre solare cui la dichiarazione si riferisce³. Entro il suddetto termine (la fine del mese successivo al trimestre solare cui la dichiarazione si riferisce) è effettuato anche il pagamento dell'imposta dovuta. Se l'importo dovuto è pari o inferiore a 10 euro, la dichiarazione non deve essere fatta e l'imposta non è dovuta.

È prevista la possibilità di compensazione con altre imposte e contributi ed è rimborsabile. È altresì prevista la possibilità di procedere e una sua riscossione coattiva.

Le attività di verifica e controllo sono demandate all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, alla Guardia di finanza e nei limiti delle loro attribuzioni alle amministrazioni coinvolte.

Il mancato pagamento dell'imposta è punito con la sanzione amministrativa dal doppio al decuplo dell'imposta evasa, non inferiore comunque a euro 500.

Il ritardato pagamento dell'imposta è punito con la sanzione amministrativa pari al 30 per cento dell'imposta dovuta, non inferiore comunque a euro 250.

La tardiva presentazione della dichiarazione e per

1 Secondo il disposto dell'art. 1 comma 635, sono considerati MACSI anche i dispositivi, realizzati con l'impiego, anche parziale, delle materie plastiche che consentono la chiusura, la commercializzazione o la presentazione dei medesimi MACSI o dei manufatti costituiti interamente da materiali diversi dalle stesse materie plastiche. Sono altresì considerati MACSI i prodotti semilavorati, realizzati con l'impiego, anche parziale, delle predette materie plastiche, impiegati nella produzione di MACSI.

2 Se la fabbricazione dei MACSI avviene riutilizzando altri MACSI, chi effettua detta operazione non sarà soggetto a imposta se questa è già stata pagata dal fabbricante originario. L'imposta non è inoltre dovuta in caso di esportazione.

3 Per i MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione europea, acquistati da un consumatore privato, il cedente presenta la suddetta dichiarazione attraverso un rappresentante fiscale.

ogni altra violazione delle disposizioni di cui ai commi da 634 a 650 e delle relative modalità di applicazione, si applica la sanzione amministrativa da euro 500 ad euro 5.000.

Con successivo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da pubblicare entro il mese di maggio 2020, verranno poi stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni relative all'imposta sulla plastica, con particolare riguardo:

- all'identificazione dei MACSI mediante l'utilizzo dei codici della nomenclatura combinata dell'Unione europea;
- al contenuto della dichiarazione trimestrale;
- alle modalità per il versamento dell'imposta;
- alle modalità per la tenuta della contabilità relativa all'imposta a carico dei soggetti obbligati;
- alle modalità per la trasmissione, per via telematica, dei dati di contabilità;
- all'individuazione, ai fini del corretto assolvimento dell'imposta, degli strumenti idonei alla certificazione del quantitativo di plastica riciclata presente nei MACSI;
- alle modalità per il rimborso dell'imposta;
- allo svolgimento delle attività di verifica e controllo;
- e alle modalità per la notifica degli avvisi di pagamento ai fini della riscossione coattiva.

L'imposta sarà esigibile a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo alla data di pubblicazione del provvedimento di cui sopra, e quindi se viene rispettato il termine ultimo di maggio 2020 non prima di luglio 2020.

Si precisa infine che – a decorrere dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020 – verrà riconosciuto un credito d'imposta nella misura del 10 per cento delle spese sostenute alle imprese attive nel settore delle materie plastiche monouso, che decidono di riconvertire la propria produzione in manufatti compostabili.

*

In conclusione: viene prevista l'istituzione di una imposta sul consumo di manufatti in plastica con singolo impiego (MACSI) utilizzati per il contenimento, la protezione, la manipolazione o la consegna di merci o prodotti alimentari, a esclusione dei manufatti compostabili, dei dispositivi medici e dei

MACSI adibiti a contenere medicinali.

L'imposta è pari a 0,45 euro per chilogrammo di materia plastica.

Si applicherà dal primo giorno del secondo mese successivo alla pubblicazione del provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che, entro maggio, dovrà definire le modalità attuative della norma.

Un'imposta dunque che per fortuna non è ancora applicabile.

Dico per fortuna, perché come vedremo a breve questa imposta si aggiunge ad un'altra già prevista per il medesimo scopo e che sommandosi a quest'ultima va di fatto a creare un meccanismo che rischia l'implosione.

2. Il Contributo ambientale

Come sopra anticipato, la plastic tax si va a sommare ad un altro contributo già dovuto da coloro che si avvalgono del materiale plastico, ossia al contributo ambientale.

Il Testo Unico Ambientale (D.Lgs 152/2006), infatti, prevede già a carico dei produttori e utilizzatori di imballaggi in plastica un contributo, nella forma appunto del contributo ambientale.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 224 comma 3 lett. h) del TUA il contributo ambientale rappresenta la forma di finanziamento attraverso la quale CONAI (il Consorzio Nazionale Imballaggi) ripartisce tra produttori e utilizzatori il costo per i maggiori oneri della raccolta differenziata, per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggi.

Il contributo ambientale quindi è diretta espressione del principio di responsabilità estesa del produttore del prodotto, che impone a quest'ultimo i costi (anche) della gestione del fine vita del bene, quali quelli per la sua raccolta differenziata e per il suo riciclaggio/recupero.

Tali costi, sulla base di quanto previsto dal D.lgs. 152/06, vengono ripartiti "in proporzione alla quantità totale, al peso e alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale".

Il contributo varia a seconda del materiale di cui l'imballaggio è composto. Per la plastica dal 1° gennaio 2020 sono previsti quattro⁴ diversi livelli contributivi per altrettante categorie di imballaggi:

- Fascia A: 150,00 €/t;
- Fascia B1: 208,00 €/t;

4 FASCIA A - imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito "Commercio & Industria"
FASCIA B1 - imballaggi da circuito "Domestico" con una filiera di selezione e riciclo efficace e consolidata
FASCIA B2 - Altri imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito "Domestico"
FASCIA C - imballaggi non selezionabili/riciclabili allo stato delle tecnologie attuali.

di *Daniele Carissimi*

TARIFFA

- Fascia B2: 436,00;
- Fascia C: 546,00 €/t .

Il Contributo Ambientale infine esposto nella fattura di vendita rientra nel campo di applicazione IVA e va assoggettato alla medesima aliquota (vigente al momento di effettuazione dell'operazione) degli imballaggi o dei materiali di imballaggio oggetto della cessione.

Dati i medesimi presupposti impositivi, è evidente come vi è dunque un serio rischio di sovrapposizione tra i due contributi, con un forte effetto sulla sostenibilità produttiva delle imprese.

E ciò non è cosa da poco, visti i numeri che in Italia ruotano attorno alla plastica, dove:

- le aziende della plastica sono 9.909;
- il settore crea un'occupazione totale di 162.171 addetti, compresi quelli dell'indotto;
- il fatturato annuo è di 32 miliardi di euro.

Le aziende a rischio dunque sono oltre novemila, con un impatto maggiore sulle piccole e medie imprese, che avranno maggiori difficoltà a sostenere detta doppia tassazione.

3. Le Criticità

All'indomani dell'approvazione della plastic tax, le criticità riscontrabili appaiono maggiori dei benefici attesi.

Ed invero, permane innanzitutto molta confusione sull'utilizzo dei termini "biodegradabile" e "compostabile" e quindi sull'effettivo campo di applicazione dell'imposta.

Si ribadisce inoltre, che la tassa – combinata al contributo ambientale, nei termini sopra esposti – impatta fortemente sulle finanze delle imprese, rendendo più difficoltoso continuare ad investire per raggiungere sempre più alti standard di sostenibilità. È evidente infatti che i fondi destinati all'imposta da qualche parte devono essere presi, e la maggior parte delle volte vengono sottratti a quelli destinati all'innovazione.

E se è vero - come assicurato dal Governo - che i contributi verranno destinati ad aiutare le imprese nella riconversione produttiva, a maggior ragione non si capisce la ratio di un'imposta che sottrae liquidità alle imprese prima (impossibilitate alla riconversione), per restituirla poi in un secondo momento.

Nel frattempo vi è invece un serio rischio di delocalizzazione degli impianti al di fuori dell'Italia (dove sussiste un tassazione più favorevole).

L'imposta determina inoltre un aggravio non solo

economico, ma anche burocratico, come quello relativo alla preparazione dei software, ai controlli, alla formazione personale, necessari per assoggettarsi a tale regime impositivo.

Tra le conseguenze attese della tassazione si segnala un incremento del 110% del costo della materia prima e una riduzione stimata del 20% delle vendite. Il risultato? La probabile chiusura di molte aziende che non riusciranno più a sostenerne i costi.

Senza considerare poi che la biodegradabilità di materiali – spesso considerati "più naturali" per meri fini di propaganda – fa perdere di vista qual è la vera sostenibilità ambientale dei diversi materiali. La plastica è flessibile, durevole, leggera, non è soggetta a fenomeni putrescibili, è immune ai batteri e dicitomocelo, se finisce nei mari e nelle foreste è perché qualcuno ce lo butta. A ben vedere, il vero problema non è la plastica, ma il suo rifiuto.

Mi si permetta, infine, un'ultima considerazione, sul sistema sanzionatorio, che appare prima facie sproporzionato, rispetto all'obiettivo che si vuole perseguire. Se le imprese non pagano (o ritardano il pagamento) di quanto dovuto, spesso è perché non hanno la liquidità necessaria. Per questo reagire alla mancanza di fondi, chiedendo ulteriori fondi, da vita ad un circolo vizioso che rischia di sfociare nella chiusura delle aziende.

A fronte degli evidenziati lati negativi si segnala che, oggi la plastica è parte integrante di in ogni aspetto della nostra vita ed è stato stimato che la sua domanda globale non farà che crescere.

La plastica oltre ad essere un settore industriale di primaria importanza, ha un indotto notevole, ed è fortemente legata all'industria petrolchimica e manifatturiera. Tanto che in Italia il settore è un driver di crescita per l'intero Paese, in quanto: crea occupazione e incide notevolmente sul fatturato italiano (per ben 32 miliardi di euro).

4. Le soluzioni possibili

Se è vero che prevenire e ridurre l'incidenza della plastica è un passo fondamentale per conseguire l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e di un'economia veramente circolare. Purtroppo ciò non può essere fatto a discapito delle aziende, ossia sottraendo loro le risorse da investire in innovazione di processo e di prodotto.

Per questo, invece che tassare ulteriormente le aziende, occorre puntare su:

- piani di incentivo per il riciclo della plastica (sebbene l'Italia già si attesti su percentuali di riciclo pari al 45%, a fronte di un obiettivo

europeo al 50% entro il 2025 e del 55% al 2030);

- piani di incentivo per la riconversione della filiera produttiva in prodotti compostabili/riutilizzabili.

Un percorso dunque fatto di incentivi e non di penalità. Tenendo bene a mente che il percorso di sviluppo e di parziale riconversione, che richiede innovazione, ricerca e investimenti, richiede un orizzonte temporale di almeno 5 anni.

Inoltre, non bisogna dimenticarsi che il problema non è la plastica, ma il suo rifiuto. Per questo occorre puntare anche:

- sulla costruzione e autorizzazione veloce degli impianti di recupero della materia (di modo da poter gestire la mole di rifiuti conferiti in maniera differenziata).

Attori fondamentali nella gestione dei rifiuti sul territorio sono i Comuni per la raccolta e le Regioni per l'autorizzazione degli impianti.

- Impianti di recupero per la plastica, ma anche di compostaggio, per essere - un domani - pronti ad accogliere anche gli imballaggi biodegradabili.

Su campagne di educazione ambientale.

Chiedere al Governo di prevedere meccanismi di modulazione del contributo e di raccordo con il contributo ambientale.

Una transizione sostenibile è possibile, basta solo volerlo.

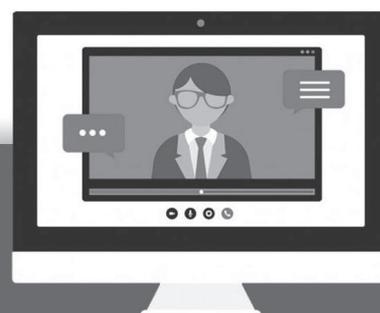
Investi in formazione nella tua azienda attraverso il

CORSO DI ALTA FORMAZIONE: *La Gestione dei Rifiuti Urbani*



ambiente legale

CORSI ON LINE
WEBINAR 2020



GESTIONE
**RIFIUTI
URBANI**

ISCRIVITI SUBITO



www.ambientelegale.it • formazione@ambientelegale.it

“Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il “beaching” nel sud-est asiatico”

Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il “beaching” nel sud-est asiatico

di **GIOVANNA GALASSI**

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

ABSTRACT

Alang in India, Chittagong in Bangladesh, Gdani in Pakistan. Luoghi poverissimi dove la popolazione è impiegata in cantieri infernali, che smantellano navi senza norme di tutela per l'ambiente e di protezione per l'uomo che vi lavora. Questa non è solo storia degli anni 60'. Lo “spiaggiamento” come “alternativa economica” per rottamare le grosse navi esiste ancora oggi, nonostante tutto. Di contro la Convenzione di Hong Kong, che rivendicherebbe criteri e procedure finalizzate a disciplinare la costruzione, la demolizione ed il riciclaggio ecocompatibile in sicurezza delle navi. Ancora, per parlare di ciò che accade in Europa, il Regolamento Ue n. 1257/2013, che stabilisce i siti autorizzati per lo smantellamento delle navi che battono bandiera europea e si pone quale ostacolo formale a che le nostre navi vengano spedite nel sud-est asiatico per essere rottamate. Purtroppo, però, esiste anche il mercato dei cash buyers, che comprano le navi destinate alla demolizione, cambiano bandiera e poi le rivendono al miglior offerente.

IN SINTESI

- La demolizione delle navi rappresenta un problema globale;
- la Convenzione di Hong Kong, detta una serie di protocolli, di criteri e di procedure finalizzati a disciplinare la costruzione, la demolizione ed il riciclaggio ecocompatibile in sicurezza delle navi;
- ad oggi il trattato deve ancora entrare in vigore;
- il Regolamento n. 1257/2013 si propone di dare impulso alla Convenzione ed ha lo scopo di prevenire e ridurre gli incidenti, le lesioni e altri effetti negativi per la salute umana e per l'ambiente causati dal riciclaggio delle navi;
- dal 1 gennaio 2019, le navi registrate nell'Unione europea, devono essere avviate ad impianti di riciclaggio approvati dall'Ue, certificati e che rispondano a specifici requisiti previsti dalla normativa. Non più spedite, quindi, nel sud-est asiatico per essere spiaggiate;
- l'elenco europeo figura nella decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 della Commissione;
- la Decisione di esecuzione della Commissione n.95/2020, del 22 gennaio 2020, modifica la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 che istituisce l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi.

RICICLAGGIO

di Giovanna Galassi

Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il "beaching" nel sud-est asiatico

1. Dalla Convenzione di Hong Kong al Regolamento Ue n. 1257/2013

Quando una nave è giunta a fine vita occorre disporre del suo destino. Lo si fa smantellando i materiali che la compongono per avviarli al riciclaggio. Bellissima idea per recuperare l'acciaio.

Ma l'innocenza va disillusa. Non serve molta immaginazione, infatti, per capire che le navi da rottamare siano composte di materiali pericolosi, come l'amianto o il mercurio, il rame o lo stagno. Quanto basta perché la demolizione delle navi da carico, petroliere o navi da crociera non possa avvenire in libertà, ma piuttosto in sicurezza, per proteggere sia l'uomo che l'ambiente.

Gli armatori di tutto il mondo hanno prediletto per lo smantellamento delle navi il sud-est asiatico¹, attratti dai bassi costi delle operazioni. Le spiagge di luoghi come Alang in India (Stato del Gujarat) o Chittagong nella parte sud-orientale del Bangladesh sulla costa del golfo del Bengala oppure Gadani in Pakistan, sono diventate enormi cantieri per il riciclaggio delle navi. Qui governava il metodo cosiddetto dello "spiaggiamento" (o "beaching"), nato per caso quando all'inizio degli anni '60 in Bangladesh a Chittagong una tempesta ha provocato lo spiaggiamento di una grossa nave greca, che poi è stata comprata da una società per recuperare l'acciaio. Si è diffusa così l'idea diabolica di far incagliare volontariamente le navi su spiagge sabbiose, per poi essere demolite. Sono sorti in Asia cantieri infernali lungo le coste e lo ship-breaking è diventato un pericoloso lavoro, al quale si dedica per necessità di sopravvivere personale non qualificato e perfino bambini, privi di attrezzature appropriate e protezioni a fronte delle sostanze pericolose. In alcuni casi la manodopera locale è tenuta a lavorare a mani nude, muovendosi tra materiali altamente nocivi e le condizioni di lavoro molto precarie hanno causato morti e feriti. Questi luoghi sono venuti alla ribalta negli anni '90, quando i media internazionali hanno documentato sia le condizioni di lavoro disumane che i pericoli per l'ambiente.

Le grandi navi dismesse venivano così spiaggiate come vascelli fantasma nella sfacciata noncuranza delle norme di sicurezza e di salvaguardia della salute umana ed ambientale. Le cause di tali situazioni si sono fuse con la politica economica e derivano dalla sinistra combinazione dell'inflazione che ha colpito il prezzo dell'acciaio, del rame e dei metalli

provenienti da rottamazione, con il basso costo della manodopera, oltretutto contrassegnata da una abbondante offerta in quei Paesi.

Con il passare del tempo le pratiche di demolizione si sono andate sviluppando e la maggior parte delle grandi navi a fine vita, anche europee, erano indirizzate in India, Pakistan e Bangladesh anche a causa dell'eccesso di capacità della flotta mondiale, che ha incrementato le pratiche di rottamazione.

L' "International Maritime Organization", in accordo con l' "International Labour Organization", ha stabilito, quindi, tramite la **Convenzione di Hong Kong**², una serie di protocolli, di criteri e di procedure finalizzati a disciplinare la costruzione, la demolizione ed il riciclaggio ecocompatibile in sicurezza delle navi³.

Ciascuna Parte della Convenzione si impegna a dare piena attuazione alle disposizioni contenute al fine di prevenire, ridurre, minimizzare e, per quanto possibile, eliminare gli incidenti, infortuni ed altri effetti nocivi per la salute dell'uomo e per l'ambiente provocati dal riciclaggio delle navi ed rafforzare la sicurezza delle navi, la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente durante il ciclo di vita di una nave.⁴

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

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

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

1 Altre mete sono la Cina o la Turchia.

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

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

4 Art. 1.

di *Giovanna Galassi*

RICICLAGGIO

Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il "beaching" nel sud-est asiatico

Ad oggi il trattato deve ancora entrare in vigore perché ratificata solo da Belgio, Repubblica del Congo, Danimarca, Estonia, Francia, Giappone, Paesi Bassi, Norvegia, Panama, Serbia e Turchia e da ultimo India⁵.

Nel marzo del 2012, la Commissione Europea, ha proposto la redazione e l'approvazione di un **Regolamento Europeo sul Riciclaggio Ecocompatibile delle Navi Europee**⁶, onde dare impulso alla Convenzione.

Il **Regolamento n. 1257/2013** è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale europea del 10 dicembre 2013. Lo scopo del regolamento sul riciclaggio delle navi (art. 1) è prevenire, ridurre, minimizzare nonché, nella misura del possibile, eliminare gli incidenti, le lesioni e altri effetti negativi per la salute umana e per l'ambiente causati dal riciclaggio delle navi. Si intende rafforzare la sicurezza, la protezione della salute umana e la tutela dell'ambiente marino dell'Unione durante l'intero ciclo di vita della nave, in particolare al fine di assicurare che i rifiuti pericolosi provenienti da tale riciclaggio delle navi siano soggetti ad una gestione compatibile con l'ambiente. Si disciplina anche la corretta gestione dei materiali pericolosi a bordo delle navi.

Per di più il regolamento ha lo scopo di **facilitare la ratifica della convenzione internazionale di Hong Kong**.

Ne sono escluse:

- navi da guerra, navi ausiliarie o altre navi possedute o gestite da uno Stato e impiegate, nel periodo considerato, esclusivamente per servizi statali non commerciali;
- navi di stazza lorda (GT) inferiore a 500;
- navi che nel corso della loro intera vita operano unicamente in acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione dello Stato membro di cui battono la bandiera.⁷

L'articolo 6, paragrafo 2, impone agli armatori di garantire che le navi destinate ad essere riciclate lo siano unicamente negli **impianti di riciclaggio delle navi inclusi nell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi**, pubblicato a norma dell'articolo 16 del regolamento.

Esiste un **piano di riciclaggio della nave**⁸, elaborato prima di qualsiasi operazione di riciclaggio della nave che:

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

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

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

Poiché la prima condizione non si è raggiunta, dal

⁵ L'ingresso dell'India è un enorme passo avanti.

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

⁷ Art. 2, 2.

⁸ Art. 7.

RICICLAGGIO

di *Giovanna Galassi*

Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il "beaching" nel sud-est asiatico

1 gennaio 2019, le navi registrate nell'Unione europea, devono essere avviate ad impianti di riciclaggio approvati dall'Ue, certificati e che rispondano a specifici requisiti previsti dalla normativa. Non più spedite, quindi, nel sud-est asiatico per essere spiaggiate.

2. L'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi

Il Titolo III è dedicato agli impianti di riciclaggio delle navi. L'art. 13 detta i **requisiti necessari per gli impianti di riciclaggio delle navi da inserire nell'elenco europeo**.

Così a norma del regolamento le autorità competenti dello Stato membro autorizzano gli impianti di riciclaggio situati nel loro territorio che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 13 a procedere al riciclaggio delle navi e gli Stati membri istituiscono e aggiornano un elenco degli impianti di riciclaggio delle navi.

L'elenco europeo figura nella decisione di esecuzione (UE) 2016/2323⁹ della Commissione.

Per essere inserito nell'elenco europeo, **un impianto di riciclaggio delle navi deve soddisfare i seguenti requisiti¹⁰:**

- ha ottenuto dalle autorità nazionali competenti l'autorizzazione a svolgere attività di riciclaggio delle navi;
- è progettato, costruito e gestito in modo sicuro e compatibile con l'ambiente;
- opera con strutture edificate;
- prevede sistemi, procedure e tecniche di gestione e di monitoraggio che hanno lo scopo di prevenire, ridurre, minimizzare nonché, nella misura del possibile, eliminare: i rischi per la salute dei lavoratori interessati e di coloro che vivono in prossimità dell'impianto di riciclaggio delle navi; e gli effetti negativi sull'ambiente dovuti al riciclaggio delle navi;
- predispone un piano dell'impianto di riciclaggio delle navi;
- previene gli effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente, dimostrando inoltre di poter controllare eventuali rilasci, in particolare nelle zone intercotidali;
- assicura che la gestione e lo stoccaggio dei materiali e dei rifiuti pericolosi siano sicuri e compati-

bili con l'ambiente, garantendo tra l'altro: il contenimento di tutti i materiali pericolosi presenti a bordo durante l'intero processo di riciclaggio della nave, al fine di evitare qualsiasi rilascio di detti materiali nell'ambiente, e inoltre la manipolazione di materiali e rifiuti pericolosi prodotti durante il processo di riciclaggio della nave unicamente su suoli impermeabili con un efficace sistema di drenaggio; che tutti i rifiuti generati dall'attività di riciclaggio della nave e i relativi quantitativi siano documentati e siano trasferiti unicamente ai centri di gestione dei rifiuti, inclusi gli impianti di riciclaggio dei rifiuti, autorizzati a procedere al loro trattamento in condizioni che non presentino pericoli per la salute umana e siano compatibili con l'ambiente;

- elabora e conserva un piano che assicuri la preparazione e la capacità di reagire alle emergenze;
- assicura alle attrezzature di risposta all'emergenza;
- garantisce la sicurezza e la formazione dei lavoratori;
- registra incidenti, infortuni e malattie professionali;

L'elenco europeo è pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e sul sito web della Commissione¹¹.

Due sottoelenchi indicano gli impianti di riciclaggio delle navi situati in uno Stato membro e gli impianti di riciclaggio delle navi situati in un paese terzo.

L'elenco comprende le seguenti informazioni sull'impianto di riciclaggio delle navi:

- il metodo di riciclaggio;
- il tipo e le dimensioni delle navi che possono essere riciclate;
- eventuali restrizioni e condizioni per il funzionamento dell'impianto di riciclaggio delle navi, anche per quanto riguarda la gestione dei rifiuti pericolosi;
- dettagli sulla procedura esplicita o tacita di cui all'articolo 7, paragrafo 3, per l'approvazione del piano di riciclaggio della nave da parte dell'autorità competente;
- il volume annuo massimo di riciclaggio delle navi.

Un inserimento è valido per un periodo massimo di

⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 della Commissione, del 19 dicembre 2016, che istituisce l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riciclaggio delle navi.

¹⁰ Articolo 13- Requisiti necessari per gli impianti di riciclaggio delle navi da inserire nell'elenco europeo.

¹¹ Art. 16.

di *Giovanna Galassi*

RICICLAGGIO

Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il "beaching" nel sud-est asiatico

cinque anni ed è rinnovabile.

La Commissione adotta atti di esecuzione per aggiornare regolarmente l'elenco europeo e, quindi, può procedere:

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

3. La Decisione di esecuzione della Commissione Ue n.95/2020

Sulla base di quanto sopra esposto possiamo comprendere che quando la Lettonia, la Lituania, i Paesi Bassi e la Norvegia hanno informato la Commissione che un impianto di riciclaggio delle navi situato nel loro territorio è stato autorizzato, fornendo tutte le informazioni pertinenti affinché l'impianto fosse incluso nell'elenco europeo e il Belgio e il Portogallo hanno informato che le loro autorità competenti hanno prorogato il periodo di validità dell'autorizzazione concessa agli impianti di riciclaggio delle navi, si rendeva necessario sia aggiornare l'elenco europeo in modo da includere gli impianti in questione sia modificare l'elenco europeo, al fine di aggiornare la data di scadenza dell'inclusione di tali impianti per tener conto della proroga concessa.

In altre parole, era opportuno modificare di conseguenza la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323.

Di qui, si è adottata la Decisione di esecuzione della Commissione n.95/2020, del 22 gennaio 2020, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 che istituisce l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio¹², la cui entrata in vigore cade il 12 febbraio 2020.

4. Verso una demolizione responsabile

Quindi, se il riciclaggio delle navi che battono bandiera dell'Unione europea può avvenire solo nei cantieri inclusi nell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi, anche l'Italia, pur non essendo firmataria della Convenzione, con il decreto del 12 ottobre 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha disciplinato, in attuazione del Regolamento 1257/2013, le procedure relative all'autorizzazione per il riciclaggio delle navi. Lo ha seguito il decreto del 25 febbraio 2018, che ha istituito l'elenco nazionale degli impianti di riciclaggio delle navi e il decreto del 27 maggio 2019 - Riciclaggio delle navi - Istruzioni operative per la vigilanza, le visite ed il rilascio dei certificati alla nave nonché per le autorizzazioni all'Organismo riconosciuto di cui all'articolo 3 del decreto interministeriale 12 ottobre 2017.

Ma lo smantellamento delle navi europee con l'arenamento nei siti asiatici è un ricordo?

Purtroppo no, gli interessi economici in gioco sono forti e la pratica vede il sorgere di meccanismi per aggirare la normativa. Spesso navi costruite e gestite da compagnie marittime europee, quando sono giunte a fine vita vengono vendute a società che pagano in contanti (cash buyers), cambiano bandiera procurandone una di comodo e quindi rivendono la nave al cantiere che offre il prezzo più alto per l'acciaio. Così le navi europee continuano ad essere spiaggiate in Asia per essere smantellate ancora una volta con l'arenamento. In tal modo si è trovato sotto l'avallo della legislazione di bandiera che regola il diritto navale, il modo per evitare le pesanti sanzioni e armatori senza scrupoli sembrano liberarsi di ogni responsabilità una volta effettuata la transazione.

La Baltic and International Maritime Council ha criticato le misure europee nel senso che la lista UE di cantieri autorizzati al riciclaggio di navi rappresenterebbe una mera misura protezionistica e che di fatto pochi cantieri europei sono pronti attualmente ad occuparsi del riciclaggio delle nostre navi.

12 Si segnalano le precedenti decisioni di esecuzione:

- DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2019/995 DELLA COMMISSIONE del 17 giugno 2019 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 che istituisce l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (IT - EN)
- DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2018/1906 DELLA COMMISSIONE del 30 novembre 2018 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 al fine di aggiornare l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi istituito a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (IT - EN)
- DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2018/1478 DELLA COMMISSIONE del 3 ottobre 2018 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 al fine di aggiornare l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi istituito a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (IT - EN)
- DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2018/684 DELLA COMMISSIONE del 4 maggio 2018 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2016/2323 al fine di aggiornare l'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

RICICLAGGIO

di *Giovanna Galassi*

Il riciclaggio delle navi. La normativa internazionale ed europea contro il "beaching" nel sud-est asiatico

Di contro si può ribadire che il Regolamento rappresenta l'unico strumento giuridicamente vincolante sul riciclaggio delle navi vigente nel mondo.

Ricordando le parole di Karmenu Vella, commissario europeo per l'Ambiente, gli affari marittimi e la pesca nella Commissione Juncker dal 2014 al 2019, durante la visita all'attivissimo cantiere di Gent (Belgio): *"Per troppo tempo le navi dell'UE sono state smantellate in condizioni ambientali e sociali inadeguate. Questo non è più accettabile. La piena entrata in vigore del regolamento UE sul riciclaggio delle navi è una pietra miliare per questo settore"*.

Una grandissima vittoria contro questi meccanismi a livello mondiale è rappresentata sicuramente dal recente ingresso dell'India, dopo la delibera del governo di Nuova Delhi del 26 novembre 2019, quale firmataria della Convenzione di Hong Kong e dalla sempre crescente attenzione alla problematica, grazie all'impegno costante delle istituzioni internazionali e delle associazioni non governative.

L'attenzione alla problematica è molto alta. Si ri-

corda che proprio in giugno 2019 la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia e altri 8 paesi (Cipro, Croazia, Germania, Grecia, Portogallo, Romania, Slovenia e Svezia) per la carenza di una piena applicazione della legislazione europea sul riciclaggio delle navi, inviando una lettera di messa in mora.

Ragioni morali e sociali ci devono sollecitare a combattere gli abusi legati alla demolizione irresponsabile delle navi. Alla luce degli studi effettuati, sia la Commissione UE che il Parlamento hanno rilevato che il problema mondiale del riciclaggio delle navi potrebbe essere risolto quando gli armatori saranno incentivati. Il problema, infatti, è economico.

Si paga un prezzo sempre e comunque in una economia di mercato.

Ma: *"Per una demolizione responsabile delle navi questo prezzo viene pagato in denaro. Per una demolizione irresponsabile delle navi, parte di tale prezzo viene pagato con altri valori, come la distruzione dell'ambiente locale e la perdita di vite umane"¹³*.

13 Parere del Comitato economico e sociale europeo su «La demolizione navale e la società del riciclaggio» (parere d'iniziativa) (2017/C 034/06)

SCOPRI IL PROGRAMMA DEI NOSTRI CORSI ONLINE

in diretta streaming (WEBINAR)

I NOSTRI CORSI ONLINE
WEBINAR 2020



Zero spostamenti, zero costi di trasferta, nessuna assenza dal posto di lavoro, senza rinunciare all'alta formazione

WEBINAR · *La corretta gestione dei rifiuti urbani*

WEBINAR · *La corretta gestione dei rifiuti speciali*

DAL 12 FEBBRAIO ALL'8 APRILE 2020

“*Macchine operatrici: limiti e condizioni dell’iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali*”

Macchine operatrici: limiti
e condizioni dell’iscrizione all’Albo
Nazionale Gestori Ambientali

di **GIULIA TODINI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

L’Albo Nazionale dei Gestori Ambientali è intervenuto con una recente Circolare per chiarire i limiti e le condizioni di iscrizione dei veicoli classificati come macchine operatrici.

Ed invero, come noto, tra i requisiti di idoneità tecnica che le società devono possedere per iscriversi alle diverse categorie vi sono quelli strumentali relativi ai mezzi posseduti.

Per tali ragioni, aver chiaro la portata interpretativa di tali mezzi risulta tematica di notevole interesse dal punto di vista pratico operativo per chi intende iscriversi all’Albo nelle diverse categorie.

IN SINTESI

- Per l’iscrizione alle categorie dell’Albo nazionale gestori ambientali le aziende devono possedere determinati requisiti;
- tra questi è necessario che rispettino criteri di idoneità tecnica circa il possesso di mezzi, tra cui le macchine operatrici;
- pertanto, l’Albo è intervenuto con circolare per chiarire i limiti e le condizioni di tali mezzi nell’ambito dell’iscrizione delle diverse categorie previste dalla normativa.

1. Sui criteri di idoneità tecnica per l'iscrizione all'albo

Prima di evidenziare i chiarimenti che l'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali ha ritenuto di fornire con la Circolare n. 11 del 17 dicembre 2019¹ in relazione alle macchine operatrici, appare necessario inquadrare tali mezzi nell'ambito della disciplina generale - ed in particolare sui requisiti - dell'iscrizione ad esso.

Ed invero, ai sensi dell'art. 10² del DM 120/2014³ - normativa di riferimento in materia - per l'iscrizione all'Albo occorre che le imprese e gli enti, iscritti all'Albo nella persona del titolare ovvero nella persona del legale rappresentante, siano in possesso di determinati requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria individuati dalla normativa stessa.

Ebbene, sul punto l'art. 11⁴ del menzionato decreto si occupa di specificare tali requisiti identificandoli espressamente nella:

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

I requisiti di idoneità tecnica devono essere dimostrati mediante apposite certificazioni e il Comitato Nazionale ne stabilisce i criteri specifici, le modalità e i termini per la dimostrazione.

In particolare, dispone l'art. 15⁵ del decreto che le

imprese e gli enti che intendono effettuare attività di raccolta e trasporto di rifiuti su strada corredano la domanda di iscrizione, tra l'altro, con un'attestazione, redatta dal responsabile tecnico dell'impresa o dell'ente, dell'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione al tipo di rifiuti da trasportare.

Ed invero, per ogni categoria di iscrizione l'Albo nazionale ha previsto con proprie delibere le dotazioni minime che le imprese sono tenute ad avere, anche con riguardo ai mezzi disponibili. Si riporta solo a titolo esemplificativo la Deliberazione 3 novembre 2016⁶ relativa all'iscrizione delle categorie 1, 4 e 5 con cui si determinano i requisiti di mezzi, nello specifico macchine operatrici per ogni classe di interesse⁷.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 5⁸, comma 1, lettera h), del predetto Decreto che attribuisce al Comitato nazionale dell'Albo il compito di determinare la modulistica da utilizzare ai fini dell'iscrizione all'Albo, è stata adottata la Deliberazione del 9 settembre 2014, n. 6 "attestazione dell'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare di cui l'articolo 15, comma 3, lettera a), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 giugno 2014, n. 120".

2. Sui limiti e le condizioni delle macchine operatrici

Posto quanto sopra, il Comitato nazionale dell'Albo ha ritenuto di dover chiarire la portata definitoria dei mezzi costituiti dalle macchine operatrici.

Ciò al fine di rendere più fruibile l'individuazione dei requisiti di idoneità per l'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali in relazione ai mezzi posseduti dalla società.

- 1 Albo Nazionale Gestori Ambientali - Circolare n. 11 del 17 dicembre 2019 "Iscrizione all'Albo delle macchine operatrici".
- 2 Art. 10 (Requisiti e condizioni per l'iscrizione all'Albo) del Decreto ministeriale n. 120 del 3 giugno 2014.
- 3 Decreto ministeriale 3 giugno 2014, n. 120. "Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali".
- 4 Art. 11 (Requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria) del Decreto ministeriale n. 120 del 3 giugno 2014.
- 5 Art. 15 (Procedimento d'iscrizione all'Albo) del Decreto ministeriale n. 120 del 3 giugno 2014.
- 6 Deliberazione 3 novembre 2016 "Criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5".
- 7 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 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
A1 - Numero Macchine operatrici/veicoli uso speciale *	Fino a 1.000 t/a 1 Fino a 2.000 t/a 1 Fino a 3.000 t/a 2	3	6	20	80	120

di Giulia Todini

ALBO

Macchine operatrici: limiti e condizioni dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali

Ebbene, ai sensi dell'art. 58 del Codice della Strada le macchine operatrici *“sono macchine semoventi o trainate, a ruote o a cingoli, destinate ad operare su strada o nei cantieri, equipaggiate, eventualmente, con speciali attrezzature”*.

Ancora, prosegue la norma *“In quanto veicoli possono circolare su strada per il proprio trasferimento e per lo spostamento di cose connesse con il ciclo operativo della macchina stessa o del cantiere, nei limiti e con le modalità stabilite dal regolamento di esecuzione”*.

In ogni caso, le macchine operatrici semoventi, in relazione alle loro caratteristiche, possono essere attrezzate con un numero di posti, per gli addetti, non superiore a tre, compreso quello del conducente.

Quanto alla circolazione su strada le macchine operatrici non devono essere atte a superare, su strada orizzontale, la velocità di 40 km/h; le macchine operatrici semoventi a ruote non pneumatiche o a cingoli non devono essere atte a superare, su strada orizzontale, la velocità di 15 km/h.

Sulla base di tale definizione normativa, l'Albo stabilisce che - ai fini dell'iscrizione - le suddette macchine

possono essere iscritte:

- a) nella categoria 2-bis⁹ qualora i rifiuti che si intendono trasportare si configurino come *“cose connesse al ciclo operativo della macchina stessa o del cantiere”*.
In altre parole, tali mezzi possono iscriversi alla suddetta categoria per trasporto in conto proprio per effettuare spostamenti su strada di materiali - di impiego nel ciclo produttivo di interesse o di risulta dell'attività edilizia, nonché materiali assimilati - purché inerenti al ciclo operativo del cantiere.
- b) nella categoria 1¹⁰ per lo svolgimento dell'attività di *“spazzamento meccanizzato”* di cui all'Allegato C alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016¹¹, come modificata dalla delibera n. 8 del 12 settembre 2017¹² relativamente alle macchine operatrici identificate come *“spazzatrici”* e limitatamente alle tipologie di rifiuti classificate con i codici dell'EER 200302 e 200303.

A tal proposito si riporta la menzionata Tabella di Dotazione minima di Veicoli per tale categoria:

Popolazione Servita	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
A1 – Numero Auto-spazzatrici*	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	14	20
Personale addetto A2	2	6	8	16	20	35

* Le dotazioni minime previste in A1 e A2 possono essere dimostrate in alternativa. Per le classi A e B le stesse devono essere sommate.

- c) nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di *“raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane, extraurbane e autostrade di cui all'art. 184, comma 2 lettera d) del D. Lgs. n. 152/06”* e *“raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei*

corsi di acqua” di cui all'allegato D, Tab. D6 e D7 alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016 come modificata dalla delibera n. 8 del 12 settembre 2017. In tali casi non è prevista l'indicazione di specifiche tipologie di rifiuti.

8 Art. 5 (Attribuzioni del Comitato nazionale) del Decreto ministeriale n. 120 del 3 giugno 2014.

9 Categoria 2bis: 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.

10 Categoria 1: raccolta e trasporto di rifiuti urbani.

11 Deliberazione 3 novembre 2016. *“Criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5”*.

12 Delibera n.8 del 12 settembre 2017 - Requisiti iscrizione Albo Gestori Ambientali cat. 1-4-5.

A tal proposito si riportano le menzionate Tabelle D6 e D7 di Dotazione minima di Veicoli per tale categoria:

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 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
A1 – Numero Macchine operatrici/veicoli uso speciale *	Fino a 1.000 t/a 1 Fino a 2.000 t/a 1 Fino a 3.000 t/a 2	3	6	20	80	120
A2 – Numero Autocarri e motocarri	Fino a 1.000 t/a 1 Fino a 2.000 t/a 1 Fino a 3.000 t/a 2	3	6	20	80	120
Portata utile complessiva dei veicoli (in tonnellate)	Fino a 1.000 t/a 1,5 Fino a 2.000 t/a 3 Fino a 3.000 t/a 4	7	17	60	208	321
Personale addetto A1	Fino a 1.000 t/a 2 Fino a 2.000 t/a 2 Fino a 3.000 t/a 3	4	8	24	48	72
Personale addetto A2	Fino a 1.000 t/a 2 Fino a 2.000 t/a 2 Fino a 3.000 t/a 3	4	8	24	48	72

* 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 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

Infine, il Comitato dopo aver indicato le possibili tipologie di iscrizioni ha ribadito quali dati relativi alle suddette macchine le Sezioni sono tenute a riportare nei provvedimenti.

In particolare, è previsto che debba essere indicato *“il numero di targa o, in mancanza, il numero di identificazione riportato sulla targhetta apposta dal costruttore, delle macchine operatrici in disponibilità dell'impresa”*.

Ed invero, sia il menzionato D.M. 3 giugno 2014, n. 120 che le Delibere del Comitato Nazionale sul-

la modulistica predisposta, in termini generali, per l'iscrizione dei mezzi all'Albo inducono a ritenere la necessità di indicazione per i mezzi iscritti delle relative targhe corrispondenti. Ciò anche in ragione del fatto che tali tipologie di dati sono pubblicati sul sito dell'Albo unitamente ai veicoli autorizzati ed ai relativi CER trasportati.

“Violazioni del subappaltatore: la CGUE fa tremare ancora una volta le fondamenta del Codice dei contratti pubblici?”

di **LETIZIA ZAVATTI**

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

ABSTRACT

Non c'è pace per il mondo dei contratti pubblici in Italia. Ancora una volta la Corte di Giustizia europea richiama all'ordine il Legislatore nazionale censurando alcune fondamentali disposizioni in materia di subappalto contenute nel D.Lgs. 50/2016. Ed invero, al termine di una lunga e complessa valutazione dei limiti imposti dalla normativa italiana in materia di subappalto, la Corte UE non ha esitato a ritenere incompatibile con i principi europei l'obbligo per le stazioni appaltanti di escludere gli operatori economici per violazioni degli obblighi in materia di ambiente commesse da uno dei subappaltatori indicati in offerta. Il presente contributo si propone di ripercorrere l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte di Giustizia europea alla base di tale significativa pronuncia al fine di mettere in luce i criteri interpretativi grazie ai quali la normativa eurounitaria giunge a penetrare e permeare sempre più quella italiana, in particolare nella delicata materia degli appalti pubblici.

IN SINTESI

- La Corte di Giustizia, con la sentenza del 30 gennaio 2020, n. 1429, ha dichiarato incompatibile con la Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti dell'art. 80 c. 5 D.Lgs. 50/2016 laddove prevede l'esclusione automatica da una gara di un operatore economico, per violazioni degli obblighi in materia di ambiente e sicurezza da parte di uno dei subappaltatori indicati in offerta;
- la normativa italiana prevede infatti *in modo generale e astratto* l'esclusione automatica dell'operatore economico senza lasciare all'amministrazione aggiudicatrice la facoltà di valutare, *caso per caso*, le particolari circostanze del caso di specie, e all'operatore economico quella di comprovare la propria affidabilità nonostante la constatazione di detta violazione;
- a giudizio della Corte UE tale previsione costituisce una presunzione assoluta incompatibile con uno dei principi cardine del diritto *europeo*, ovvero il principio di proporzionalità;
- la Corte UE non lascia tuttavia impunito l'appaltatore che non verifichi il rispetto della normativa ambientale da parte dei subappaltatori di cui si avvale, consentendo comunque alle stazioni appaltanti un margine di libertà entro il quale operare.

APPALTI

di *Letizia Zavatti*

L'Unione europea storce il naso di fronte alle norme in materia di appalti pubblici contenute nel D.Lgs. 50/2016 e non tarda a dichiararne l'incompatibilità con i principi di matrice eurounitaria. Questa volta, l'istituto messo all'angolo dalla Corte di Giustizia è il subappalto, o meglio quella disposizione che prevede l'automatica esclusione da una gara di un operatore economico, per violazioni degli obblighi in materia di ambiente e sicurezza da parte di uno dei subappaltatori indicati in offerta.

Un verdetto *tranchant* che lascia spazio a pochi dubbi interpretativi in merito alle sorti dell'art. 80 c. 5 lett. i) che, nel raccogliere le cause di esclusione dalle procedure ad evidenza pubbliche a disposizione delle stazioni appaltanti, dovrà fare i conti con una cartuccia in meno nel proprio arsenale.

Strano, se si pensa che la causa di esclusione automatica dalla gara per l'operatore che abbia indicato in offerta un subappaltatore non rispettoso della normativa ambientale svolgeva la funzione di presidio delle istanze *green* così care alla nostra Europa! Il Legislatore italiano, invero, punendo l'appaltatore per colpe non sue, mirava a responsabilizzarne l'operato e a premiare gli operatori economici più scrupolosi nella scelta dei propri affidatari.

A ben vedere tuttavia le conseguenze di tale pronuncia possono non essere così tragiche se si guarda il bicchiere mezzo pieno: la Corte UE infatti non ha condannato completamente la norma in questione, ma ne ha ridimensionato la portata, censurandone in fin dei conti il solo profilo dell'automaticità dell'esclusione.

Ma veniamo al punto.

Nell'ambito di una controversia tra una importante società di telefonia e la centrale di acquisti dell'amministrazione pubblica italiana Consip, la Corte di Giustizia, con la sentenza del 30 gennaio 2020, n. 1429, si è pronunciata sulla compatibilità con la Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti dell'art. 80 c. 5 D.Lgs. 50/2016 laddove prevede l'esclusione automatica da una gara di un operatore economico, per violazioni degli obblighi in materia di ambiente e sicurezza da parte di uno dei subappaltatori indicati in offerta.

La questione è nata in seguito alla pubblicazione da

parte della Consip, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, di un bando per una procedura aperta finalizzata all'aggiudicazione di un appalto relativo alla fornitura di un sistema di comunicazione ottica, per l'interconnessione del centro di trattamento dei dati di vari dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze.

Invero, nel quesito posto al vaglio della Corte di Giustizia UE, uno degli operatori economici partecipanti presentava un'offerta nella quale venivano menzionati *tre subappaltatori* di cui il medesimo intendeva avvalersi in caso di aggiudicazione dell'appalto, allegando per ciascuno di essi il Documento di gara unico europeo (Dgue).

Ebbene, al momento dell'analisi delle offerte, la Stazione appaltante constatava che uno dei subappaltatori menzionati dall'operatore nella sua offerta non era in regola con le norme che disciplinano l'accesso al lavoro dei disabili. Consip pertanto provvedeva alla sua esclusione dalla procedura di gara, in applicazione dell'articolo 80, c. 5, lett. i), D.Lgs. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici)¹.

In ragione di ciò, l'operatore escluso proponeva ricorso dinanzi al TAR Lazio, evidenziando il carattere ingiusto e sproporzionato della sua esclusione e rilevando che la Dir. 2014/24 prevede che la constatazione di un motivo di esclusione riguardo ad un *subappaltatore* non possa che condurre – nell'ipotesi più grave – alla *sostituzione dello stesso subappaltatore*.

Ed è qui che nasce il problema. L'Unione europea è allineata all'Italia nel ritenere censurabile l'operatore economico per violazioni degli obblighi in materia di ambiente commesse da uno dei subappaltatori indicati in offerta. Purtroppo, la stessa ritiene sufficiente, anche nelle ipotesi più gravi, imporre all'operatore l'obbligo di provvedere alla sostituzione del subappaltatore.

Sul punto, il TAR Lazio in un primo momento osservava che l'esclusione dell'operatore economico risultava conforme all'art. 80, c. 5, lett. i) D.Lgs. 50/2016, posto che, ai sensi dell'art. 105, c. 12² del medesimo Decreto, la sostituzione di un subappaltatore può essere pretesa *“soltanto nel caso in cui il motivo di esclusione venga constatato nei confronti di tale subappaltatore dopo l'aggiudicazione dell'appalto”*.

1 Art. 80, c. 5, lett. i), D.Lgs. 50/2016 enuncia quanto segue:

“Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6, qualora: (...)

i) l'operatore economico non presenti la certificazione di cui all'articolo 17 della legge (...) n. 68, ovvero non auto-certifichi la sussistenza del medesimo requisito (...).”

2 Art. 105, c. 6 e 12, D.Lgs. 50/2016 enuncia quanto segue:

“6. È obbligatoria l'indicazione della terna di subappaltatori, qualora gli appalti di lavori, servizi o forniture siano di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 e per i quali non sia necessaria una particolare specializzazione. In tal caso il bando o avviso con cui si indice la gara prevedono tale obbligo. Nel bando o nell'avviso la stazione appaltante può prevedere ulteriori casi in cui è obbligatoria l'indicazione della terna anche sotto le soglie di

di *Letizia Zavatti*

APPALTI

Purtuttavia, posto che ai sensi di quella stessa norma l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta, in presenza di un motivo di esclusione constatato in fase di gara nei confronti di un subappaltatore, ad escludere dal procedimento l'offerente che abbia espresso la propria intenzione di avvalersi di tale subappaltatore, il TAR Lazio si chiedeva se tale norma fosse allora conforme all'art. 57, par. 4 e 5³, e all'art. 71, par. 6, lett. b) Dir. UE 2014/24⁴ e al **principio di proporzionalità** enunciato al considerando 101 della medesima Direttiva⁵.

Ed invero, quanto all'art. 57 Dir. 2014/24, recante "*Motivi di esclusione*", esso prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano escludere, oppure gli Stati membri possano chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere, dalla partecipazione alla

procedura d'appalto un operatore economico "*in qualunque momento della procedura*", tra l'altro:

- quando sia possibile dimostrare, con qualunque mezzo adeguato, la violazione degli obblighi applicabili di cui all'art. 18 par. 2 recante "*Principi per l'aggiudicazione degli appalti*", (par. 4)⁶;
- qualora risulti che l'operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle situazioni di cui al par. 4 (par. 5);

Con riferimento alle suddette norme, il TAR Lazio si domandava dunque se i motivi di esclusione previsti dall'art. 57 Dir. UE 2014/24 potessero determinare l'esclusione dell'appaltatore offerente *soltanto*

cui all'articolo 35.

(...)

12. *L'affidatario deve provvedere a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali apposita verifica abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80*".

3 Art. 57 Dir. 2014/24, intitolato "*Motivi di esclusione*", enuncia, ai paragrafi da 4 a 7, quanto segue:

"4. *Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni:*

a) ove l'amministrazione aggiudicatrice possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la violazione degli obblighi applicabili di cui all'articolo 18, paragrafo 2; (...)

5. (...) *Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere oppure gli Stati membri possono esigere che le amministrazioni aggiudicatrici escludano un operatore economico in qualunque momento della procedura qualora risulti che l'operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle situazioni di cui al paragrafo 4.*

6. *Un operatore economico che si trovi in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 4 può fornire prove del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità nonostante l'esistenza di un pertinente motivo di esclusione. Se tali prove sono ritenute sufficienti, l'operatore economico in questione non è escluso dalla procedura d'appalto. (...)*

Le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito. (...)

7. *In forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e nel rispetto del diritto dell'Unione, gli Stati membri specificano le condizioni di applicazione del presente articolo. (...)*».

4 Art. 71, par. 6, lettera b) Dir. 2014/24 enuncia quanto segue:

"Al fine di evitare violazioni degli obblighi di cui all'articolo 18, paragrafo 2, possono essere adottate misure adeguate quali le seguenti: (...)

b) le amministrazioni aggiudicatrici possono, conformemente agli articoli 59, 60 e 61, verificare o essere obbligate dagli Stati membri a verificare se sussistono motivi di esclusione dei subappaltatori a norma dell'articolo 57. In tali casi le amministrazioni aggiudicatrici impongono all'operatore economico di sostituire i subappaltatori in merito ai quali la verifica ha dimostrato che sussistono motivi obbligatori di esclusione. Le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre o essere obbligate da uno Stato membro a imporre che l'operatore economico sostituisca i subappaltatori in relazione ai quali la verifica ha dimostrato che sussistono motivi non obbligatori di esclusione".

5 Considerando 101 Dir. 2014/24 enuncia quanto segue:

"Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero continuare ad avere la **possibilità di escludere operatori economici che si sono dimostrati inaffidabili, per esempio a causa di violazioni di obblighi ambientali o sociali**, comprese le norme in materia di accessibilità per le persone con disabilità, o di altre forme di grave violazione dei doveri professionali, come le violazioni di norme in materia di concorrenza o di diritti di proprietà intellettuale. (...)

(...)

Nell'applicare motivi di esclusione facoltativi, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero prestare particolare attenzione al **principio di proporzionalità**. Lievi irregolarità dovrebbero comportare l'esclusione di un operatore economico solo in circostanze eccezionali. Tuttavia, casi ripetuti di lievi irregolarità possono far nascere dubbi sull'affidabilità di un operatore economico che potrebbero giustificare l'esclusione".

6 Art. 18 par. 2 Dir. 2014/24 "*Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro*".

APPALTI

di Letizia Zavatti

qualora essi riguardino quest'ultimo, oppure se tale esclusione fosse possibile *anche quando i motivi di esclusione suddetti si riferiscano ad un subappaltatore designato dall'offerente.*

Quanto invece all'art. 71, par. 6, lett. b) il medesimo Giudice si chiedeva se esso osti ad *un'esclusione automatica dell'offerente* - come quella prevista dall'articolo 80, c. 5 D.Lgs. 50/2016 - posto che la disposizione comunitaria sembra soltanto prevedere, quale sanzione massima irrogabile all'offerente a seguito della constatazione di un motivo di esclusione nei confronti di un subappaltatore, *la sostituzione di quest'ultimo.*

Ed invero la norma testualmente dispone che, al fine di evitare violazioni degli obblighi di cui all'art. 18 par. 2, possono essere adottate *misure adeguate* tra cui, tra le altre, l'imposizione all'operatore economico di *sostituire* i subappaltatori in merito ai quali la verifica ha dimostrato che sussistono motivi obbligatori e non obbligatori di esclusione.

Infine, il Collegio si interrogava sull'eventualità che l'art. 80 c. 5 D.Lgs. 50/2016 sia conforme al principio di proporzionalità di cui al considerando 101 Dir 2014/24 posto che l'esclusione dell'offerente è prevista in modo automatico e senza eccezioni e non consente in nessun caso la sostituzione del subappaltatore o la rinuncia dell'offerente ad avvalersene, neppure laddove il ricorso al subappalto non sia strettamente necessario ai fini dell'esecuzione dell'appalto.

Alla luce di tali circostanze, dunque, il Giudice italiano decideva di sospendere il procedimento e di rinviare la questione alla Corte di Giustizia UE, chiedendo alla medesima, in sintesi, di chiarire se la Dir. 2014/24 ed in particolare le disposizioni appena richiamate, ostino ad una normativa nazionale in virtù della quale l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta ad escludere automaticamente un operatore economico dalla procedura di aggiudicazione di appalto, qualora nei confronti di uno dei subappaltatori indicati dall'operatore venga constatato il motivo di esclusione previsto dall'art. 57, par. 4, lett. a).

*

La Corte di Giustizia UE, investita delle predette questioni, rilevava, innanzitutto, che quello previsto dall'art. 57, par. 4, lett. a) Dir. 2014/24 è un motivo di esclusione *facoltativo*, e che spetta agli Stati membri specificare - con un certo margine di discrezionalità e nel rispetto del diritto dell'Unione - le *condizioni di applicazione* di tale disposizione.

In secondo luogo, la Corte sottolineava che tale motivo di esclusione è enunciato in maniera *impersonale*, senza che venga precisato l'autore della violazione degli obblighi contemplati dall'art. 18, par. 2 Dir. 2014/24.

Per l'effetto, dunque, ad avviso della Corte, il tenore

letterale della norma non impedisce agli Stati membri di ritenere che l'autore della violazione constatata possa essere *anche il subappaltatore*, e di prevedere così la facoltà, o addirittura l'obbligo, per l'amministrazione aggiudicatrice, di escludere per tale ragione l'operatore economico che ha presentato l'offerta durante tutti le fasi della gara.

Sin qui, dunque, la Corte lasciava intendere che sarebbe giunta ad una valutazione di compatibilità tra la normativa italiana e la disciplina europea in materia di appalti.

L'iter argomentativo del Giudice europeo tuttavia non termina qui.

Ed invero, poche righe dopo, la Corte UE ricordava che ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, occorre tener conto anche del **contesto** nel quale la disposizione si trova e dell'economia generale della normativa di cui essa fa parte, nonché degli **obiettivi** quest'ultima perseguiti.

Ebbene, a tal proposito, quanto al quadro normativo in cui si pone l'art. 57 Dir. 2014/24, la Corte rilevava che tale disposizione fa espresso riferimento ad una *violazione degli obblighi contemplati dall'art. 18, par. 2* Dir. 2014/24, il quale, intitolato *"Principi per l'aggiudicazione degli appalti"*, è il primo articolo del capo II di tale direttiva dedicato alle *"Disposizioni generali"* relative alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. La collocazione di tale norma attribuisce dunque agli *obblighi applicabili nei settori del diritto ambientale, sociale e del lavoro "nell'economia generale di tale direttiva, un valore cardine sul cui rispetto gli Stati membri devono vigilare."*

Alla luce di tali circostanze, dunque, la necessità di assicurare in modo adeguato il rispetto degli obblighi previsti dall'art. 18 Dir. 2014/24, consente agli Stati membri, in sede di specificazione delle condizioni di applicazione del motivo di esclusione previsto dall'art. 57 Dir. 2014/24, di ritenere che l'autore della violazione possa essere non soltanto l'operatore economico che ha presentato l'offerta, ma anche uno dei subappaltatori dei quali quest'ultimo intendeva avvalersi.

Invero, l'amministrazione aggiudicatrice può legittimamente pretendere di attribuire l'appalto soltanto agli operatori economici che, sin dalla fase di procedura di affidamento dell'appalto, dimostrino la propria capacità di assicurare in modo adeguato, nel corso dell'esecuzione dell'appalto, il rispetto dei predetti obblighi, eventualmente avvalendosi di subappaltatori a loro volta rispettosi degli obblighi in questione.

Ne consegue, dunque, che l'art. 57 Dir. 2014/24 non osta ad una normativa nazionale che, nel rispetto del diritto dell'Unione europea, prevede che l'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà, o addirittura

di *Letizia Zavatti*

APPALTI

Violazioni del subappaltatore

tura l'obbligo, di escludere l'operatore economico che ha presentato l'offerta dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto, qualora nei confronti di uno dei subappaltatori venga constatata una violazione degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro.

Tale interpretazione è suffragata, in secondo luogo, dall'**obiettivo** sotteso all'art. 57, par 4, Dir. 2014/24. Invero, la facoltà o l'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di escludere un operatore economico dalla partecipazione ad una procedura di aggiudicazione di appalto "*è destinato in modo particolare a permettere a detta amministrazione di valutare l'integrità e l'affidabilità di ciascuno degli operatori economici nel rispetto comunque del principio di proporzionalità*" di cui al considerando 101.

In altre parole, dunque, le amministrazioni aggiudicatrici "*devono prestare particolare attenzione al principio di proporzionalità, prendendo segnatamente in considerazione il carattere lieve delle irregolarità commesse o il ripetersi di irregolarità lievi. Tale attenzione deve essere ancor più elevata qualora l'esclusione prevista dalla normativa nazionale colpisca l'operatore economico che ha presentato l'offerta per una violazione commessa non da lui direttamente, bensì da un soggetto estraneo alla sua impresa, per il controllo del quale detto operatore può non disporre di tutta l'autorità richiesta e di tutti i mezzi necessari*".

Tale esigenza di cautela risulta parimenti confermata dall'art. 57, par. 6, Dir. 2014/24, in virtù del quale un operatore economico che si trovi nella situazione prevista dall'art. 57, par. 4, lett. a) può fornire delle prove al fine di attestare che le misure da esso prese sono sufficienti per dimostrare la sua affidabilità malgrado l'esistenza di detto motivo di esclusione. La norma in esame prevede infine che, se tali prove sono ritenute sufficienti, l'operatore economico in questione non deve essere escluso dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto.

Tale disposizione – come precisato dalla Corte - introduce dunque un meccanismo di *misure correttive* che sottolinea l'importanza attribuita all'affidabilità dell'operatore economico e induce a ritenere che l'operatore economico che ha presentato l'offerta, ove corra il rischio di essere escluso dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto a motivo di una violazione degli obblighi in materia di diritto ambientale e sociale imputabile ad uno dei subappaltatori di cui esso intende avvalersi, possa dimostrare all'amministrazione aggiudicatrice di essere affidabile malgrado l'esistenza di tale motivo di esclusione, "*dovendo l'amministrazione aggiudicatrice, valutare gli elementi di prova forniti da tale operatore in funzione della gravità della situazione e delle particolari circostanze del caso di specie*".

Ciò posto, quanto al caso di specie, la normativa ita-

liana prevede in *modo generale e astratto* l'esclusione automatica dell'operatore economico nell'ipotesi sopra descritta, indipendentemente dalle circostanze in cui si è verificata tale violazione, e stabilisce dunque una **presunzione assoluta** secondo cui l'operatore economico deve essere escluso per qualsiasi violazione imputabile ad uno dei suoi subappaltatori. Ciò senza lasciare all'amministrazione aggiudicatrice la facoltà di valutare, *caso per caso*, le particolari circostanze del caso di specie, e all'operatore economico quella di comprovare la propria affidabilità nonostante la constatazione di detta violazione.

Ebbene, benché a giudizio della Corte l'art. 57, par. 4, lett. a), Dir. 2014/24 sugli appalti pubblici non osti ad una normativa nazionale in virtù della quale l'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà, o addirittura l'obbligo, di escludere l'operatore economico che ha presentato l'offerta dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto qualora nei confronti di uno dei subappaltatori menzionati nell'offerta di detto operatore venga constatato il motivo di esclusione previsto dalla predetta disposizione, la medesima disposizione, se letta in combinato disposto con l'art. 57, par. 6 e alla luce del principio di proporzionalità, osta ad una normativa nazionale che stabilisca il carattere automatico di tale esclusione.

In conclusione dunque, l'ipotesi di esclusione automatica di cui all'art. 80 c. 5 D.Lgs. 50/2016 non può essere considerata compatibile con l'art. 57 Dir. 2014/24 in quanto priva, da un lato, tale operatore della possibilità di fornire elementi circostanziati in merito alla situazione e, dall'altro, l'amministrazione aggiudicatrice della possibilità di disporre di un margine di discrezionalità al riguardo.

Bicchieri mezzo vuoto o mezzo pieno dunque?

Sicuramente è innegabile che ad oggi la normativa eurounitaria incide e permea in modo sempre più profondo quella italiana, al punto da scatenare talvolta veri e propri terremoti che rischiano di far vacillare le fondamenta di una materia coì delicata come quella degli appalti pubblici.

Nonostante ciò forse questo non è uno di quei casi. Ed invero non può non rilevarsi che la Corte, con la pronuncia in oggetto, abbia sposato l'ottica di condanna del Legislatore europeo nei confronti di quegli operatori che non si preoccupano sufficientemente di garantire il rispetto della normativa ambientale anche per quanto concerne i subappaltatori presentati nella propria offerta. Purtuttavia, la Corte europea si è dimostrata un genitore meno severo del Legislatore italiano, ritenendo eccessiva l'esclusione automatica dell'appaltatore incriminato e sufficiente l'obbligo, per quest'ultimo, di provvedere alla sostituzione del subappaltatore che abbia violato le disposizioni in materia ambientale e sociale previste dalla normativa in materia di appalti.

“Mafia & Rifiuti, relazione DIA: la filiera lunga dei rifiuti aiuta criminalità”

di ANTONIO MOGAVERO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

“Più rifiuti, più passaggi, più chilometri, più affari in vista”. In tale considerazione trova perfetta sintesi l’azione dei trafficanti che hanno trasformato il ciclo dei rifiuti in un *business* decisamente redditizio.

Dall’analisi della Relazione semestrale gennaio – giugno 2019 sulle *Attività svolta e risultati conseguiti dalla direzione investigativa anti-mafia* emerge che la filiera di gestione dei rifiuti come attualmente strutturata non è in grado di contrastare le criticità riscontrate nella prassi.

Dall’analisi del *focus* è possibile dedurre gli snodi più a rischio, al fine dell’intervento puntuale e tempestivo delle Autorità preposte, consapevoli che la posta in palio è alta, il futuro delle prossime generazioni.

IN SINTESI

- La gestione dei rifiuti si concretizza in una filiera molto lunga, fatta di diversi passaggi, nella quale operano diversi attori;
- le criticità attengono all’intera filiera dal momento che le organizzazioni criminali vedono nella gestione dei rifiuti una facile fonte di affari e guadagno;
- ad un illecito ambientale corrisponde un forte vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti che operano legalmente;
- ad un’evoluzione della filiera illegale non corrisponde un’adeguata ristrutturazione di quella legale;
- dalle indagini condotte dalle Forze dell’ordine emerge la necessità di un intervento diretto a ridurre e migliorare l’intera filiera.

di Antonio Mogavero

SANZIONI

Mafia & Rifiuti, relazione DIA:
la filiera lunga dei rifiuti
aiuta criminalità

1. Introduzione

Il Focus della Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sulle attività svolte e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia del semestre gennaio - giugno 2019 si pone l'obiettivo di analizzare l'intera filiera di gestione dei rifiuti, mettendola in relazione con l'infiltrazione della criminalità organizzata, per cercare di individuare gli snodi più a rischio, affinché le autorità preposte possano eventualmente intervenire sul ciclo dei rifiuti.

Ne emerge un quadro inquietante e preoccupante, aggravato da anni di risposte non all'altezza di un scenario che appariva tale già dal dicembre 1994 quando Legambiente e l'Arma dei carabinieri, con l'istituto di ricerca "Eurispes", presentarono il primo Rapporto sulla criminalità ambientale in Italia. Cambiano le direttive, cambiano le modalità nonché le procedure per permeare la filiera ma resta sempre attuale l'identificazione del ciclo dei rifiuti come un business redditizio al pari delle altre attività della criminalità organizzata.

Dal 1994 ad oggi, infatti, dal momento in cui venne coniato il termine "ecomafia" ad oggi, non si è riuscito ad intaccare il brocardo mafioso "*Trasi munizza e n'iesci oro*", captato nel corso di un'attività tecnica oltre tre decenni fa. Pertanto l'attività estremamente redditizia, l'ampio margine di impunità rispetto ad altri settori criminali, la bassa percezione sociale del crimine nonché l'assenza di particolari competenze sono le caratteristiche di questo *business criminale* che difficilmente provoca danni immediati bensì irreversibili nel lungo periodo.

Anticipando le conclusioni, in quanto è doveroso intendere fin dal principio la portata del fenomeno, la partita in gioco è molto seria e riguarda il futuro delle prossime generazioni, una priorità in cui la sola azione giudiziaria non è sufficiente per vincere.

2. L'infiltrazione criminale della filiera dei rifiuti

Al fine di poter comprendere la portata del fenomeno la Relazione in esame chiarisce i numeri della produzione di rifiuti in Italia. Dagli ultimi dati pubblicati dall'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA), nel 2016 sono stati prodotti circa 14,2 milioni di tonnellate di rifiuti urbani al Nord, 6,6 milioni di tonnellate al Centro e 9,4 milioni di tonnellate al Sud, con una produzione pro capite di circa 497 Kg. per abitante per anno, con una crescita rispetto all'anno precedente di circa 10 Kg. Nel "*Rapporto Rifiuti Urbani*" dell'ISPRA,

aggiornato al 2017, in Italia la produzione di rifiuti urbani è cresciuta, negli anni 2015-2016, in tutte le macroaree geografiche, con un aumento più significativo nel Nord Italia (+ 3,2%) e più contenuto nel Mezzogiorno (+ 1,1%) e nel Centro (+ 0,9%).

Dal medesimo Rapporto emerge che la produzione di rifiuti speciali ammonta ad oltre 7,1 milioni di tonnellate annue. La maggioranza è composta da rifiuti non pericolosi, derivanti per lo più dall'industria alimentare, da quella chimica e farmaceutica, dalle raffinerie di petrolio e dalle attività estrattive.

A fronte di tali numeri la gestione dei rifiuti si concretizza in una filiera molto lunga, fatta di molti passaggi e nella quale operano diversi attori. Il percorso tra la produzione e lo smaltimento prevede fasi intermedie quali l'assegnazione dei servizi, la raccolta, il trasporto ed il trattamento nelle quali operano contestualmente gli enti pubblici che assegnano i servizi di raccolta, i produttori dei rifiuti, gli intermediari, i trasportatori, gli impianti di stoccaggio e di trattamento dei rifiuti, i laboratori di analisi e gli smaltitori. La normativa ambientale chiarisce in proposito, all'art. 177 del D. Lgs. 152/06¹, che la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse, pertanto deve essere effettuata senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente. A tal fine il legislatore prevede principi e criteri cui deve conformarsi la filiera dei rifiuti, disposizioni che da quanto segue appaiono decisamente disattese. In particolare gli attori della filiera dei rifiuti devono agire in conformità ai principi di precauzione, prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione, nonché del principio chi inquina paga, nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali².

Dal quadro fornito, dai primari interessi da tutelare nonché dai principi e criteri richiamati emerge che la filiera appare non solo lunga ma anche oberata da regole stringenti che si traducono in costi da sostenere per il produttore e gli altri attori. Ciò posto, il gruppo criminale si pone come interlocutore che, agendo in un contesto deregolarizzato, si impone o semplicemente si fa preferire, deviando i rifiuti verso una filiera illegale. Tale termine appare appropriato dal momento che dal *focus* emerge che l'azione del sodalizio criminale attiene non ad una singola fase bensì alla gestione delinquenziale di più fasi della filiera.

1 Art. 177 (Disposizioni generali) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

2 Art. 178 (Principi) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

SANZIONI

di Antonio Mogavero

Mafia & Rifiuti, relazione DIA:
la filiera lunga dei rifiuti
aiuta criminalità

Ciò posto, costituisce un errore, però, ritenere che gli attori del ciclo dei rifiuti siano tutti compartecipi di un disegno criminale esclusivamente mafioso. Nei reati connessi al traffico illecito di rifiuti si intrecciano condotte di soggetti che non appartengono alla criminalità organizzata ma che, con essa, intrecciano rapporti e legami per propri interessi personali. A titolo esemplificativo, come si chiarirà nel seguito, imprenditori che vogliono aumentare la competitività abbattendo i costi o amministratori pubblici in cerca di consenso pongono in essere comportamenti illeciti che hanno come minimo comune denominatore il danno all'ambiente ed all'integrità fisica e psichica delle persone, ledendone la qualità della vita, con conseguenti rilevanti costi sociali. In conclusione, la circostanza che il crimine ambientale coinvolge trasversalmente interessi diversificati lo rende un fenomeno in preoccupante estensione.

Come anticipato ad un illecito ambientale corrisponde un forte vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti che operano legalmente. Ciò avviene in primis all'inizio della filiera. Il produttore del rifiuto, il soggetto che si disfa dei quantitativi di rifiuti prodotti, non di rado compie la "scelta d'impresa" di liberarsi illegalmente dei rifiuti, al fine di economizzare sui costi ed imporsi sul mercato. Al medesimo fine mira chi interviene nella filiera costituendo appositamente aziende di settore, poi condotte rapidamente al fallimento. Come detto lo scopo consiste nella massimizzazione degli introiti, abbassando la qualità del servizio e realizzando condotte funzionali all'evasione fiscale. Il danno procurato è ingente, si realizza una distorsione delle regole del mercato procurando un danno economico considerevole agli operatori che "giocano secondo le regole" ossia affrontando tutti gli oneri previsti dalle disposizioni di legge.

Contribuiscono all'estensione dell'illecito ambientale anche alcune condotte poste in essere da enti locali e amministratori, nonostante dal Testo Unico ambientale emerge un ruolo primario per il raggiungimento degli obiettivi suesposti. In particolare lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali, come disposto dall'art. 177 D. Lgs. 152/06, esercitano i poteri e le funzioni di rispettiva competenza in materia di gestione di rifiuti in conformità delle disposizioni alla parte quarta del D. Lgs. 152/06³, adottando ogni opportuna azione ed avvalendosi, ove opportuno, mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati. Gli stessi, inoltre, sono tenuti alla redazione delle norme tecniche, ai siste-

mi di accreditamento ed ai sistemi di certificazione attinenti direttamente o indirettamente le materie ambientali. A fronte di ruolo rilevante nella gestione dei rifiuti, gli enti locali diventano attori della filiera illecita, giustificando comportamenti omissivi o violazioni di legge con la necessità e l'urgenza. Emerge dalla Relazione che alcuni enti locali per non perdere consensi e non esporsi a responsabilità politica adottano la soluzione più semplice per risolvere il problema dello smaltimento dei rifiuti anche laddove non combaci con la soluzione legale.

In questa fase rileva sottolineare anche il ruolo delle società di intermediazione, cui spesso si affidano le imprese al fine di determinare le soluzioni più convenienti per lo smaltimento dei rifiuti. Preliminarmente chiariamo che l'intermediario è definito dal Testo Unico ambientale come "qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti"⁴. L'intermediario rappresenta in sintesi l'anello di congiunzione tra gli attori principali della filiera, ossia il produttore/detentore da una parte ed il destinatario finale dall'altra, collaborando anche con i trasportatori. Agisce, quindi, per assicurare la collocazione migliore dei rifiuti, anche sotto il profilo economico, attraverso proprie scelte e sfruttando le sue personali conoscenze collegando gli altri soggetti del ciclo di gestione. Ebbene questi soggetti, a pieno titolo attori della filiera, possono ricorrere a soluzioni illecite come la declassificazione solo cartolare (cd. giro-bolla). Tale pratica si sostanzia nel rilascio di falsi certificati al fine di modificare solo astrattamente i rifiuti col supporto di figure professionali compiacenti, come gli analisti chimici. La declassificazione è finalizzata sia a rendere i rifiuti compatibili alla riutilizzazione, ad esempio per essere sversati come concime nei terreni agricoli, sia per renderli compatibili con le autorizzazioni possedute dagli altri attori della filiera. Sono rilevanti anche le conseguenze dal punto di vista economico, comportando da un lato il pagamento della cd. ecotassa in misura ridotta e dall'altro facendo ricadere i costi per la successiva bonifica sulla collettività.

Emblematica è l'operazione del 2017 "Veleni in Basilicata" dei Carabinieri del NOE, sotto la direzione della DDA di Potenza. Dall'indagine è emerso che ai rifiuti liquidi prodotti da un opificio veniva attribuito un codice di pericolosità e/o impatto ambientale riduttivo rispetto a quello reale, così da destinarli ad un diverso e più economico trattamento e smal-

3 Parte Quarta (Norme in materia di gestione di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia di ambiente.

4 Art. 183 (Definizioni), comma 1 lett. l), D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 156, Norme in materia ambientale.

di Antonio Mogavero

SANZIONI

Mafia & Rifiuti, relazione DIA:
la filiera lunga dei rifiuti
aiuta criminalità

timento.

Distorsioni, come anticipato, attengono all'intera filiera. In particolare dal *focus* emerge che il segmento più sensibile all'infiltrazione criminale è quella del trasporto, che costituisce il punto d'unione delle varie fasi della filiera ed hanno contezza dell'intero percorso dei rifiuti. Non di rado però, agendo su incarico degli intermediari, con questi si adoperano al fine della falsificazione cartolare dei documenti di accompagnamento. Ciò avviene non scaricando o, addirittura, non transitando per il sito di stoccaggio, che può giocare un ruolo significativo nella filiera illegale, sostituendo la documentazione di accompagnamento o attribuendo un codice CER diverso. Permeabile a condotte illecite è anche la fase dello smaltimento. Sono stati rinvenuti, infatti, siti non autorizzati al trattamento di precise tipologie di rifiuti dove i questi sono stati letteralmente "tombati". Il dato più inquietante, infine, concerne la possibilità, ipotizzata a seguito delle investigazioni condotte nel settore dalle Forze di polizia, di accordi tra gli attori criminali della filiera e la popolazione. In particolare si ipotizza che alcune manifestazioni popolari dirette ad impedire che venissero costruiti dei siti di smaltimento in territorio campano, fossero organizzate da associazioni camorristiche al fine di mantenere lo stato emergenziale propedeutico all'attività illecita. Si rischia il paradosso laddove a fronte di un sistema che prevede vantaggi e arricchimento, come si analizzerà meglio in seguito, per tutte le parti in causa dall'imprenditore al politico passando per l'organizzazione criminale, a danno dell'ambiente e della salute umana, trovi condiscendenza anche nella popolazione danneggiata.

3. Incendio di rifiuti

Il fenomeno degli incendi di rifiuti ha acquisito una portata rilevante negli ultimi anni tanto che è stato oggetto di approfondimento da parte della "Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati", nella relazione concernente "Il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti" (gennaio 2018). Il primo dato che emerge è la forte concentrazione dei fenomeni al Nord. Precisamente risulta che per il triennio 2015-2017 il 47,5% degli incendi si è verificato al nord (57), il 16,5% al centro (31), il 23,7% al sud (27) ed il 12,3% nelle isole (15, tutti in Sicilia). Nel 2018, invece, si sono registrati ulteriori 32 eventi analoghi al nord, 6 al centro, 17 al sud e 5 nelle isole (4 in

Sardegna ed 1 in Sicilia).

La triste ascesa del fenomeno in esame era nota anche al legislatore che nel 2013, col D. L. n. 136⁵, aveva aggiunto al Testo Unico ambientale l'art. 256-bis, rubricato *Combustione illecita di rifiuti*. Tale norma prevedeva, al primo comma, che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, "chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni". La medesima norma prevede una pena maggiore, reclusione da tre a sei anni, nei casi in cui la condotta abbia ad oggetto rifiuti pericolosi, mentre, in entrambi i casi, il responsabile è tenuto anche al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica.

I commi 3 e 4, invece, prevedono l'applicazione della pena aumentata di un terzo rispettivamente:

- se il delitto "è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata". In tale ipotesi è prevista la responsabilità del titolare dell'impresa o del responsabile dell'attività comunque organizzata anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa;
- se il fatto è commesso in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti.

Le pene previste dal primo comma sono inoltre applicabili nel caso in cui vengono poste in essere condotte di abbandono, illecita gestione e traffico illecito di rifiuti in funzione della successiva combustione illecita.

Nonostante l'articolo sia stato inserito nel TUA a seguito del risalto dato sugli organi di informazione al noto fenomeno dell'incendio di rifiuti in Campania, nella zona tristemente conosciuta come "terra dei fuochi", dal *focus* emerge, non solo l'estensione nazionale del fenomeno, ma anche che i motivi, non esclusivi, alla base di tali eventi possono variare in base all'area geografica nella quale si verificano. Al nord del Paese, come emerso da numerose indagini, soprattutto in Lombardia, ciò è dovuto alla necessità di smaltire grande quantità di rifiuti da parte di aziende spregiudicate, operante in tutto o in parte, abusivamente. Gli imprenditori, sempre al fine della massimizzazione degli introiti, possono così celare

5 D. L. del 10/12/2013, n. 136 "Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate" convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 6/2014.

SANZIONI

di Antonio Mogavero

Mafia & Rifiuti, relazione DIA:
la filiera lunga dei rifiuti
aiuta criminalità

o la produzione non dichiarata di rifiuti o lo smaltimento senza il preventivo trattamento previsto dalle autorizzazioni di rifiuti acquisiti “sottocosto”. A tal fine le analisi del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale specificano che tali condotte sono in stretto rapporto con la ricerca di capannoni industriali in disuso in cui ammassare migliaia di tonnellate di rifiuti, per la maggior parte rifiuti dai quali non sono state selezionate a monte le diverse frazioni (cd. tal quale).

Al Sud, invece, tali fenomeni possono condursi o all'insofferenza verso situazioni di mala gestione o per agevolare e mantenere la situazione emergenziale che impone alle pubbliche amministrazioni di porvi rimedio con affidamenti diretti, prescindendo da gare di appalto. Dalle indagini emerge, al pari, che gli incendi sono causati anche al fine di prorogare contratti in scadenza.

Alle cause summenzionate hanno contribuito al riversarsi sul mercato di enormi quantità di rifiuti anche l'eliminazione, secondo determinati parametri, dei vincoli di bacino per i rifiuti urbani e assimilabili (D. L. n. 133/2014), nonché la chiusura del mercato cinese in relazione all'esportazione dall'Europa verso quel Paese, di imballaggi (plastica, carta, metalli) e materiali riciclabili in generale.

Nel dettaglio sovente si verificano incendi dolosi dei depositi di stoccaggio, delle discariche e degli auto compattatori, al fine di nascondere inadempiente in particolare quelle relative a contratti onerosi come quelli di raccolta differenziata o rifiuti speciali e pericolosi. Esempio chiarificatore è quello di un imprenditore foggiano che, senza rispettare le disposizioni di legge, riusciva a smaltire, anche bruciandoli, circa cinquecento tonnellate di rifiuti.

Poste le diverse cause l'effetto è unico. I capannoni così riempiti costituiscono delle *bombe ecologiche* che causano gravi danni ambientali ed una serie di negative ricadute anche per la salute della collettività, su cui ricadranno interamente anche i futuri costi di bonifica e smaltimento.

Alla luce di quanto esposto, l'art. 256-bis non sembra aver avuto l'impatto desiderato dal legislatore, il quale, inserendolo immediatamente dopo l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata⁶, lo qualifica come ipotesi autentica di illecito smaltimento. Posto che non si pongono dubbi in merito alla bontà della disposizione, diretta alla tutela ambientale e la salute dei cittadini, l'introduzione della disposizione appare avere un forte significato simbolico che lo priva di efficacia laddove non inserito in un quadro di intervento più ampio che attenga all'intera struttura della filiera illecita del rifiuto.

4. Le rotte nazionali ed internazionali

Dai dati esaminati in merito agli incendi dei rifiuti è emerso che ormai gli illeciti nella gestione degli stessi non sono più legati unicamente alle aree a più alta presenza criminale, ciò emerge anche dall'analisi delle rotte. In particolare le indagini recenti chiariscono il superamento delle tradizionali rotte e la ormai datata convinzione per cui la direttrice dei rifiuti va da un nord produttivo ad un sud discarica.

Tale flusso ha caratterizzato lo spostamento di rifiuti fin dagli anni '80. Rifiuti procacciati nelle regioni del nord, soprattutto Lombardia e Veneto, erano oggetto di traffico e smaltimento illecito al sud, dove venivano interrati in cave abusive o immesso in discariche non autorizzate a riceverlo, con il benessere delle organizzazioni mafiose. Tra questi non mancavano i rifiuti pericolosi, in violazione delle norme che imponevano il divieto di esportazione trans regionale.

Le rotte del traffico illegale, poi, hanno interessato anche la direttrice nord – nord, dove i rifiuti sono smaltiti in discariche non autorizzate, spesso cave sulle quali, una volta ricoperte, vengono non di rado praticate colture. Così come dalle indagini emerge anche la presenza di una rotta sud – nord ad opera soprattutto della criminalità organizzata calabrese che ha realizzato un'inversione rispetto a quelle primordiali, senza alcuna contestazione da parte dei responsabili tecnici degli impianti stessi. Ciò ha portato il Procuratore Aggiunto della Repubblica di Brescia, nel denunciare questo fenomeno, a paragonare Brescia e le zone limitrofe, destinazione finale dei rifiuti, ad una nuova *Terra dei fuochi*. Ma c'è un ulteriore dato analizzato dal Procuratore Aggiunto ossia che il fenomeno non sarebbe necessariamente collegato ad ambiti di criminalità organizzata in quanto “è diventato un modo callido e «intelligente» di fare impresa da parte di alcuni operatori del settore. Io lo definisco ... un reato d'impresa, dove l'imprenditore del nord ha imparato come fare da solo, in modo autarchico ... ha imparato a far ciò senza rivolgersi ad esterni, ma mettendo in essere una serie di attività in proprio per la gestione dell'illecito trattamento”.

L'individuazione di nuove rotte non si traduce in sostituzione di quelle precedenti, bensì in un affiancamento. Dalla recente inchiesta “Feudo” del 7 ottobre 2019, infatti, emerge che i rifiuti venivano mossi dalla Lombardia e, per il tramite di compiacenti ditte di autotrasporto e di stoccaggio campane, venivano interrate in cave abusive in Calabria. Ciò è stato posto in essere da un sodalizio criminale che aveva

⁶ Art. 256 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale.

di Antonio Mogavero

SANZIONI

Mafia & Rifiuti, relazione DIA:
la filiera lunga dei rifiuti
aiuta criminalità

acquisito una “professionalità” tale da comportare l'immediata rimodulazione della destinazione finale dei carichi illegali.

La prassi che emerge, dunque, si svincola dalle stringenti norme sull'autosufficienza e sulla prossimità nella gestione dei rifiuti. Ciò emerge chiaramente inequivocabilmente dall'art. 182-bis⁷ del Testo Unico ambientale dove è sancito che per lo smaltimento dei rifiuti, nonché il recupero dei rifiuti urbani non differenziati, è necessario ricorrere ad una rete integrata ed adeguata di impianti. La norma prosegue chiarendo che si deve tenere conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici al fine di:

- “realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali”;
- “permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti”.

Limiti allo spostamento dei rifiuti sono inoltre previsti anche dall'art. 182, comma 3⁸, laddove dispone che “è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano”.

Le distorsioni da quanto normativamente previsto attengono diversi ambiti. In primo luogo è opportuno riportare quanto detto in merito alla declassificazione ovvero modifica dei codici CER al fine di rendere dei rifiuti liberamente trasportabili, come nel caso dei rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero, per i quali è sempre ammessa la libera circolazione sul

territorio nazionale⁹.

Inoltre le strutture necessarie all'autosufficienza, ad esempio gli ambiti territoriali ottimali, in alcune regioni non risultano efficaci, sia perché il personale non è sempre qualificato sia perché anche in tali strutture si riscontra connessioni tra Pubblica Amministrazione e criminalità organizzata. L'esempio lampante attiene agli ATO siciliani per i quali le criticità sono dovute a “... l'utilizzo clientelare delle assunzioni, le incapacità politiche ed amministrative ... e vaste sacche di illegalità che hanno favorito l'ingresso della criminalità organizzata ... la nomina di amministratori incapaci, privi di esperienza nel settore (con la conseguenza di affidare numerose e costose consulenze esterne ...”¹⁰.

La spedizione transfrontaliera è, invece, disciplinata dall'art. 194¹¹ del TUA che rimanda alla disciplina dei regolamenti comunitari che regolano la materia, dagli accordi bilaterali di cui agli artt. 41 e 43 del regolamento (CE) n. 1013/2006¹² e dal decreto di cui al comma 4 del medesimo articolo. Per quanto attiene al circuito illegale del trasferimento all'estero emerge che l'Italia, al pari degli altri Paesi industrializzati, attiva rotte dirette verso Paesi che garantiscono una maggiore recettività dei rifiuti sia per una normativa ambientale assente, o laddove presente non capace di limitare il fenomeno, sia per l'irrilevanza dei controlli doganali. L'esportazione illecita all'estero rappresenta una soluzione per gli imprenditori che non vogliono sopportare gli elevati costi delle operazioni di gestione lecita in Italia, generando un danno economico alle società che operano in Italia e potrebbero trattare il rifiuto.

Il *focus* chiarisce che plastica e gomma sono le tipologie di rifiuti che maggiormente sono presentati alle dogane come materie prime o sottoprodotti. Inoltre il divieto di importazione imposto dalla Cina ha fatto registrare un cambiamento di rotte con il coinvolgimento di porti come quello di Ancona (per i Paesi Balcanici e l'Ucraina), Livorno e Genova (per i Paesi del Maghreb e dell'Africa centrale).

7 Art. 182-bis (Principi di autosufficienza e prossimità) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale.

8 Art. 182 (Smaltimento dei rifiuti) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

9 Art. 181 (Riciclaggio e recupero dei rifiuti), comma 5, D. Lgs n. 152/06: “Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'art. 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando il principio di prossimità agli impianti di recupero”.

10 Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulla attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlate del 2016.

11 Art. 194 (Spedizioni transfrontaliere) D. Lgs.

12 Regolamento (CE) del 14 giugno 2006, n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla spedizione transfrontaliera di rifiuti.

5. Criticità gestionali nel ciclo dei rifiuti e condizionamento della P.A.

Tutte le criticità fin qui esposte trovano origine, tra l'altro, da un complesso sistema legale di gestione di rifiuti. In primis, come già rilevato, la filiera non solo è eccessivamente dilatata, ma nella sua estensione presenta aspetti problematici che consentono alla criminalità di insinuarsi. Precisamente dalla Relazione emerge che queste possono essere ricondotte:

- all'insufficienza/inesistenza di strutture adatte al completamento del ciclo di gestione (riciclo e/o smaltimento);
- alla conseguente entità dei costi di smaltimento;
- ad asimmetrie nell'impiantistica tra i diversi territori;
- allo sfruttamento rapace di tutte le opportunità di arricchimento offerte da un sistema nel complesso non efficiente.

I problemi, purtroppo, non si esauriscono a quelli esaminati. Deve aggiungersi che in alcune aree del Paese vige una costante e perdurante situazione di emergenza, a volte creata e/o mantenuta dalla stessa criminalità che se ne approfitta al fine di rendersi indispensabile all'amministrazione. Queste aree spesso coincidono con quelle in cui si riscontra l'assenza di idonei impianti di smaltimento che dovrebbero consentire l'autosufficienza a livello regionale, non è un caso che in Regioni in cui il binomio criminalità – gestione illegale dei rifiuti sia più radicato, come Campania e Sicilia, sia stato realizzato un solo termovalorizzatore. Ciò senza dubbio è dovuto alle resistenze ad agli interessi che le organizzazioni criminali pretendono di avere sugli stessi, come emerge da un'inchiesta che ha accertato come la costruzione e la gestione del termovalorizzatore di Gioia Tauro, in Calabria, abbia risentito del continuo condizionamento della *cosca* PIROMALLI. Condizionamento che ha ad oggetto ogni genere di impianto, ad esempio il depuratore sito in Contrada Lamia di Gioia Tauro, sottoposto al pagamento della c.d. "tassa ambientale" a titolo estorsivo.

Ne consegue che lo smaltimento di quasi tutti i rifiuti solidi urbani, ricorra ancora al conferimento in discarica che avviene quasi sempre dopo un farraginoso e dispendioso iter di trattamento e trasporto. È inevitabile, quindi, la saturazione di tali siti che generano conseguenze drammatiche per la salute pubblica.

È nel triste panorama descritto che si realizza l'inquietante quanto pericoloso circuito mafia – corruzione. Gli enti locali hanno l'esigenza di ricercare soluzioni immediate di smaltimento al fine di liberarsi prontamente dei rifiuti garantendo costantemente il servizio che non può essere fermato senza generare contestazioni della popolazione amministrata, le organizzazioni criminali ne approfittano, accaparrandosi concessione o appalti per la fornitura di beni o servizi o per la gestione delle discariche. La "mutua assistenza" che si genera, emerge da alcune indagini, non è dovuta sempre ad esigenze specifiche dell'amministrazione ma attiene al circuito mafia – corruzione dove, in cambio degli affidamenti, gli amministratori ricevono soldi nonché sostegno elettorale o promesse di assunzioni. Si cita a titolo esemplificativo un provvedimento cautelare del GIP presso il tribunale di Napoli del 17 febbraio 2015 dal quale risulta che tra il 2004 e il 2007 ex amministratori comunali hanno affidato la gestione di alcuni servizi pubblici, tra cui la raccolta ed il trasporto pubblico di rifiuti, ad una società riconducibile ad una famiglia di imprenditori vicina ai CASALESI, in cambio di voti e di assunzioni agevolate.

Alla criminalità sono legate anche le irregolarità nella gestione delle procedure di affidamento dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti da parte delle amministrazioni locali. Il Presidente dell'ANAC¹³ ha chiarito che le più diffuse anomalie riscontrate afferiscono alla fase della programmazione del servizio, ad esempio con il ricorso a ordinanze emergenziali e all'uso distorto dell'"in house providing", in luogo delle ordinarie modalità di approvvigionamento del servizio con gare di evidenza pubblica. Distorsioni in questo settore possono derivare anche dalla scarsa partecipazione alle gare, nonché attenere la fase dell'esecuzione.

Per chiarire la profondità del connubio criminalità organizzata – pubblica amministrazione si segnala che la Guardia di Finanza, nell'ambito dell'operazione "T-Rex" del 2019, ha eseguito una misura cautelare a carico di sette soggetti, tra cui l'ex presidente e un dirigente della Provincia di Taranto, accusati, al pari del titolare di un'impresa di raccolta e smaltimento ed il procuratore speciale della società che gestiva la discarica, di corruzione e turbata libertà degli incanti. Si addebita a tali soggetti la condotta diretta ad indurre il Comitato Tecnico Provinciale al rilascio di pareri favorevoli per l'ampliamento della discarica di Grottaglie in cambio di tangenti in danaro e la promessa di beni di lusso.

La condotta appena esaminata degli enti pubblici

13 Audizione del 30 gennaio 2019 davanti alla "Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati".

di Antonio Mogavero

SANZIONI

costituisce la ragione principale su cui si fondano diversi provvedimenti di scioglimento ex art. 143 del Decreto Legislativo n. 267/2000 disposti negli ultimi anni. Dal dettato normativo si desume che ciò avviene laddove, a seguito di accertamenti, *“emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori [...], ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l’imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”*.

Emblematico è l’esempio del Consiglio comunale di Marano di Napoli che il 30 dicembre 2016 è stato sciolto per la terza volta, al quale furono addebitate anomalie nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti. Infatti tale ente ha usato reiteratamente ricorso all’istituto della proroga contrattuale, per ben undici volte dal 2012 al 2015, in attesa del perfezionamento della gara europea per l’affidamento mai predisposta.

CONCLUSIONI

Alla luce del quanto emerso dal *focus* analizzato appare evidente come l’attuale sistema di gestione dei rifiuti sia del tutto inadatto a prevenire e contrastare le infiltrazioni illegali da parte dei trafficanti di rifiuti, caratterizzati da un’estrema duttilità e spiccata capacità di rimodulare agevolmente, in caso di necessità, le direttrici del traffico illecito.

Un primo errore da non commettere attiene all’identificazione esclusiva del criminale ambientale con quello mafioso. La Relazione è chiara nello spiegare come la categoria degli attori è più ampia, comprendendo imprenditori spregiudicati, amministratori pubblici privi di scrupoli, soggetti politici in cerca di consensi e broker capaci di interloquire a qualsiasi livello. L’attività di indagine ha rilevato che in determinati illeciti ambientali non si è registrata la presenza di elementi riconducibili alla criminalità organizzata, ma la gestione degli illeciti era gestita unicamente da imprenditori senza scrupoli, pronti a violare le norme ambientali attratti dall’elevato profitto legato soprattutto ai rifiuti indicati come “speciali”.

Da chiarire, inoltre, sono anche i rapporti tra i vari attori. In particolare da alcune indagini emerge che in determinate realtà l’esponente politico si trova in

una posizione di subalternità solo apparente dal momento che, da un esame più attento, emerge che il rapporto si fonda sull’esistenza di reciproci interessi e si sviluppa su un piano di perfetta parità. Mutato è anche il rapporto che intercorre tra la criminalità organizzata e l’imprenditore, il quale non subisce passivamente il sodalizio criminale ma ci si allea con reciproci vantaggi.

Si conclude, quindi, specificando che lo scenario attuale prevede la contestuale presenza in scena di attori diversi tutti pronti a trarre dalla gestione illegale il maggior profitto possibile, gli equilibri tra gli stessi sono mutati, così come mutate sono anche le rotte, fondate non solo su direttrici nazionali non più univoche ma anche su quelle estere. A fronte di tale evoluzione la filiera legale appare troppo lunga negli aspetti spazio-temporali e costringe il rifiuto ad una lunga mobilità.

L’efficacia gestione del ciclo dei rifiuti è compromessa dalla perpetua emergenza, dovuta soprattutto all’assenza degli impianti necessari, come i termovalorizzatori che potrebbero garantire autosufficienza e prossimità.

Pertanto, come anticipato nell’introduzione, per contrastare il sistema illegale descritto la sola azione giudiziaria non è sufficiente. Urge l’intervento del legislatore, un intervento che non appaia solo simbolico, dettato da spinte della popolazione che si traduce perlopiù nella ricerca di consensi, bensì una riforma generale che abbia come obiettivo primario la riduzione della filiera e la previsione di un sistema di tracciabilità che sia effettivamente in grado di controllare la movimentazione dei rifiuti. Un’azione che possa tradursi anche nell’azione dello Stato centrale, il quale possa avocare a sé la gestione dei rifiuti, almeno per un periodo limitato, così da esentare le sue articolazioni più periferiche da tale competenza, posta la costante permeabilità alle infiltrazioni criminali. In generale un’evoluzione del sistema legale che possa anticipare e neutralizzare quella della filiera illegale, mettendo a disposizione delle forze dell’ordine strumenti efficaci e prevedendo pene proporzionate finalizzate a rendere la filiera quanto più possibile corta e sicura. A tal fine è necessario che si diventi coscienti dell’assoluta importanza del tema nonché consapevoli dell’impatto irreversibile sulla salute umana.

Mafia & Rifiuti, relazione DIA:
la filiera lunga dei rifiuti
aiuta criminalità

“Smart reuse park e preparazione al riutilizzo”

di **MARINA FORNASIER**
Presidente della *Cooperativa Sociale Insieme*

ABSTRACT

Nell'ambito di uno dei temi più discussi nel settore ambientale, quale quello della preparazione per il riutilizzo, si racconta il caso concreto di una cooperativa sociale che opera da quarant'anni nel campo della gestione dei rifiuti.

Nel contributo, vengono descritte le modalità operative di un modello volto all'applicazione concreta dei principi dell'economia circolare nell'ambito di un contesto di promozione sociale e inclusiva per soggetti svantaggiati.

In particolare attraverso il modello presentato, si persegue la valorizzazione del rifiuto mediante preparazione per il riutilizzo e il riuso, la sensibilizzazione della cittadinanza ed il fruttuoso rapporto di collaborazione con le pubbliche amministrazioni.

IN SINTESI

- Il progetto *SURFACE* intende migliorare la gestione delle risorse urbane con la creazione di *parchi di riutilizzo intelligenti* (Smart Reuse Park), propulsori di esperienze d'avanguardia di *riuso e preparazione per il riutilizzo*;
- il sistema integrato di riuso, preparazione per il riutilizzo e riciclo di Cooperativa Insieme rende evidente che è possibile *ingegnerizzare* e coordinare le tre attività con benefici di *sensibilizzazione, legalità, tracciabilità ed eticità*;
- il *Centro di Raccolta* è di centrale importanza per intercettare grandi quantitativi di rifiuti da avviare a riciclo e alla *preparazione per il riutilizzo*, con forti potenzialità in termini di *sensibilizzazione* ai numerosi cittadini di tutte le fasce sociali;
- per rendere *efficiente e sostenibile* il modello, è fondamentale l'individuazione di strumenti economici e di filiera e la creazione di un *mercato dedicato e trasparente*;
- la riforma del Terzo Settore associa alla funzione ambientale quella sociale della *cooperazione*, adatta a contribuire alle politiche territoriali integrate per la combinazione di imprenditorialità, efficienza e etica in cui il binomio *impatto ambientale/sociale* viene garantito.

di Marina Fornasier

PREPARAZIONE PER IL RIUTILIZZO

Smart reuse park
e preparazione al riutilizzo

La *gerarchia dei rifiuti* prevista già dalla Direttiva 2008/98/CE vede al secondo posto, subito dopo la prevenzione, la *preparazione per il riutilizzo*. In Italia e in Europa esistono alcune *cooperative sociali* che hanno creato e sperimentato un modello di raccolta e intercettazione organizzata dei rifiuti potenzialmente riutilizzabili, in modo da ridurre il più possibile la produzione di scarti, promuovendo le attività di prevenzione e di preparazione per il riutilizzo nell'ottica di *economia circolare*. Dall'esperienza appare evidente come la collaborazione tra cooperazione sociale, ente pubblico e cittadinanza sia fondamentale per sviluppare al meglio e coerentemente le *politiche territoriali sociali e ambientali*, ma anche come sia ancor di più necessario progettare con gli enti di riferimento per individuare strumenti economici e standard di filiera in grado di sostenere e garantire una preparazione al riutilizzo *etica, tracciabile e trasparente*.

*

Dal 1979 Cooperativa Sociale Insieme persegue, a livello locale, nazionale ed europeo una duplice missione, ambientale e sociale, con un approccio innovativo sul tema dei rifiuti e dell'inclusione lavorativa di soggetti fragili. Trasformare lo scarto in risorsa è la logica che guida Insieme in ogni ambito di sviluppo. Sono circa 200 le persone coinvolte nell'organizzazione, di cui 50 soci lavoratori, 20 dipendenti, 80 soggetti svantaggiati, 50 persone in forme di collaborazione diverse (Lavori di Pubblica Utilità e Messa alla Prova, volontari locali ed europei, Servizio Civile, ecc.).

Con 2 impianti autorizzati alla preparazione per il riutilizzo, 4 punti vendita dell'usato, la gestione di 10 ecocentri a livello provinciale, Insieme è certificata ISO9001:2015 per le attività di gestione di Centri Comunali di Raccolta, raccolta convenzionata di rifiuti ingombranti, sgomeri industriali, progettazione ed erogazione di servizi di inserimento lavorativo; è inoltre certificata ISO14001:2015 per le attività di raccolta, trasporto e intermediazione di rifiuti, anche pericolosi, selezione e preparazione per il riutilizzo di rifiuti, riutilizzo e vendita di indumenti e beni usati, gestione CCR, raccolta rifiuti da sgomeri civili e industriali, raccolta convenzionata di rifiuti ingombranti.

Con il progetto europeo Life+ PRISCA conclusosi nel 2016 -capofila l'Istituto Superiore Sant'Anna di Pisa-, Insieme ha procedurizzato il modello di intercettazione e valorizzazione di rifiuti urbani riutilizzabili creando due Centri di Preparazione per il

Riutilizzo autorizzati alla selezione, igienizzazione, riparazione e vendita di beni usati, uno a Vicenza e uno a Grisignano di Zocco (VI), primo impianto in Italia destinato esclusivamente alla preparazione per il riutilizzo e al riuso di rifiuti anche diversi rispetto da quelli previsti nel DM 5/2/1998, quali ad esempio legno, plastica e ingombranti. Prisca, con l'obiettivo dell'abbattimento a monte dei rifiuti attraverso il riutilizzo su scala, ha contribuito alla strutturazione di una filiera che, grazie alle autorizzazioni ottenute, ha portato all'attivazione di punti di raccolta di rifiuti destinati alla preparazione per il riutilizzo nei Centri di Raccolta vicentini e alla definizione della procedura per la tracciabilità dei rifiuti e per la loro cessazione di qualifica di rifiuto.

Delle due autorizzazioni¹, quella dell'impianto di Vicenza è stata rinnovata a gennaio 2020 ed è una delle prime rilasciate a seguito della legge 128 del 02/11/2019, in cui la provincia autorizza la cessazione della qualifica di rifiuto caso per caso con successiva comunicazione all'ISPRA. Entrambe le autorizzazioni prevedono il trattamento e recupero di rifiuti non pericolosi quali carta e cartone, vetro, metallo, ingombranti, plastica, legno e apparecchiature elettriche ed elettroniche non pericolose con operazioni di R13, R3, R4, R5; nell'impianto a Vicenza è compreso anche il trattamento dei rifiuti pericolosi. Di seguito alcuni tra i beni che derivano dal processo di trattamento per la cessazione della qualifica di rifiuto: elementi di arredo quali cucine, divani, mobili, reti, materassi, quadri, soprammobili ed altri simili; apparecchiature elettriche ed elettroniche; libri, riviste ed affini; oggettistica in legno e in plastica; beni in metallo quali ad esempio biciclette, reti, elementi di arredo ed oggettistica (tutti nelle forme usualmente commercializzate); indumenti usati.

Le procedure di preparazione per il riutilizzo e di riuso, a seconda dei rifiuti ricevuti, prevedono selezione, controllo, pulizia ed eventuale smontaggio e riparazione nei relativi laboratori per alcune tipologie (come apparecchiature elettriche ed elettroniche, biciclette, ecc.). E' prevista l'etichettatura dei beni ottenuti e/o delle relative unità di carico, che garantisce la tracciabilità dell'intero percorso rifiuto-bene a partire dal formulario. Una volta preparati per il riutilizzo, i beni ottenuti vengono posti in vendita nei vari negozi della cooperativa o stoccati in aree separate. In qualità di Onlus, Cooperativa Insieme può ricevere anche donazioni presso le sue sedi. In questo caso, le procedure di preparazione per il riutilizzo sono le medesime, ma le lavorazioni, come prevede

1 Di Grisignano di Zocco (VI) nr 143 del 20/08/2014 con scadenza 20/08/2024 e di Vicenza nr 66 del 17/01/2020 con scadenza 31/01/2030, già autorizzato dal 2006 alla selezione per il riuso dei rifiuti indicati nel DM 5/2/1998, estesa ai rifiuti in legno dal 2010 e agli ingombranti dal 2015.

PREPARAZIONE PER IL RIUTILIZZO

di Marina Fornasier

Smart reuse park
e preparazione al riutilizzo

la normativa, vengono tenute distinte da quelle dei rifiuti.

Gli impianti di Insieme ricevono circa 700 tonnellate all'anno di rifiuti, l'85% di cui è riutilizzabile. I rifiuti ricevuti provengono da sgomberi civili, aziendali, Centri di Raccolta e, per gli indumenti usati, anche da raccolta dalle campagne stradali nei comuni con apposita convenzione. Quanto non può essere preparato per il riutilizzo viene trattato e recuperato attraverso operazioni di selezione/cernita e riduzione volumetrica per essere avviato al riciclo presso impianti autorizzati.

Dopo PRISCA, il progetto Interreg Central Europe SURFACE, di cui Insieme è partner italiano, mira a migliorare la gestione delle risorse nelle aree urbane con la creazione di parchi di riutilizzo intelligenti (Smart Reuse Park), luoghi fisici e virtuali propulsori di esperienze d'avanguardia di riuso e preparazione per il riutilizzo con un approccio multi-stakeholder. Il progetto promuove la ridefinizione delle sinergie tra i portatori d'interesse secondo il principio della gerarchia dei rifiuti. Cooperativa Insieme è partner italiano (oltre alla Provincia di Rimini) supportato dal Comune di Vicenza, Aim Ambiente e Legambiente Vicenza; gli altri partner sono imprese sociali, multi-utility, istituzioni e istituti di ricerca provenienti da Austria, Germania, Polonia, Rep. Ceca, Ungheria, Slovenia, Croazia, Belgio. Il progetto è iniziato a luglio 2017 e si concluderà a giugno 2020.

Quaranta anni di esperienza di sistema integrato di riuso, preparazione per il riutilizzo e riciclo, e i risultati raggiunti con i progetti sopra citati, rendono evidente per Cooperativa Insieme che è possibile ingegnerizzare e coordinare le tre attività con alti benefici sui piani della sensibilizzazione, legalità, tracciabilità ed eticità. Insieme persegue un modello industriale in cui la cooperazione sociale si pone come alternativa a esperienze estemporanee o incontrollate spesso borderline; per le caratteristiche di manualità delle attività di riuso e preparazione per il riutilizzo, essa può creare un alto numero di posti di lavoro a livello locale, superiore agli altri tipi di recupero e smaltimento (1 posto di lavoro in inceneritore, 6 in discarica, 36 nel riciclo, 296 nella preparazione per il riutilizzo e nel riuso)². Si stima che la preparazione per il riutilizzo di appena l'1% della produzione di rifiuti urbani in Europa potrebbe creare 200.000 posti di lavoro³. Se l'attività è svolta da imprese sociali, il beneficio è doppio: ad esempio, studi in Belgio mostrano un rendimento netto al go-

verno di 12.000 € per il reinserimento di un disoccupato in un'impresa sociale⁴.

Il servizio di gestione dei rifiuti secondo il modello di Insieme assume per un territorio una quadrupla funzione:

- di raccolta e intercettazione organizzata e coordinata di alcuni rifiuti solidi urbani (principalmente rifiuti ingombranti) tramite la gestione dei Centri di Raccolta, la raccolta a domicilio dei RSUI, gli sgomberi presso privati o presso le aziende;
- di intercettazione dei materiali prima che diventino rifiuti o di raccolta differenziata dei rifiuti potenzialmente riutilizzabili, in modo da ridurre il più possibile la produzione di scarti, promuovendo le attività di prevenzione e di preparazione per il riutilizzo nell'ottica di economia circolare;
- di sensibilizzazione che, tramite la gestione dei suddetti servizi, si ha entrando in contatto diretto con l'utenza fruitrice. Grazie alle competenze tecniche, relazionali e comunicative degli operatori coinvolti si possono trasmettere buone prassi, informazioni, messaggi legati alla sostenibilità ambientale. Per questo motivo l'operatore acquista un ruolo che supera la mera gestione del servizio, esercitando la funzione di formatore/sensibilizzatore a favore della cittadinanza;
- di collaborazione tra l'ente pubblico e le imprese sociali, in particolare con società cooperative sociali di tipo "B" ai sensi della L.381/91 per la co-progettazione e l'espletamento dei servizi ambientali. Questa collaborazione, sempre nella logica di sensibilizzazione, permette di triangolare l'azione con la cittadinanza coinvolgendola nel processo educativo rivolto ai lavoratori svantaggiati in inserimento lavorativo. I cittadini cioè, entrando in contatto con il personale svantaggiato, sono protagonisti attivi del cambiamento sociale oltre che di quello ambientale.

Ancora, nel modello di Insieme il Centro di Raccolta è di centrale importanza per la migliore gestione dei rifiuti di un territorio comunale, permettendo di intercettare grandi quantitativi di rifiuti e avviarli alla preparazione per il riutilizzo. Il Centro di Raccolta, inoltre, è un luogo con forti potenzialità in termini di comunicazione e sensibilizzazione rivolta ai numerosi cittadini provenienti da tutte le fasce sociali.

2 EPA (2002) Resource conservation challenge: campaigning against waste.

3 RREUSE (2015) Briefing on job creation potential in the re-use sector.

4 SST (2015) Sociale Tewerkstelling insynergie met de reguliere economie.

di Marina Fornasier

PREPARAZIONE PER IL RIUTILIZZO

Negli ultimi anni si sta osservando un investimento generalizzato nei Centri di Raccolta dal punto di vista strutturale, rendendoli sempre più “performanti” e complessi con aree di conferimento H24 videosorvegliate, sistemi di accesso controllato, pavimentazione a più livelli, sistemi automatici di riduzione volumetrica dei rifiuti, spazi chiusi dedicati ai rifiuti pericolosi, ecc. La complessità è aumentata anche nella normativa sulla gestione dei rifiuti urbani, si vedano le norme successive al DM 8 aprile 2008. L'adeguamento a queste norme ha portato ad un incremento delle mansioni e delle responsabilità da parte di chi gestisce il Centro di Raccolta. Ad articolare ulteriormente la gestione del servizio, si osserva l'aumento della quantità dei rifiuti raccolti e del numero di materiali differenziati, la richiesta di differenziazione spinta da parte degli impianti di riciclaggio, l'alto numero di conferimenti. Le competenze e risorse necessarie per svolgere questo servizio sono quindi molto elevate e lo saranno sempre più.

Per gestire un CdR è necessario essere iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, dotarsi di personale formato, stipulare adeguate polizze che coprono i danni ambientali (RCI) e danni a terzi (RCT) ed ovviamente adeguate capacità tecniche e garanzie finanziarie.

La situazione che si configura oggi nei capitolati delle gare d'appalto per la gestione di un CdR prevede che il gestore si assuma le responsabilità di quello che avviene all'interno dello stesso e individui tutte le possibili misure per prevenire o ridurre i rischi derivanti dalla gestione del servizio (a fronte però di operatori e ore predeterminati dalla stazione appaltante). Le gare d'appalto dovrebbero, a nostro avviso, investire sugli aspetti gestionali oltre che su quelli strutturali, andando a definire nuove modalità di riconoscimento e presa del rischio (ad es. formule di compensazione mista fisso/variabile che permetterebbero al gestore di investire per il raggiungimento di migliori performance ambientali).

Cooperativa Insieme intende contribuire al recepimento della direttiva europea con proposte tanto normative quanto operative che permettano la scalabilità del proprio modello: a tal fine, Insieme è inserita in una rete articolata di soggetti e competenze e si confronta con esperienze simili in qualità di socia della “Rete 14 luglio” a livello nazionale e della rete RREUSE a livello internazionale. La Rete 14 luglio, occupandosi con i suoi associati di attività di recupero rifiuti anche con formule altamente innovative, ritiene particolarmente necessario confrontarsi con le pubbliche amministrazioni e con i gestori dei rifiuti sul ruolo determinante del riuso e della preparazione per il riutilizzo per declinare queste attività nelle

strategie di riduzione dei rifiuti e della produzione di posti di lavoro soprattutto per soggetti fragili.

Per rendere efficiente e sostenibile il modello, è fondamentale l'individuazione di strumenti economici e di funzionamento di filiera da proporre poi agli enti di riferimento, oltre che creare un mercato dedicato e trasparente atto a ricevere i beni ricondizionati. Naturalmente, il settore pubblico dovrebbe ridefinire i propri rapporti con le imprese sociali, anche attraverso partenariati pubblico-privato; d'altro canto, le imprese sociali coinvolte dovrebbero unire dinamismo imprenditoriale, innovazione, cura dei percorsi educativi e protagonismo nei territori. La cooperazione sociale è però spesso affaticata sul fronte della sostenibilità e/o del senso del proprio lavoro in un mercato sempre più competitivo e enti locali “al risparmio” incapaci di coglierne la valenza pubblica. Nei piani di prevenzione, gestione e riduzione dei rifiuti, va insomma riconosciuto il ruolo delle cooperative sociali di nuova generazione, senza intaccare la loro natura imprenditoriale ma viceversa alimentando un'impresa che non compete isolata, crea legami e si sviluppa in un sistema collaborativo di soggetti.

Analizzando il contesto normativo, entro il 2020 dovranno essere recepite le direttive europee definite come “Pacchetto Economia Circolare” in cui alla preparazione per il riutilizzo viene dato particolare rilievo. La transizione verso questo nuovo modello economico disegnerà modelli inscindibili dalle politiche di cura dei beni comuni, delle comunità, della sostenibilità ambientale. I principi di giustizia ambientale e sociale saranno sempre più interconnessi e ineludibili e terranno conto della dimensione locale, globale e intergenerazionale dove tutti gli attori e i loro rapporti andranno ridefiniti in modo organico. Sia la direttiva UE 2018/851 che la riforma del Terzo Settore associano alla funzione ambientale quella sociale della cooperazione, adatta a contribuire alle politiche territoriali integrate per la combinazione di imprenditorialità, efficienza e etica in cui il binomio impatto ambientale/sociale è strutturalmente garantito. Il tema preparazione per il riutilizzo e il suo risvolto sociale assumono quindi sempre più importanza nel sistema di gestione rifiuti italiano ed europeo, dato che con questa tipologia di trattamento rifiuti si rispettano i principi di economia circolare suggeriti dagli enti europei e nazionali come driver di sviluppo sostenibile.

“Autorizzazioni End of Waste: le nuove regole SNPA sui criteri condivisi per il “caso per caso””

di VALENTINA BRACCHI
AVVOCATO - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Nel presente contributo sono ripercorsi attraverso una descrizione sintetica e riepilogativa, i contenuti delle *Linee Guida per l'applicazione della disciplina End of Waste di cui all'art. 184 ter comma 3 ter del D.Lgs 152/2006*.

Detti criteri sono stati dettati dal SNPA nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento ed in virtù del potere di definire norme tecniche, per armonizzare i controlli a campione sulle autorizzazioni *caso per caso* rilasciate dopo l'entrata in vigore della l. 101/2019, in ottemperanza al disposto del comma 3-ter dell'art. 184-ter Dlgs 152/2006 e, segnatamente, “*al fine di assicurare l'armonizzazione, l'efficacia e l'omogeneità dei controlli di cui al presente comma sul territorio nazionale*”.

Nel documento, di particolare interesse, anche i criteri per il rilascio delle autorizzazioni.

IN SINTESI

- Il DL 101/2019, come modificato dalla legge di conversione n. 128 del 2 novembre 2019, novellando l'art. 184-ter del TUA, ha restituito alle autorità competenti la facoltà di autorizzare *caso per caso*¹;
- il legislatore unitamente alla possibilità di autorizzazione ha introdotto un sistema di controlli sulle autorizzazioni EoW caso per caso (nuove/rinnovate/riesaminate);
- all'ISPRA è stata demandata l'armonizzazione del sistema dei controlli al fine di renderli omogenei sul territorio nazionale;
- con delibera del Consiglio SNPA, sono state approvate le *Linee Guida per l'applicazione della disciplina End of Waste di cui all'art. 184 ter comma 3 ter del D.Lgs 152/2006*.

di *Valentina Bracchi*

END OF WASTE

Autorizzazioni End of Waste:
le nuove regole SNPA sui criteri
condivisi per il “caso per caso”

1. Premesse

Come noto, dopo la sentenza del Consiglio di Stato n.1229 del 2018 che aveva escluso l'attribuzione in capo agli enti nell'ambito dei singoli *procedimenti autorizzatori*, di ogni autonomia e potere di declassificazione “*caso per caso*”, in assenza di criteri nazionali o comunitari, si era venuto a creare un impasse autorizzatorio in materia di End of Waste, per tutte quelle operazioni non regolamentate da criteri comunitari o nazionali.

Il Consiglio di Stato aveva ritenuto infatti, che tale facoltà dovesse essere attribuita unicamente al Ministero dell'Ambiente che avrebbe dovuto regolamentare i criteri di declassificazione in termini più ampi, in relazione alle tipologie di rifiuti ed operazioni di recupero.

Nella modifica legislativa intervenuta *medio tempore* in occasione della conversione in legge del decreto Sblocacantieri², il legislatore italiano - confermando la linea del Consiglio di Stato - aveva individuato nel regolamento ministeriale, l'atto idoneo alla declassificazione *caso per caso*, avocando a sé, ogni competenza sul punto e prevedendo, in via transitoria, l'applicazione di normativa preesistente, senza alcuna previsione di potere decisionale in capo alle Regioni o altri Enti.

L'art. 14-*bis* del DL 101/2019, come modificato dalla legge di conversione n. 128 del 2 novembre 2019, come noto, ha novellato l'art. 184-*ter* del TUA, dedicato alla *cessazione della qualifica di rifiuto*, attribuendo (*rectius* restituendo), alle autorità competenti, il potere di autorizzare il recupero “*caso per caso*”, sulla base di criteri dettagliati, definiti nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori.

I criteri per il rilascio delle autorizzazioni, ai sensi del nuovo comma 3 dell'art. 184-*ter* includono:

- *materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell'operazione di recupero;*
- *processi e tecniche di trattamento consentiti;*
- *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;*
- *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;

- *un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.*

La L. 101/2019 ha contestualmente previsto che le nuove autorizzazioni (nonché quelle riesaminate o rinnovate), siano trasmesse dall'autorità competente all'ISPRA, entro dieci giorni dal rilascio, ed ha introdotto (con il comma 3-*ter* dell'art. 184-*ter*), un sistema di controlli a campione ed in contraddittorio con l'interessato, in ordine alla conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti.

Al fine di armonizzare e rendere omogenei i controlli “*caso per caso*”, il legislatore, ha invocato le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'ISPRA ed il potere di adozione di normativa tecnica vincolante³, pertanto, in attuazione al disposto normativo, con delibera del Consiglio SNPA⁴, seduta del 6 febbraio 2020, doc. n. 62/20, sono state approvate le *Linee Guida per l'applicazione della disciplina End of Waste di cui all'art. 184 ter comma 3 ter del D.Lgs 152/2006*.

* * *

2. Introduzione e Inquadramento normativo

Nel documento dopo una parte introduttiva (Par. 1), troviamo una parte dedicata all'inquadramento normativo (Par. 2), ove in particolare vengono definite le fasi procedurali di cui all'art. 184-*ter* comma 3 che possono sintetizzarsi come di seguito:

- ISPRA (o ARPA/APPA) provvedono al controllo a campione;
- il campione da valutare deve essere selezionato secondo la metodologia definita nel par. 5.1. del documento;
- l'inizio della verifica si intende coincidere con la data del primo giorno di controllo dell'impianto e da tale data decorrono 60 giorni per la conclusione del procedimento;
- entro 15 giorni dalla conclusione, gli esiti della verifica devono essere comunicati al Ministero, (all'ISPRA se il controllo è delegato ad ARPA), all'autorità competente ed al gestore;
- il Ministero entro i successivi 60 giorni dalla ricezione della comunicazione, deve adottare

1 La sentenza n. 1229/2018 del Consiglio di Stato e il decreto Sblocacantieri avevano bloccato il rilascio delle autorizzazioni EoW *caso per caso*, per tutte quelle operazioni non regolamentate da criteri comunitari o nazionali.

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

3 Di cui agli articoli 4, comma 4, e 6 della legge 28 giugno 2016, n. 132.

4 Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente.

le proprie conclusioni e trasmetterle all'autorità competente;

- nel caso di rilevate non conformità l'autorità competente deve avviare un procedimento finalizzato all'adeguamento da parte dell'interessato - che in caso di esito negativo (mancato adeguamento), comporta la revoca dell'autorizzazione - dando tempestiva comunicazione al Ministero della conclusione del procedimento;
- qualora nei 180 giorni successivi alla trasmissione delle proprie conclusioni il procedimento di adeguamento non risulti avviato o concluso, il Ministero può intervenire in via sostitutiva anche a mezzo di nomina di un *commissario ad acta*;
- l'ISPRA redige una relazione annuale sui controlli effettuati e la comunica al Ministero entro il 31 dicembre di ogni anno.

3. Finalità

Il sistema di controlli così come sintetizzato nella procedura su esposta, dovrà essere condotto in modo omogeneo sul territorio nazionale, per questo, nel documento in commento sono inoltre chiarite le finalità delle Linee Guida (Par. 3), che si propongono in via prioritaria, appunto “*di fornire gli elementi utili alla realizzazione di un sistema comune ed omogeneo di pianificazione ed esecuzione delle ispezioni nell'ambito dei processi di recupero o riciclaggio dei rifiuti da cui esitano materiali che hanno cessato di essere rifiuti [...]*”.

Nella parte dedicata alle finalità delle Linee Guida, vengono sintetizzate le fasi principali dell'ispezione, che nel prosieguo del documento saranno poi oggetto di specificazione:

- pianificazione della strategia anche per l'identificazione del campione da sottoporre a controllo;
- preparazione ed esecuzione dell'ispezione;
- segnalazione dei risultati;
- monitoraggio delle prestazioni e rendicontazione al MATTM.

4. Criteri condivisi per l'attività di supporto tecnico delle agenzie in fase istruttoria nel rilascio dell'autorizzazione

Accanto alla funzione di coordinamento ed omolo-

gazione della fase ispettiva e di controllo, le Linee Guida si pongono quale strumento di supporto alle ARPA, nell'ambito del ruolo di queste ultime durante la fase istruttoria tecnica di rilascio delle autorizzazioni caso per caso, tanto che al paragrafo 4 del documento, sono definiti “*Criteri condivisi per l'attività di supporto tecnico delle agenzie in fase istruttoria nel rilascio dell'autorizzazione*”.

La definizione di criteri condivisi in materia di rilascio delle autorizzazioni, a ben vedere, pare essere estranea rispetto all'oggetto delle Linee Guida in commento, emesse in espressa esecuzione del mandato di cui al comma 3-ter dell'art. 184-ter TUA, al fine di definire un sistema comune e condiviso per la pianificazione e l'esecuzione dei controlli e più vicina, invece, a quelle linee guida recanti criteri minimi per le autorizzazioni (ex art. 208, 214, 216) previste dalla legge di delegazione europea⁵.

Il documento, in particolare, oltre a un diagramma di flusso che descrive le attività della fase istruttoria, contiene una tabella (Tab. 4.1) ove sono descritti e definiti i parametri per la valutazione delle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto (art. 184-ter comma 1) ed ai criteri dettagliati di cui si deve tenere conto nel rilascio delle autorizzazioni (art. 184-ter comma 3).

Di seguito una breve sintesi delle indicazioni contenute nelle Linee Guida in merito agli elementi da analizzare e da includere nell'istruttoria tecnica con riferimento sia alle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto di cui al comma 1 dell'art. 184-ter TUA, che ai criteri dettagliati di cui al successivo comma 3.

Quanto alle condizioni di cui al comma 1 dell'art. 184-ter TUA:

a) **La sostanza o l'oggetto è destinato ad essere utilizzato per scopi specifici.**

L'istruttoria tecnica deve definire l'uso della sostanza che cessa di essere rifiuto, essendo necessario individuare in modo certo e univoco come sarà impiegato l'EOW, a tal fine dovranno essere inseriti - e valutati - nell'istanza i seguenti elementi:

- la descrizione dell'uso (processo, funzione, materia sostituita),
- la descrizione delle caratteristiche prestazionali messe a confronto con quelle della materia prima sostituita.

b) **Esiste un mercato o una domanda per tale sostanza o oggetto.**

L'istruttoria tecnica deve dimostrare che esiste un mercato o una domanda per la sostanza o

⁵ Cfr. l. 117/2019 art. 16, comma 1, lett. m punto 5.3.

di *Valentina Bracchi*

END OF WASTE

l'oggetto che cessa di essere rifiuto, pertanto nell'istanza dovranno essere contenuti - e valutati - i seguenti elementi:

- la descrizione della domanda o del mercato esistenti,
- la descrizione di eventuali accordi con gli utilizzatori,
- la descrizione delle tempistiche di stoccaggio (*rectius* deposito), della sostanza/oggetto e relativa valutazione in merito ad eventuali tempi di degradazione e perdita delle caratteristiche.

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.

L'istruttoria tecnica deve dimostrare che la sostanza/oggetto che cessa di essere rifiuto sia conforme a standard tecnici, perciò nell'istanza dovranno essere contenuti - e valutati - i seguenti elementi:

- la descrizione della legislazione di prodotto applicabile (norme tecniche di prodotto europee/nazionali, norme nazionali specifiche, criteri EOW nazionali o comunitari, ecc.),
- la registrazione REACH laddove applicabile,
- documentazione attestante la rispondenza della sostanza rispetto agli standard tecnici applicabili a confronto con quelli della materia prima sostituita.

L'istruttoria tecnica deve dimostrare che la sostanza/oggetto che cessa di essere rifiuto sia conforme agli standard ambientali perciò nell'istanza dovranno essere contenuti - e valutati - i seguenti elementi:

- indicazione di eventuali standard ambientali presenti nella norma tecnica di riferimento, che la sostanza/oggetto deve rispettare o, in mancanza indicazione degli standard ambientali che la sostanza deve rispettare per ciascun utilizzo,
- definizione degli standard sanitari qualora la tipologia di rifiuti trattati possa comportare un rischio per la salute umana.

Qualora in fase istruttoria si rilevi la garanzia che l'utilizzo della sostanza/oggetto non porterà impatti complessivi negativi sulla salute e sull'ambiente potrebbe non essere necessario stabilire limiti ambientali.

d) L'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà ad impatti complessivi negativi

sull'ambiente o sulla salute umana.

L'istruttoria tecnica deve dimostrare che la sostanza/oggetto che cessa di essere rifiuto non comporti impatti complessivi negativi sull'ambiente e sulla salute dell'uomo rispetto alla materia prima, per questo nell'istanza dovranno essere fornita documentazione atta a dimostrarlo. Potranno essere valutate:

- descrizioni qualitative/quantitative degli impatti mediante dati di letteratura;
- la valutazione degli impatti tramite confronto delle caratteristiche della sostanza/oggetto che cessa la qualifica di rifiuto con quelle della materia prima sostituita (non-waste comparator),
- utilizzo di limiti derivanti da normative nazionali/europee esistenti,
- analisi di rischio specifica in base agli specifici utilizzi, in relazione ai comparti ambientali.

In sede di istruttoria può essere coinvolta l'AUSL/ASL/ULSS per la valutazione degli aspetti sanitari.

Qualora emergano dei potenziali impatti sull'ambiente e sulla salute, i criteri dettagliati dovranno essere adeguatamente integrati con parametri di controllo (standard sanitari).

*

Quanto ai criteri dettagliati di cui al comma 3 dell'art. 184-ter TUA:

a) Materiali di rifiuto (*rectius* rifiuti) in entrata, ammissibili ai fini dell'operazione di recupero.

Dovranno essere descritte le tipologie di rifiuti e relativi CER da ammettere in impianto, evidenziandone la compatibilità sia tecnica che ambientali per la produzione della sostanza/oggetto, in funzione dell'uso.

Ai fini della verifica, dovranno essere valutate caratteristiche chimico-fisiche-merceologiche dei rifiuti ammessi anche in relazione alle potenziali sostanze inquinanti ivi contenute, tenendo conto degli standard tecnici e ambientali della sostanza/oggetto che cessa la qualifica di rifiuto.

b) Processi e tecniche di trattamento consentiti.

Dovranno essere descritti in modo dettagliati i processi e le tecniche di trattamento finalizzati alla produzione della sostanza/oggetto che cessa la qualifica di rifiuto, con inclusione di eventuali parametri di processo da monitorare per la garanzia del rispetto degli standard tecnici e ambientali.

c) Criteri di qualità per i materiali di cui è cessata

Autorizzazioni End of Waste:
le nuove regole SNPA sui criteri
condivisi per il "caso per caso"

END OF WASTE

di *Valentina Bracchi*

Autorizzazioni End of Waste:
le nuove regole SNPA sui criteri
condivisi per il “caso per caso”

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.

Dovranno essere descritte le specifiche tecniche che la sostanza/oggetto che cessa la qualifica di rifiuto deve rispettare.

- 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.**

Deve essere descritto il sistema di gestione che deve contenere tutti gli elementi atti a certificare la cessazione della qualifica di rifiuto (condizioni e criteri), e prodotta documentazione di attestazione e monitoraggio.

- e) **Un requisito relativo alla dichiarazione di conformità.**

Deve essere presentato il modello di dichiarazione di conformità che deve contenere tutte le informazioni atte ad attestare per ciascun lotto, il rispetto delle condizioni e dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto.

Il modello deve contenere:

- ragione sociale del produttore,
- caratteristiche della sostanza/oggetto che cessa la qualifica di rifiuto,
- quantificazione lotto di riferimento
- rapporti analitici di prova per il rispetto degli standard tecnici, ambientali e se del caso sanitari.

*

Le indicazioni sulle modalità di conduzione dell'istruttoria sono inoltre diversificate e specificate per gli impianti autorizzati ai sensi dell'art. 211 Dlgs 152/2006 per attività di sperimentazione e ricerca.

Nel paragrafo 4 sono inoltre contenute le indicazioni utili ad approfondire e valutare criteri e condizioni nel caso in cui le autorizzazioni facciano riferimento o meno alle norme tecniche di cui al DM 05/02/1998⁶ al DM 161/02⁷ e al DM 269/05⁸, oltre ad indicazioni generali sugli aspetti impiantistici e gestionali da valutare in fase istruttoria.

5. Criteri condivisi per l'attività di controllo

Nel paragrafo 5, in ottemperanza al comma 3-ter dell'art. 184-ter D.Lgs 152/2006, sono definiti i criteri da seguire per verificare la conformità degli impianti alle autorizzazioni End of Waste rilasciate, a partire proprio dalla fase preliminare di scelta del campione.

Le autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni, devono trasmettere all'ISPRA le autorizzazioni rilasciate, riesaminate o rinnovate entro 10 giorni dalla comunicazione al gestore.

L'ISPRA provvederà a redigere un primo elenco - suddiviso per Regione - delle autorizzazioni pervenute al mese di aprile 2020 (e successivamente predisposto ogni 4 mesi), ove inserire, ai fini dell'estrazione a campione, solo quelle rilasciate/riesaminate/rinnovate ai sensi del comma 3 dell'art. 184-ter, e cioè quelle “caso per caso”.

Gli impianti autorizzati in AIA sono soggetti a controllo secondo la programmazione annuale delle attività ispettive delle ARPA, mentre gli impianti autorizzati ai sensi degli artt. 208, 209 e 211 saranno selezionati nel rispetto di principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità da parte delle singole agenzie, attraverso un generatore casuale.

Per ciascuna Regione, il campione sarà quindi costituito:

- dagli impianti autorizzati AIA inseriti nella programmazione annuale delle attività ispettive delle agenzie, e
- dal 5% (estratti a campione con generatore casuale di numeri), delle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 209 e 211, presenti nell'elenco aggiornato ogni quattro mesi in numero non inferiore a tre ogni anno (salvo il caso in cui siano rilasciate un numero di autorizzazioni inferiori a tre), da sottoporre a controllo nel quadrimestre successivo alla formazione dell'elenco. Gli impianti non estratti potranno essere comunque soggetti ad ulteriori eventuali controlli ambientali.

Dopo il primo anno di attuazione ed esito dei controlli, la metodologia di formazione del campione da sottoporre a controllo, potrà essere rivalutata, dando priorità a flussi di rifiuti che presentano rischio più elevati per la salute e per l'ambiente, nonché ai rifiuti sottoposti a processi di recupero innovativi.

6 Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

7 Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate.

8 Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere alle procedure semplificate.

di *Valentina Bracchi*

END OF WASTE

Autorizzazioni End of Waste:
le nuove regole SNPA sui criteri
condivisi per il "caso per caso"

Ciò che emerge dal dato testuale è quindi che tutti gli impianti in AIA le cui autorizzazioni siano state rilasciate, revisionate o rinnovate ai sensi del comma 3 dell'art. 184-ter del TUA, saranno soggette a controllo ai sensi del successivo comma 3-ter, secondo la programmazione delle attività ispettive delle agenzie, mentre il controllo a campione, sarà adottato unicamente per le autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 209 e 211 TUA.

*

Una volta individuati gli impianti da sottoporre a controllo, l'organo deputato al controllo dovrà **preparare l'ispezione**, la cui finalità primaria è la verifica della conformità delle modalità operative e gestionali degli impianti (ivi compresi i rifiuti in ingresso, i processi di recupero, le sostanze o oggetti in uscita), rispetto agli atti autorizzatori nonché rispetto alle condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto di cui al comma 1 dell'art. 184-ter TUA.

Le attività prodromiche all'ispezione, possono essere riassunte come di seguito:

- definizione delle risorse umane da impiegare sulla base della complessità dell'installazione e della valutazione del rischio;
- definizione ed acquisizione delle attrezzature e dei mezzi necessari
- preliminarmente acquisizione e analisi della documentazione relativa alle caratteristiche strutturali dell'impianto ed alla gestione
- predisposizione check list per l'ispezione (con verifica di eventuali punti critici del processo di recupero/riciclaggio);
- predisposizione elenco di documentazione da richiedere al gestore.

*

Individuati gli impianti da sottoporre al controllo e preparata adeguatamente l'ispezione secondo la pianificazione raccomandata, sarà avviata l'ispezione che potrà essere svolta su una o più giornate e dovrà essere descritta da verbali di attività redatti nel corso dei controlli e dove saranno annotate altresì le eventuali osservazioni del gestore e sottoscritti dal gruppo ispettivo e dal personale dell'impianto presente durante l'ispezione. In occasione del primo ingresso in impianto, al gestore dovranno essere illustrate la finalità e le fasi dell'ispezione al gestore.

I punti principali che saranno esaminati ai fini della

verifica sulla cessazione della qualifica di rifiuto sono riassunti come di seguito:

- **Rifiuti in ingresso**

Al fine di accertare la qualità dei rifiuti in ingresso al processo di recupero il gruppo ispettivo dovrà verificare:

- l'esistenza e l'adeguatezza di **procedure di gestione e controllo** della qualità del rifiuto prima dell'accettazione (che contemplino la caratterizzazione, definiscano criteri di accettazione)
- i documenti dei trasportatori;
- l'adeguatezza e la conformità della documentazione di tracciabilità,
- l'adeguatezza dello stoccaggio rispetto alla normativa, all'autorizzazione, alle procedure di gestione ed al layout impiantistico.

- **Processi e tecniche.**

Al fine di accertare la conformità del processo (già autorizzato), ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto rispetto alle prescrizioni introdotte nel provvedimento autorizzatorio il gruppo ispettivo dovrà verificare:

- la corrispondenza tra il layout autorizzatorio e l'assetto reale dell'impianto;
- che l'intero processo sia conforme rispetto all'autorizzazione e alla normativa (coerenza dei trattamenti rispetto all'autorizzazione, compatibilità delle operazioni con i rifiuti in ingresso, ecc.);
- l'esistenza e l'adeguatezza di procedure controllo qualità.

- **Materiale in uscita (EOW)**

L'attività ispettiva dovrà garantire che il prodotto in uscita generato dal trattamento, sia conforme alle disposizioni normative e autorizzatorie per la cessazione della qualifica di rifiuto. A tal fine il gruppo ispettivo è tenuto a verificare:

- la conformità del lotto⁹ a quanto prescritto in autorizzazione circa i criteri per la cessazione della qualifica del rifiuto;
- la conformità analitico-strumentale eventualmente attestata dal gestore su ciascun lotto, rispetto ai parametri previsti in autorizzazione;
- l'accreditamento del laboratorio che esegue le analisi;
- la conservazione del campione per il tempo

9 Il produttore di EOW attesta tramite una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, la conformità del materiale prodotto rispetto ai criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto, al termine del processo di recupero, per ciascun lotto e la conserva presso l'impianto (anche in formato elettronico), mettendola a disposizione delle autorità di controllo.

- prescritto in autorizzazione;
 - la corretta conservazione del campione tale da non alterarne le caratteristiche chimico fisiche, al fine dell'eventuale ripetizione dell'analisi;
 - l'adeguata definizione del materiale sulla base del rifiuto in ingresso, alle caratteristiche del materiale e alla potenzialità dell'impianto;
 - la compliance rispetto al regolamento sugli inquinanti organici persistenti.
- **Usò potenziale-applicazione.**
 Ai fini del controllo sulla corretta immissione del materiale EOW sul mercato, il gruppo ispettivo dovrà verificare:
 - l'esistenza di un mercato e di una domanda rispetto a quel materiale;
 - la corretta gestione del deposito del materiale prodotto da immettersi sul mercato;
 - l'adeguatezza del sistema di gestione e controllo rispetto al prodotto in uscita (conferimento, gestione rapporti con utilizzatori, ecc.);
 - la conformità del materiale rispetto alla legislazione sui prodotti e ad ogni altro documento che descriva o regoli la qualità del prodotto da immettere sul mercato;
 - le destinazioni finali;
 - la conformità rispetto ai regolamenti REACH e CLO

*

Ancora in materia di controlli, nelle linee guida è definita la competenza per le ispezioni¹⁰ come di seguito:

- impianti in AIA: pianificazione regionale e verifiche a cura di ARPA/APPA;
- impianti non in AIA: pianificazione regionale/provinciale e verifiche a cura di Regione/Provincia/ARPA;
- impianto ricadente in ambito di applicazione Dlgs 105/2015: pianificazione del CTR per SSS e verifiche a cura di VVF ARPA e INAIL; pianificazione regionale per SSI, verifiche a cura di VVF, e ARPA;
- verifiche sull'applicazione del Dlgs 81/08

Quanto ai controlli sulla disciplina REACH la pianificazione è nazionale e le verifiche sono svolte secondo la normativa regionale dalle autorità sanitarie e dall'ARPA.

6. Modalità di trasmissione degli esiti della verifica

Da ultimo, per completezza espositiva, si segnala che nel paragrafo 6 è riportata la scheda per riassumere sinteticamente gli esiti dei controlli eseguiti, da allegare alla relazione da inviare al Ministero, oltre ad una proposta di scheda di comunicazione per le autorizzazioni nuove.

¹⁰ Limitatamente alle ispezioni programmate e senza considerare tutti i controlli cui può essere soggetto un impianto, quali ad esempio i controlli su segnalazione da parte della Magistratura

2.

SOMMARIO

- 2.1. **La nuova disciplina sanzionatoria in materia di f-gas**
di *Roberta Tomassetti* 52
- 2.2. **Movimentazione di sedimenti marini: la differenza tra spostamenti in ambito portuale ed escavo di fondali marini**
di *Giacomo Betti* 58
- 2.3. **Quale futuro per l'organico?**
di *Giulia Ursino* 64

“ La nuova disciplina sanzionatoria in materia di f-gas ”

La nuova disciplina sanzionatoria in materia di f-gas

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La disciplina in materia di gas fluorurati è uno dei tasselli fondamentali della strategia europea di lotta al cambiamento climatico, portata avanti in ottemperanza ad impegni presi a livello internazionale con il Protocollo di Kyoto.

La normativa è stata di recente innovata ad opera del Regolamento UE 571/2014 del 16 aprile 2014 che ha trovato esecuzione in Italia con il D.P.R. del 16 novembre 2018, n. 146.

Purtuttavia, mancava all'appello un rinnovato apparato sanzionatorio, precedentemente contenuto nel D. Lgs. del 5 marzo 2013, n. 26.

Il vuoto è stato colmato con il D. Lgs. del 5 dicembre 2019, n. 163 recante “Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento UE 517/2019 sui gas fluorurati ad effetto serra”.

L'articolo fornisce una tabella riepilogativa dei principali illeciti previsti dal Decreto con le relative sanzioni, richiamando anche le norme del Regolamento UE del 2014 e del D.P.R. del 2018 presidiate dal singolo illecito.

IN SINTESI

- Il D. Lgs. 163/2019 ha infine fornito un rinnovato apparato sanzionatorio alla nuova disciplina in materia di f-gas;
- le sanzioni hanno natura amministrativa pecuniaria;
- l'attività di vigilanza e di accertamento ai fini dell'irrogazione delle sanzioni è rimessa, nell'ambito delle rispettive competenze, al Ministero dell'ambiente ed all'Agenzia delle dogane e dei monopoli;
- all'accertamento delle violazioni possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria;
- all'esito delle attività di accertamento, il Ministero dell'ambiente successivamente alla contestazione all'interessato della violazione accertata, trasmette il relativo rapporto al Prefetto territorialmente competente, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni amministrative;
- alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16, della legge n. 689 del 1981.

di Roberta Tomassetti

SANZIONI

1. La normativa in materia di f-gas

La disciplina legislativa in materia di f - gas è oggi contenuta nel Regolamento UE 571/2014 del 16 aprile 2014¹ - che ha abrogato e sostituito il precedente Regolamento 842/2006/CE.

L'obiettivo del nuovo regolamento è quello di proteggere l'ambiente mediante la riduzione delle emissioni di gas fluorurati a effetto serra, con disposizioni più restrittive di quelle precedentemente applicate.

Più nello specifico esso si occupa di:

- stabilire disposizioni in tema di **contenimento, uso, recupero e distruzione** dei gas fluorurati a effetto serra e di provvedimenti accessori connessi;
- imporre **condizioni per l'immissione in commercio** di prodotti e apparecchiature specifici che contengono o il cui funzionamento dipende da gas fluorurati a effetto serra;
- imporre condizioni per **particolari usi** di gas fluorurati a effetto serra;
- stabilire **limiti quantitativi** per l'immissione in commercio di idro fluorocarburi.

In tale quadro, l'art. 25 del Regolamento rimette agli Stati Membri il compito di emanare una normativa sanzionatoria da applicare in caso di violazione delle disposizioni del regolamento medesimo, adottando tutti i provvedimenti necessari per garantirne l'applicazione con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Art. 3, D. Lgs. 163/2019: Violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 3 del regolamento (UE) n. 517/2014 in materia di prevenzione delle emissioni di gas fluorurati a effetto serra

DISPOSIZIONE PRESIDATA Reg. Ue 2014/ D.P.R. 2018	CONDOTTA SANZIONATA D. Lgs. 163/2019	PENA APPLICATA D. Lgs. 163/2019
<i>Articolo 3, Reg UE 517/2014 : Prevenzione delle emissioni di gas fluorurati a effetto serra</i> 1. Il rilascio intenzionale nell'atmosfera di gas fluorurati a effetto serra è vietato se questo rilascio non è tecnicamente necessario per l'uso previsto. 2. Gli operatori di apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra prendono delle precauzioni per prevenire il rilascio accidentale («perdita») di tali gas e adottano tutte le misure tecnicamente ed economicamente praticabili per minimizzare la perdita di gas fluorurati a effetto serra. 3. Se viene rilevata una perdita di gas fluorurati a effetto serra, gli operatori assicurano che l'apparecchiatura sia riparata senza indebito ritardo . Se l'apparecchiatura è soggetta a controlli delle perdite a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, ed è stata riparata una perdita nell'apparecchiatura, gli operatori assicurano che quest'ultima sia controllata da una persona fisica certificata entro un mese dalla riparazione per verificare che la riparazione sia stata efficace.	Chiunque rilascia in modo intenzionale nell'atmosfera gas fluorurati a effetto serra se il rilascio non è necessaria conseguenza tecnica dell'uso consentito.	sanzione amministrativa pecuniaria da 20.000,00 euro a 100.000,00 euro.
	L'operatore che rilascia in modo accidentale gas fluorurati a effetto serra e che, in caso di rilevamento di perdite di gas fluorurati a effetto serra, non effettua la relativa riparazione , senza indebito ritardo e comunque non oltre 5 giorni dall'accertamento della perdita stessa.	sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 25.000,00 euro
	L'operatore che, entro un mese dall'avvenuta riparazione dell'apparecchiatura soggetta ai controlli delle perdite di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 517/2014, non effettua, avvalendosi di persone fisiche in possesso del certificato di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 146 del 2018, ovvero di cui all'articolo 13 dello stesso decreto, la verifica dell'efficacia della riparazione eseguita .	sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 15.000,00 euro.

Detta competenza è stata esercitata nel nostro ordinamento con il recente D. Lgs. del 5 dicembre 2019, n. 163 recante “*Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento UE 517/2019 sui gas fluorurati ad effetto serra*” pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 1 del 02 gennaio 2020.

Il Decreto prevede un'articolata serie di **sanzioni di natura amministrativa pecuniaria** a presidio delle previsioni del regolamento UE 571/2014 e, in certi casi, delle disposizioni attuative dello stesso contenute nel D.p.r. del 16 novembre 2018, n. 146.

Nondimeno, il provvedimento normativo risulta di non immediata lettura, in ragione della tecnica di produzione legislativa utilizzata, che inserisce nel precetto continui rimandi agli articoli regolamentari o normativi.

Al fine di agevolare, quindi, la comprensione delle disposizioni sanzionatorie, si riportano di seguito i **più rilevanti illeciti amministrativi previste dal nuovo Decreto**, selezionando quelli di maggior interesse per le imprese ultime utilizzatrici di prodotti contenenti gas fluorurati.

Più nello specifico, in tabella vengono fornite, nella *prima colonna*, le disposizioni normative - contenute a seconda dei casi nel regolamento UE del 2014 o nel D.p.r. del 2018 - a cui l'illecito si riferisce, nella *seconda colonna* la condotta illecita in base al D. Lgs. 163/2018 e nella *terza colonna* la relativa sanzione applicabile.

¹ Cfr. art. 6, Regolamento UE 571/2014 del 16 aprile 2014 sui gas fluorurati ad effetto serra che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006.

*

Art. 4, D. Lgs. 163/2019: Violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 4 del regolamento (UE) n. 517/2014 in materia di controllo delle perdite

DISPOSIZIONE PRESIDATA Reg. Ue 2014/ D.P.R. 2018	CONDOTTA SANZIONATA D. Lgs. 163/2019	PENA APPLICATA D. Lgs. 163/2019
<p><i>Articolo 4, Reg UE 517/2014 : Controlli delle perdite</i></p> <p>1. Gli operatori di apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 5 tonnellate di CO2 equivalente non contenuti in schiume provvedono affinché le apparecchiature siano controllate per verificare la presenza di eventuali perdite.</p> <p>3. I controlli delle perdite di cui al paragrafo 1 sono effettuati con la seguente frequenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> - per le apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 5 tonnellate di CO2 equivalente ma inferiori a 50 tonnellate di CO2 equivalente: almeno ogni 12 mesi o, se è installato un sistema di rilevamento delle perdite, almeno ogni 24 mesi; - per le apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 50 tonnellate di CO2 equivalente ma inferiori a 500 tonnellate di CO2 equivalente: almeno ogni sei mesi o, se è installato un sistema di rilevamento delle perdite, almeno ogni 12 mesi; - per le apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 500 tonnellate di CO2 equivalente: almeno ogni tre mesi o, se è installato un sistema di rilevamento delle perdite, almeno ogni sei mesi. 	<p>L'operatore che non ottempera agli obblighi di controllo delle perdite secondo le scadenze e le modalità di cui all'articolo 4 del regolamento (UE) n. 517/2014.</p>	<p>Sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 15.000,00 euro.</p>

La nuova disciplina sanzionatoria in materia di f-gas

Art. 5, D. Lgs. 163/2019: Violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 5 del regolamento (UE) n. 517/2014 in materia di sistemi di rilevamento delle perdite

DISPOSIZIONE PRESIDATA Reg. Ue 2014/ D.P.R. 2018	CONDOTTA SANZIONATA D. Lgs. 163/2019	PENA APPLICATA D. Lgs. 163/2019
<p><i>Art. 5, Reg UE 517/2014: Sistemi di rilevamento delle perdite</i></p> <p>1. Gli operatori delle apparecchiature elencate nell'articolo 4, paragrafo 2², lettere da a) a d), e contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 500 tonnellate di CO2 equivalente assicurano che l'apparecchiatura sia munita di un sistema di rilevamento delle perdite che avverta l'operatore o un'impresa di manutenzione in caso di perdite.</p>	<p>L'operatore delle apparecchiature elencate all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) a d) del regolamento (UE) n. 517/2014 e contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 500 tonnellate di CO2 equivalente che non doti dette apparecchiature di un sistema di rilevamento delle perdite in grado di segnalare allo stesso operatore o ad un'impresa di manutenzione eventuali perdite.</p>	<p>sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000,00 euro a 100.000,00 euro.</p>
<p>2. Gli operatori delle apparecchiature elencate nell'articolo 4, paragrafo 2, lettere f) e g) contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 500 tonnellate di CO2 equivalente e installate a decorrere dal 1° gennaio 2017, assicurano che l'apparecchiatura sia munita di un sistema di rilevamento delle perdite che avverta l'operatore o un'impresa di manutenzione in caso di perdite.</p>	<p>L'operatore delle apparecchiature elencate all'articolo 4, paragrafo 2, lettere f) e g) del regolamento (UE) n. 517/2014 e contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 500 tonnellate di CO2 equivalente, installate a decorrere dal 1° gennaio 2017, che non doti dette apparecchiature di un sistema di rilevamento delle perdite in grado di segnalare allo stesso operatore o ad un'impresa di manutenzione eventuali perdite.</p>	<p>sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000,00 euro a 100.000,00 euro.</p>

2 Art. 4, par 2, Reg. 517/2014: " Il paragrafo 1 sia applica agli operatori delle seguenti apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra: a) apparecchiature fisse di refrigerazione; b) apparecchiature fisse di condizionamento d'aria; c) pompe di calore fisse;

di Roberta Tomassetti

SANZIONI

3. Gli operatori delle apparecchiature elencate nell'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) a d) e lettera g), che sono soggette ai paragrafi 1° 2 del presente articolo, assicurano che i sistemi di rilevamento delle perdite siano controllati almeno una volta ogni dodici mesi per accertarne il corretto funzionamento.	L'operatore delle apparecchiature elencate all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) a d) del regolamento (UE) n. 517/2014 e lettera g) e contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 500 tonnellate di CO2 equivalente dotate di un sistema di rilevamento delle perdite in grado di segnalare allo stesso operatore o ad un'impresa di manutenzione eventuali perdite, che non effettua il controllo di detti sistemi almeno una volta ogni dodici mesi.	sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000,00 euro a 100.000,00 euro.
4. Gli operatori delle apparecchiature elencate nell'articolo 4, paragrafo 2, lettera f), che sono soggette al paragrafo 2 del presente articolo, assicurano che i sistemi di rilevamento delle perdite siano controllati almeno una volta ogni sei anni per accertarne il corretto funzionamento.	L'operatore delle apparecchiature elencate all'articolo 4, paragrafo 2, lettera f) del regolamento (UE) n. 517/2014 e contenenti gas fluorurati a effetto serra in quantità pari o superiori a 500 tonnellate di CO2 equivalente, installate a decorrere dal 1° gennaio 2017, dotate di un sistema di rilevamento delle perdite in grado di segnalare allo stesso operatore o ad un'impresa di manutenzione eventuali perdite, che non effettua il controllo di detti sistemi almeno una volta ogni sei anni.	sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000,00 euro a 100.000,00 euro.

Art. 6, D. Lgs. 163/2019: Violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 6 del regolamento (UE) n. 517/2014 in materia di tenuta dei registri conservati nella Banca Dati di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 146/2018

DISPOSIZIONE PRESIDATA Reg. Ue 2014/ D.P.R. 2018	CONDOTTA SANZIONATA D. Lgs. 163/2019	PENA APPLICATA D. Lgs. 163/2019
<p><i>Articolo 6, Reg UE 517/2014: Tenuta dei registri</i></p> <p>1. Gli operatori di apparecchiature per cui sono necessari controlli per verificare la presenza di eventuali perdite a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, istituiscono e tengono, per ciascuna di tali apparecchiature, registri in cui sono specificate le seguenti informazioni³ [...]</p> <p style="text-align: center;">*</p> <p><i>Articolo 16, D.P.R. 146/2018: Banca dati gas fluorurati a effetto serra e apparecchiature contenenti gas fluorurati</i></p> <p>1. Al fine di raccogliere le informazioni contenute nei registri di cui all'articolo 6 del regolamento (UE) n. 517/2014, le vendite di gas fluorurati a effetto serra e di apparecchiature contenenti tali gas nonché 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.</p>	<p>Le imprese certificate di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2018, ovvero quelle di cui all'articolo 13 dello stesso decreto, o, nel caso di imprese non soggette all'obbligo di certificazione, le persone fisiche certificate di cui all'articolo 7 dello stesso decreto, ovvero quelle di cui all'articolo 13 dello stesso decreto, che non inseriscono nella Banca Dati di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2018 le informazioni di cui all'articolo 16 commi 4, 5 e 7 del medesimo decreto, entro trenta giorni dalla data dell'intervento.</p>	<p>sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000,00 euro a 15.000,00 euro.</p>

- d) apparecchiature fisse di protezione antincendio;
 e) celle frigorifero di autocarri e rimorchi frigorifero;
 f) commutatori elettrici;
 g) cicli Rankine a fluido organico.

Riguardo alle apparecchiature di cui al primo comma, lettere da a) a e), i controlli sono svolti da persone fisiche certificate conformemente alle norme di cui all'articolo 10.

In deroga al paragrafo 1, primo comma, fino al 31 dicembre 2016 le apparecchiature contenenti meno di 3 kg di gas fluorurati a effetto serra o le apparecchiature ermeticamente sigillate, etichettate come tali e contenenti meno di 6 kg di gas fluorurati a effetto serra, non sono soggette a controlli delle perdite.

- 3
- la quantità e il tipo di gas fluorurati a effetto serra;
 - le quantità di gas fluorurati a effetto serra aggiunti durante l'installazione, la manutenzione o l'assistenza o a causa di perdite;
 - se le quantità di gas fluorurati a effetto serra installati siano state riciclate o rigenerate, incluso il nome e l'indirizzo dell'impianto di riciclaggio o rigenerazione e, ove del caso, il numero di certificato;
 - le quantità di gas fluorurati a effetto serra recuperati;
 - l'identità dell'impresa che ha provveduto all'installazione, all'assistenza, alla manutenzione e, ove del caso, alla riparazione o allo smantellamento delle apparecchiature compreso, ove del caso, il relativo numero di certificato;
 - le date e i risultati dei controlli effettuati ai sensi dell'articolo 4, paragrafi da 1 a 3;
 - qualora l'apparecchiatura sia stata smantellata, le misure adottate per recuperare e smaltire i gas fluorurati a effetto serra.

SANZIONI

di Roberta Tomassetti

Art. 7, D. Lgs. 163/2019: Violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 8 del regolamento (UE) n. 517/2014 in materia di recupero di gas fluorurati a effetto serra

DISPOSIZIONE PRESIDATA Reg. Ue 2014/ D.P.R. 2018	CONDOTTA SANZIONATA D. Lgs. 163/2019	PENA APPLICATA D. Lgs. 163/2019
<p><i>Articolo 8, Reg UE 517/2014: Recupero</i></p> <p>1. Gli operatori di apparecchiature fisse o di unità di refrigerazione di autocarri e rimorchi frigorifero contenenti gas fluorurati a effetto serra non contenuti in schiume, assicurano che il recupero di tali gas sia svolto da persone fisiche che detengono i pertinenti certificati secondo quanto disposto all'articolo 10, in modo che i suddetti gas siano riciclati, rigenerati o distrutti.</p> <p>Questo obbligo si applica agli operatori delle seguenti apparecchiature:</p> <p>a) circuiti di raffreddamento di apparecchiature fisse di refrigerazione, di condizionamento d'aria fisso e di pompe di calore fisse;</p> <p>b) circuiti di raffreddamento di unità di refrigerazione di autocarri e rimorchi frigorifero;</p> <p>c) apparecchiature fisse contenenti solventi a base di gas fluorurati a effetto serra;</p> <p>d) apparecchiature fisse di protezione antincendio;</p> <p>e) commutatori elettrici fissi.</p>	<p>L'operatore di apparecchiature fisse di refrigerazione, di condizionamento d'aria fisso, di pompe di calore fisse, di unità di refrigerazione di autocarri e rimorchi frigorifero, di apparecchiature fisse contenenti solventi a base di gas fluorurati a effetto serra, di apparecchiature fisse di protezione antincendio e di commutatori elettrici fissi, che si avvale di persone fisiche non in possesso del certificato di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 146 del 2018, ovvero, nei casi applicabili, di quello di cui all'articolo 13 dello stesso decreto, nell'attività di recupero di gas fluorurati dalle predette apparecchiature, durante la loro riparazione e manutenzione, al fine di assicurarne il riciclaggio, la rigenerazione o la distruzione.</p>	<p>sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000,00 euro a 100.000,00 euro.</p>
<p>2. L'impresa che utilizza un contenitore di gas fluorurati a effetto serra immediatamente prima del suo smaltimento provvede al recupero degli eventuali gas residui al fine di garantirne il riciclaggio, la rigenerazione o la distruzione.</p>	<p>L'impresa che utilizza un contenitore di cui all'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 517/2014, che prima dello smaltimento del contenitore non provvede affinché i gas fluorurati ivi contenuti siano recuperati, al fine di assicurarne il riciclaggio, la rigenerazione o la distruzione.</p>	<p>sanzione amministrativa pecuniaria da 7.000,00 euro a 100.000,00 euro.</p>
<p>3. Gli operatori di prodotti e apparecchiature non elencati al paragrafo 1, comprese le apparecchiature mobili, contenenti gas fluorurati a effetto serra provvedono, per quanto ciò sia fattibile sul piano tecnico e non comporti costi sproporzionati, a far recuperare i gas da persone fisiche adeguatamente qualificate, affinché essi siano riciclati, rigenerati o distrutti o provvedono alla loro distruzione senza previo recupero. Il recupero di gas fluorurati a effetto serra da apparecchiature di condizionamento d'aria di veicoli stradali che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/40/CE del Parlamento europeo e del Consiglio è effettuato da persone fisiche adeguatamente qualificate.</p>	<p>Le imprese che svolgono attività di recupero dei gas fluorurati dagli impianti di condizionamento d'aria dei veicoli a motore che rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2006/40/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006, con esclusione dell'attività di ricarica che non comporta preventivo o successivo recupero dei gas fluorurati dagli impianti stessi, avvalendosi di personale non in possesso dell'attestato di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 2018, ovvero di quello di cui all'articolo 13 dello stesso decreto.</p>	<p>sanzione amministrativa pecuniaria da 7.000,00 euro a 100.000,00 euro.</p>

Art. 10 Violazione degli obblighi stabiliti dall'articolo 12 del regolamento (UE) n. 517/2014 in materia di etichettatura e informazioni sui prodotti e sulle apparecchiature

DISPOSIZIONE PRESIDATA Reg. Ue 2014/ D.P.R. 2018	CONDOTTA SANZIONATA D. Lgs. 163/2019	PENA APPLICATA D. Lgs. 163/2019
<p><i>Articolo 12: Reg UE 517/2014 Etichettatura e informazioni sui prodotti e sulle apparecchiature</i></p> <p>1. I prodotti e le apparecchiature che contengono, o il cui funzionamento dipende dai gas fluorurati a effetto serra, sono immessi in commercio solo se etichettati. Il presente paragrafo si applica solo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • apparecchiature di refrigerazione; • apparecchiature condizionamento; • pompe di calore; • apparecchiature di protezione antincendio; • commutatori elettrici; • generatori di aerosol contenenti gas fluorurati a effetto serra, a eccezione di aerosol dosatori per la somministrazione di ingredienti farmaceutici; • tutti i contenitori per gas fluorurati a effetto serra; • solventi a base di gas fluorurati a effetto serra; • cicli Rankine a fluido organico. 	<p>Chiunque immette in commercio i prodotti e le apparecchiature di cui all'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 5 del regolamento (UE) n. 517/2014, nonché i gas fluorurati a effetto serra di cui all'articolo 12, paragrafi da 6 a 12, non etichettati secondo le prescrizioni e le modalità del medesimo articolo.</p>	<p>sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 50.000,00 euro.</p>

di *Roberta Tomassetti*

SANZIONI

<p>Articolo 19, D.P.R. 163/2019: Etichettatura</p> <p>1. Le etichette dei prodotti e delle apparecchiature contenenti gas fluorurati a effetto serra di cui all'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 5, del regolamento (UE) n. 517/2014, nonché le etichette dei gas fluorurati a effetto serra di cui all'articolo 12, paragrafi 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, dello stesso regolamento, devono essere redatte anche in lingua italiana e secondo il format stabilito dal regolamento di esecuzione (UE) 2015/2068.</p>	<p>Etichetta non conforme al formato di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2015/2068 e a quanto previsto all'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 146 del 2018.</p>	<p>sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 50.000,00 euro.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------

2. L'erogazione delle sanzioni

Infine, il Regolamento si occupa di disciplinare il procedimento di applicazione delle sanzioni.

In particolare l'attività di vigilanza e di accertamento, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal decreto, è rimessa, nell'ambito delle rispettive competenze, dal **Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**, che si avvale del Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente (CCTA), dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), nonché dall'**Agenzia delle dogane e dei monopoli** secondo le procedure concordate con l'autorità nazionale competente.

All'accertamento delle violazioni previste dal decreto possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria nell'ambito delle rispettive competenze.

All'esito delle attività di accertamento il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, successivamente alla contestazione all'interessato della violazione accertata, trasmette il relativo rapporto al **Prefetto** territorialmente competente, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni amministrative.

Alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto non si applica il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16, della legge n. 689 del 1981.

“*Movimentazione di sedimenti marini: la differenza tra spostamenti in ambito portuale ed escavo di fondali marini*”

di **GIACOMO BETTI**

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Movimentazione di sedimenti marini: la differenza tra spostamenti ed escavo di fondali marini

ABSTRACT

In ambito portuale per far sì di accettare imbarcazioni sempre più grandi, capaci di trasportare ingenti quantità di merci, è sempre più usuale la tendenza di aumentare le profondità dei fondali. L'escavazione dei fondali così come lo scarico in mare dei materiali derivatine rappresenta un'attività di notevole impatto ambientale, atteso il rilevante rischio di diffusione dei contaminanti così raccolti e presenti nei sedimenti dei fondali, in ragione delle attività industriali e commerciali che incidono sulle aree portuali.

IN SINTESI

- La Convenzione di Londra del 1972 “*Dredged material assessment framework*” nonché il relativo Protocollo del 1996 considerano il materiale di risulta una “*risorsa*” da recuperare piuttosto che un materiale di rifiuto;
- il D.lgs. 152/2006, all'art. 109, comma 2, lett. a) disciplina l'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi; il Decreto Ministeriale del 15 luglio 2016, n. 173, detta la disciplina relativa alle “*Modalità e criteri tecnici per l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini*”;
- L'escavazione dei fondali costituisce un'attività di notevole impatto ambientale, atteso il rilevante rischio di diffusione dei contaminanti così raccolti e presenti nei sedimenti dei fondali, in ragione delle attività industriali e commerciali che incidono sulle aree portuali.
- Gli “spostamenti” in ambito portuale per il mero “rimodellamento dei fondali” finalizzato ad assicurare “*Pagibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di accosto ovvero per il ripristino della navigabilità*”, secondo una “modalità” che eviti una dispersione dei sedimenti “al di fuori del sito di intervento” designano complessivamente interventi di ordinaria manutenzione, estranea ad operazioni di modifica dello stato dei luoghi e riorganizzazione dei siti.

di Giacomo Betti

TERRE E ROCCE DA SCAVO

Movimentazione di sedimenti marini: la differenza tra spostamenti escavo di fondali marini

1. Introduzione

Il trasposto marittimo è da sempre uno degli ambiti commerciali di maggior efficacia per lo spostamento delle merci ed i porti, come insegna la storia, sono tutt'oggi il centro nevralgico per il commercio globale.

In ambito portuale dunque, per far sì di accettare imbarcazioni sempre più grandi, capaci di trasportare ingenti quantità di merci, è sempre più usuale la tendenza di aumentare le profondità dei fondali.

Tale attività presenta, però, notevoli effetti soprattutto sul piano ambientale, essendo stato accertato che l'escavazione dei fondali e l'eventuale scarico in mare dei materiali di risulta costituisce un'attività di notevole rischio ambientale per la diffusa presenza dei contaminanti contenuti nei sedimenti dei fondali, soprattutto a causa delle attività di tipo industriale e commerciale che vengono svolte nelle aree portuali.

In considerazione di ciò, dunque, una preferibile alternativa allo scarico in mare è stata individuata nel riutilizzo dei materiali dragati con o senza specifici trattamenti, soprattutto perché era evidente che il fondale del mare non potesse essere utilizzato come una "discarica sommersa".

2. La disciplina internazionale

La movimentazione di sedimenti marini non trova collocazione in specifiche direttive europee e di conseguenza nel diritto di ogni singolo Stato membro, bensì trova ampio spazio nel diritto internazionale. Ed invero il sistema normativo internazionale pone precisi principi tra i quali:

Il principio precauzionale: possono essere scaricate in mare solo determinate sostanze con un percorso specifico scaturito dalla caratterizzazione dei sedimenti, dall'ipotesi di impatto e dal successivo monitoraggio.

Il principio di "chi inquina paga": si attribuisce al soggetto che introduce sostanze inquinanti nell'ambiente, la responsabilità di sostenere i costi per le misure di riduzione dell'inquinamento prodotto.

Il Principio di gestione integrata delle zone costiere: ogni intervento in questa fascia di territorio deve essere contestualizzato nell'ambito di una gestione "integrata", che contempra tutti gli aspetti socio-economici, oltre che prettamente ambientali.

Tali principi vengono ripresi nelle convenzioni internazionali quali la Convenzione di Londra (protocollo 96)¹ del 1972, la Convenzione di Barcellona (protocollo Dumping del 1995) la Convenzione OSPAR del 1992 (entrata in vigore nel febbraio 1999) per quanto riguarda l'area Mediterranea e la Convenzione di Oslo del 1972 e la Convenzione di Parigi del 1974.

La Convenzione di Londra del 1972 "*Dredged material assessment framework*"², in particolare, considera il materiale di risulta una "risorsa" da recuperare, piuttosto che un materiale di rifiuto.

3. La disciplina nazionale e le previsioni del Testo Unico Ambientale

Nel novero della legislazione nazionale, tale disciplina trova specifica collocazione nella legislazione di settore:

- Legge 28 gennaio 1994, n. 84 "*Riordino di legislazione in materia di porti*", con riferimento però ai soli Siti di Interesse Nazionale (SIN), laddove l'art. 5 bis dichiara che "*Il progetto di dragaggio nei SIN deve essere basato su tecniche idonee ad evitare la dispersione di materiale e tali da non pregiudicare la futura bonifica del SIN (suoli e falde)*";
- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "*Testo Unico Ambientale*" alla Parte III "*Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione risorse idriche*" art. 109, comma 2, lett. a) "*Immersione in mare del materiale di scavo*".

Nello specifico la disciplina ambientale disciplina l'immersione in mare di diverse tipologie di materiali, quali:

1 Art. 2 del Protocollo "...proteggere l'ambiente marino da tutte le fonti di inquinamento. Le parti contraenti appronteranno le misure efficaci per evitare, ridurre e dove praticabile eliminare l'inquinamento marino causato dallo scarico dall'incenerimento in mare".

2 Protocollo di Londra 1996, art. 4 e Allegato 1 "*L'immersione deliberata in mare è vietata, eccetto per queste sostanze:*
 1. Materiali di dragaggio
 2. Fanghi di depurazione
 3. Rifiuti primari o secondari derivanti dalla lavorazione del pesce
 4. Navi, piattaforme e altre strutture antropiche
 5. Materiali inerti, inorganici di tipo geologico
 6. Materiali organici di origine naturale
 7. Materiali ingombranti contenenti ferro, acciaio, calcestruzzo...in caso di non possibili alternative (tipo in piccole isole)
 8. Flussi di CO2 per lo stoccaggio in formazioni geologiche sottomarine".

TERRE E ROCCE DA SCAVO

di Giacomo Betti

Movimentazione di sedimenti marini: la differenza tra spostamenti escavo di fondali marini

- i materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi (comma 1, lett. a);
- gli inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale (comma 1, lett. b);
- il materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri (comma 1, lett. c).

Il medesimo articolo, nell'escludere il rilascio di un titolo autorizzativo per l'immersione dei materiali di cui al comma 1, lett. c)³, prevede invece il rilascio di un'autorizzazione regionale per l'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lett. b), salvo peculiari eccezioni di cui al comma 3⁴ dell'articolo medesimo.

Per l'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lett. a) invece, si stabilisce che la stessa debba essere preceduta da un'autorizzazione regionale oppure da un'autorizzazione rilasciata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare, allorché si tratti di interventi ricadenti in aree protette nazionali di cui alle L. 31 dicembre 1982, n. 979 e L. 6 dicembre 1991, n. 394.

Le citate autorizzazioni, infine, devono essere rilasciate in conformità alle modalità stabilite con Decreto del Ministero dell'Ambiente adottato di concerto con altri Ministeri ed enti specificatamente indicati.

*

In correlazione con quest'ultima previsione, sono stati emessi due decreti dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale n. 208 del 6 settembre 2016.

Il primo, del 15 luglio 2016 n. 172, è il decreto relativo al *“Regolamento recante la disciplina delle modalità e delle norme tecniche per le operazioni di dragaggio nei siti di interesse nazionale, ai sensi della L. 28 gennaio 1994, n. 84, art. 5-bis, comma 6”*.

Il secondo, del 15 luglio 2016, n. 173, detta la disciplina relativa alle *“Modalità e criteri tecnici per l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini”*.

In modo particolare quest'ultimo, in correlazione alla previsione di cui al D.lgs. n. 152 del 2006, art. 185, comma 3⁵,

- da una parte (cfr. art. 1, comma 1, lett. a), regolamenta le modalità per il rilascio dell'autorizzazione di cui al D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 109, comma 2, per l'immersione deliberata in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi di cui al cit. art. 109, comma 1, lett. a);
- dall'altra (cfr. art. 1, comma 2, lett. a) e b), esclude dal suo ambito di operatività:
 - gli spostamenti in ambito portuale e le operazioni di ripristino degli arenili, così come definite al successivo art. 2 del decreto medesimo;
 - le movimentazioni di sedimenti in loco funzionali all'immersione dei materiali di cui al D.lgs. n. 152/2006, art. 109, comma 1, lett. b).

4. La differenza tra *“escavo di fondali marini”* e *“spostamenti in ambito portuale”*

Il sopra citato D.M. n. 173 del 2016, all'art. 2 nello specificare taluni concetti rilevanti nel quadro della complessiva disciplina delineata, stabilisce, tra l'altro, alla lett. e), la nozione di

- *“escavo di fondali marini”* - deve intendersi il *“dragaggio di sedimenti marini per il mantenimento, il miglioramento o il ripristino delle funzionalità di bacini portuali, della riapertura di foci fluviali parzialmente o totalmente ostruite per la realizzazione di infrastrutture in ambito portuale o costiero o per il prelievo di sabbie a fini di ripascimento”* - riconducibili

3 Art. 109, comma 4 *“L'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lettera c), non è soggetta ad autorizzazione”*.

4 Art. 109, comma 3 *“L'immersione in mare di materiale di cui al comma 1, lettera b), è soggetta ad autorizzazione regionale, con esclusione dei nuovi manufatti soggetti alla valutazione di impatto ambientale. Per le opere di ripristino, che non comportino aumento della cubatura delle opere preesistenti, è dovuta la sola comunicazione all'autorità competente”*.

5 D.lgs. 152/2006, art. 185 *“fatti salvi gli obblighi derivanti dalle normative comunitarie specifiche, sono esclusi dall'ambito di applicazione della Parte Quarta del presente decreto (e quindi dal novero dei rifiuti, ndr.) i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali o nell'ambito delle pertinenze idrauliche ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000, e successive modificazioni”*.

di Giacomo Betti

TERRE E ROCCE DA SCAVO

bile alle attività richiedenti autorizzazione di cui all'art. 109, comma 1, lett. a) cit. - e, alla successiva lett. f);

- **“spostamenti in ambito portuale”** - consistenti nella *“movimentazione dei sedimenti all'interno di strutture portuali per le attività di rimodellamento dei fondali al fine di garantire l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di accosto ovvero per il ripristino della navigabilità, con modalità che evitino una dispersione dei sedimenti al di fuori del sito di intervento”* - non necessitanti autorizzazione ai sensi del già riportato D.M. n. 173 del 2016, art. 1, comma 2.

Da ciò ne deriva che l'escavazione dei fondali così come lo scarico in mare dei materiali derivanti, costituisce un'attività di notevole impatto ambientale, atteso il rilevante rischio di diffusione dei contaminanti così raccolti e presenti nei sedimenti dei fondali, in ragione delle attività industriali e commerciali che incidono sulle aree portuali.

Tali considerazioni sono alla base della *ratio* ispiratrice del regime autorizzatorio e delle eccezioni ex D.M. n. 173 del 2016, art. 1, comma 2, da coordinarsi (in particolare con riguardo alla lett. a) con l'art. 185 del D.lgs. 152/2006.

Ciò significa che la fattispecie dello “spostamento” di sedimenti in ambito portuale, di cui al combinato disposto del D.M. n. 173 del 2016, art. 1, comma 2, lett. a) e comma 2, lett. f), deve essere costruita come descrittiva di un'attività connotata dal ridotto impatto ambientale.

Ed invero solo tale caratteristica giustifica l'esclusione dal regime autorizzatorio di cui al D.lgs. n. 152 del 2006, art. 109, comma 2 il quale, data la notevole incidenza ambientale delle attività da esso contemplate, si connota per un'articolata procedura di progettazione, delimitazione delle aree interessate, individuazione delle quantità di materiali movimentati, campionamento e analisi delle zone di escavo, delineata con il citato D.M. n. 173 del 2016.

Dunque tale carattere “eccezionale” della previsione, espressivo della *ratio* ispiratrice di individuare e delimitare solo casi in cui sia altamente probabile l'esclusione di rischi di alterazioni ambientali, impone di conseguenza una interpretazione rigorosamente restrittiva, che come tale deve valorizzare gli elementi strutturali e finalistici, in cui si articolano i citati “spostamenti”, in un'ottica di ridotto impatto e pregiudizio per il sito di riferimento.

Ne deriva che la descrizione normativa degli “spostamenti” in parola, in termini di rigorosa delimitazione degli stessi “all'interno di strutture portuali”,

per il mero “rimodellamento dei fondali” finalizzato ad assicurare *“Pagibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di accosto ovvero per il ripristino della navigabilità”*, secondo “modalità” che evitino una dispersione dei sedimenti “al di fuori del sito di intervento”, porta a considerare come dati ineludibili della fattispecie in esame, incidenti sulla configurabilità dei profili strutturali e finalistici sopra esposti e quindi sul rispetto dell'ispirazione di fondo delle disposizioni i seguenti aspetti:

- il limitato quantitativo di materiale coinvolto;
- la permanenza dei sedimenti sul medesimo sito di rinvenimento - quale luogo caratterizzato dalle medesime caratteristiche morfologiche e ambientali così da potersi ritenere immutate le stesse e tendenzialmente insussistente il “rischio” ambientale;
- la esclusiva finalizzazione, non meramente formale ma sostanziale, degli “spostamenti” in parola, verso gli obiettivi indicati dall'art. 2 lett. f) citato (l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza degli accosti, il ripristino della navigabilità).

Tali caratteristiche riguardano circostanze da intendersi come espressive di profili di ordinario funzionamento dei bacini marini, così da disegnare complessivamente gli interventi in quali attività di ordinaria manutenzione, estranea come tale ad operazioni di modifica dello stato dei luoghi e ancor di più a complesse operazioni di modifica e riorganizzazione dei siti.

Va aggiunto, inoltre, che non può essere estranea alla valutazione delle attività portuali, nella prospettiva dell'inclusione o meno delle stesse nelle operazioni di “spostamento”, anche l'eventuale considerazione di più complessi interventi, ancorchè ancora in divenire, rispetto ai quali, in concreto, la movimentazione dei sedimenti appaia funzionale.

Conforta la predetta ricostruzione anche la valutazione, in un'ottica di sistema, di altre disposizioni contenute nel citato D.M. n. 173 del 2016 e relative ad operazioni portuali diverse dai citati “spostamenti”, sottoposte ad autorizzazione.

Si fa riferimento, in particolare, alla previsione di cui al paragrafo 3.4. dell'allegato tecnico al D.M. n. 173 del 2016, riguardante la “movimentazione di sedimenti portuali in aree contigue” che si inserisce, seppur con proprie peculiarità, nell'ambito delle operazioni di “escavo” ex D.M. cit., art. 2, lett. e).

Esso stabilisce che *“le movimentazioni di sedimenti portuali, diversi dagli spostamenti in ambito portuale di cui all'art. 2, lett. f) ed effettuate mediante il semplice spostamento di sedimenti in aree immedia-*

Movimentazione di sedimenti marini: la differenza tra spostamenti escavo di fondali marini

TERRE E ROCCE DA SCAVO

di Giacomo Betti

tamente contigue per il ripristino della navigabilità, nonché per agevolare l'operatività portuale, sono consentite sulla base delle risultanze delle sole analisi ecotossicologiche alle seguenti condizioni:

- i quantitativi coinvolti siano inferiori a 10.000 m³;
- i sedimenti coinvolti presentino tossicità "assente";
- siano esclusi impatti su biocenosi sensibili presenti in loco".

Tale norma, nell'ambito del regime autorizzatorio delle attività di "escavo di fondali marini", ritaglia uno spazio di minore articolazione dei controlli funzionali alla tutela dell'ambiente in favore di movimentazioni di sedimenti "ridotte", significativamente individuate come tali attraverso il contenuto quantitativo dei materiali coinvolti, l'incidenza su aree contigue a quelle di prelievo, e il perseguimento di finalità meno incisive rispetto a quelle tipicamente previste per gli "escavi" riconducibili al D.M. n. 173 del 2016, art. 2, lett. e).

5. Il caso di specie

Tutto quanto sopra esposto è, ad oggi, un terreno inesplorato nella giurisprudenza di legittimità.

Ed invero la Cassazione, per la prima volta con la sentenza 12 novembre 2019, n. 45844⁶, tenta di arrivare a dettare delle "linee guida" per stabilire quando l'attività di movimentazione di sedimenti marini contempa uno "spostamento in ambito portuale" e quando un "escavo di fondali marini".

La vicenda trae origine da un provvedimento di sequestro preventivo ad opera degli organi giudiziari verso un'intera area dei fondali del bacino di evoluzione di un porto nonché dell'area di accosto interessata dai dragaggi.

Il capo di imputazione era inquadrato all'art. 256, commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 152 del 2006, per avere, al di fuori dei casi di cui al D.M. n. 173 del 2016, art. 2, lett. f) - non trattandosi di "spostamenti in ambito portuale" bensì di "escavo di fondali marini" di cui al citato art. 2, lett. e), consistenti sedimenti marini per il mantenimento il miglioramento o il ripristino delle funzionalità di bacini portuali - dato corso al progetto esecutivo di "manutenzione dei fondali" dell'area portuale con dragaggio, tra l'altro, di alcuni tratti del fondale del bacino sopra indicato, in assenza di autorizzazione di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 109.

Tale provvedimento veniva impugnato dinnanzi al Tribunale del riesame e, in seguito, annullato con ordinanza.

In particolare secondo i giudici l'attività posta in essere dalla società doveva essere inquadrata nell'ambito di un intervento di spostamento di cumuli di sedimenti all'interno del bacino portuale, non integrante per giunta un'operazione di scavo diretta ad abbassare interamente il fondale bensì volta ad un mero livellamento del medesimo mediante la rimozione dei sedimenti in eccesso rispetto alla quota esistente.

Tale attività veniva, pertanto, inquadrata nella fattispecie di cui al D.M. 173/2016, art. 2, lett. f) che esenta da autorizzazione "gli spostamenti in ambito portuale" intesi come "movimentazione dei sedimenti all'interno delle strutture portuali per l'attività di rimodellamento dei fondali al fine di garantire l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di accosto ovvero il ripristino della navigabilità con modalità che evitino una dispersione dei sedimenti al di fuori del sito di intervento".

Avverso la suddetta ordinanza il P.M. proponeva ricorso innanzi il Tribunale.

Il ricorrente deduceva la violazione del D.M. n. 173 del 2016, art. 2, lett. f), per avere il tribunale inquadrato erroneamente l'attività progettata ed avviata nell'ambito dell'art. 2, lett. f), anziché nel quadro della diversa fattispecie di cui alla lett. e) del medesimo articolo.

Le argomentazioni del P.M. ricorrente riconducevano ad un intervento riguardante ingenti quantità di materiale che non potevano essere ricomprese nell'ambito di un mero rimodellamento di fondali, tantomeno funzionale agli scopi contemplati nella citata lett. f), ove si consideri che tali finalità non risulterebbero contemplate nel progetto approvato che, invece, mirerebbe a migliorare la funzionalità dell'intero bacino, così perseguendo un obiettivo tipicamente previsto dal D.M. n. 173 del 2016, art. 2, lett. e).

I giudici del riesame ritenevano fondate le argomentazioni del P.M. e accoglievano il ricorso.

Ed invero emergeva che il collegio della cautela, pur correttamente rilevando, in via preliminare, la diversa *ratio* sottesa alle due discipline in esame, nel considerare i dati disponibili non aveva correttamente applicato dei parametri caratterizzanti e al tempo stesso differenziali tra le fattispecie di cui all'art. 2, lett. e) ed f) con particolare riguardo ai quantitativi di materiale interessato, alla individuazione delle aree di movimentazione e riposizionamento e delle loro caratteristiche ambientali, alle finalità sostanzialmente, e non solo formalmente, perseguite, nel quadro dei complessivi interventi effettuati.

⁶ Cass. pen., sez. III, 4 luglio 2019, n. 45844.

di Giacomo Betti

TERRE E ROCCE DA SCAVO

CONCLUSIONI

In conclusione, si può affermare che, nell'inquadrare correttamente se l'attività di movimentazione possa essere riconducibile:

- ad un "escavo di fondali marini" inteso come "dragaggio di sedimenti marini per il mantenimento, il miglioramento o il ripristino delle funzionalità di bacini portuali, della riapertura di foci fluviali parzialmente o totalmente ostruite per la realizzazione di infrastrutture in ambito portuale o costiero o per il prelievo di sabbie a fini di ripascimento", richiedente, quindi, di una apposita autorizzazione;
- oppure ad uno "spostamento in ambito portuale" consistente nella "movimentazione dei sedimenti all'interno di strutture portuali per le attività di rimodellamento dei fondali al fine di garantire l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di accosto ovvero per il ripristino della navigabilità, con modalità che evitino una dispersione dei sedimenti al di fuori del sito di intervento", non necessitante di autorizzazione,

si debba tenere in considerazione i quantitativi di materiale interessato, l'individuazione delle aree di movimentazione e riposizionamento e delle loro caratteristiche ambientali, le finalità sostanzialmente, e non solo formalmente, perseguite, nel quadro dei complessivi interventi effettuati.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR



Le responsabilità nella gestione dei rifiuti

8 Aprile 2020

ore 14:00-15:30

Responsabilità è la capacità/doverosità di rispondere delle conseguenze - lecite o illecite - delle proprie attività.

Il tema nella gestione dei rifiuti è così centrale che il nostro Codice dell'Ambiente dedica a questo profilo uno specifico articolo travolto, negli ultimi anni, dalle vicende connesse al SISTRI.

Non è tuttavia così semplice comprendere chi deve fare cosa, e come sono distribuite le responsabilità tra i soggetti coinvolti (produttore, trasportatore, destinatario), specialmente alla luce del c.d. principio di corresponsabilità che estende le conseguenze sanzionatorie per una non corretta gestione del rifiuto a tutti coloro i quali sono interessati dalle diverse operazioni sia di produzione che di gestione all'interno della filiera.

I nostri professionisti mettono a disposizione l'esperienza maturata sul campo per accompagnarvi in questa complessa tematica.

COSTO DEL CORSO

99,00

 euro (IVA esclusa)
DOCENTE: *Avv. Lucia Giulivi*

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

Movimentazione di sedimenti marini: la differenza tra spostamenti escavo di fondali marini

“ Quale futuro per l'organico? ”

di **GIULIA URSINO**
Avvocato - *Ambiente Legale*

ABSTRACT

Ad maiora!

Questo è l'augurio – di fare sempre di più e meglio – per chi attualmente è in grado di influire, con le proprie azioni, sul governo della *res publica*.

Con la Legge 166 del 19 agosto 2016 si sono infatti aperti scenari inediti per la gestione delle eccedenze alimentari. Tanto che queste, a determinate, condizioni possono fuoriuscire dal concetto di rifiuti ed essere trattate come veri e propri beni.

E qua sta la grande rivoluzione, perché per raggiungere gli ambiziosi obiettivi nazionali e europei di gestione dei rifiuti organici, il segreto sta nella prevenzione.

Prevenire è meglio che curare, diceva qualcuno, e mai detto fu più vero che in questo caso.

A maggior ragione per il fatto che la prevenzione, in questo caso, non solo ridurrebbe i rifiuti organici alla fonte, favorendo pratiche di solidarietà sociale, ma eviterebbe anche gli incresciosi effetti collaterali della loro fermentazione, tra cui la produzione di gas nocivi per la salute e per l'ambiente.

Ovviamente, da bravi strateghi, queste azioni devono essere corredate dalla previsione di strutturati “piani B”, nel momento in cui la prevenzione non risulti più possibile. Mi riferisco alla autorizzazione e costruzione veloce degli impianti di recupero della materia (di compostaggio e digestione anaerobica).

Ma siamo già sulla buona strada!

IN SINTESI

- I rifiuti organici sono responsabili di circa il 3% del totale dei gas serra emessi a livello europeo dal 1995;
- nel corso degli anni si sono susseguiti numerosi provvedimenti normativi sul tema dell'organico;
- è sul lato della prevenzione (dalla produzione dei rifiuti) che si gioca la partita più importante;
- la legge antispreco ha ridefinito il confine tra *beni/rifiuti alimentari*, privilegiando soluzioni volte a ridurre la produzione dei rifiuti;
- dove la prevenzione non è possibile, occorre puntare sull'autorizzazione e costruzione veloce degli impianti di recupero dell'organico.

di Giulia Ursino

RIFIUTI ORGANICI

1. Inquadramento generale

Possono sembrare innocui, ma sono responsabili di circa il 3% del totale dei gas serra emessi a livello europeo dal 1995.

Di cosa sto parlando? Dei rifiuti organici, incredibilmente.

Studi¹ dimostrano che la maggiore minaccia ambientale derivante dai rifiuti organici (e da altri rifiuti biodegradabili) è la produzione di metano derivante dalla decomposizione di questa tipologia di rifiuti all'interno delle discariche. Ed è per questo che nel corso degli anni sono stati oggetto di attenzione all'interno di numerosi provvedimenti normativi.

Tra le fonti comunitarie, si segnala:

- la **Direttiva Quadro Rifiuti**², che contiene la definizione di rifiuti organici e gli obiettivi di

riciclaggio;

- la **Direttiva Discariche**³, che richiede l'adozione di misure volte alla riduzione/eliminazione dei rifiuti biodegradabili destinati alla discarica;
- la **Direttiva (UE) 2018/850**⁴ del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;
- il **Libro Verde sulla gestione dei rifiuti biodegradabili in Europa**⁵ del 2008, infine, nonostante non sia un documento recentissimo, offre una fondamentale visione d'insieme delle problematiche afferenti alla gestione dei rifiuti organici.

1 <https://ec.europa.eu/environment/waste/compost/index.htm>

2 **Direttiva 2008/98/CE**:

- a) definisce all'art. 3 punto 4, "rifiuto organico" quei "rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare";
- b) all'art. 11, par. 2, lett. a), stabilisce che "entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 % in termini di peso". Nella dicitura "di altra origine" possono rientrare anche i rifiuti organici.
- c) all'art. 22(Rifiuti organici), che gli Stati membri adottano misure volte ad incoraggiare:
 - la raccolta separata dei rifiuti organici ai fini del compostaggio e dello smaltimento dei rifiuti organici;
 - il trattamento dei rifiuti organici in modo da realizzare un livello elevato di protezione ambientale;
 - l'utilizzo di materiali sicuri per l'ambiente ottenuti dai rifiuti organici.
- d) all'art. 28(Piani di gestione dei rifiuti), par. 5, che i Piani di gestione dei rifiuti elaborati dalle competenti autorità si conformino "alla strategia al fine di procedere alla riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare a discarica di cui all'articolo 5 della direttiva 1999/31/CE";

3 La cd. **Direttiva Discariche**, Direttiva 1999/31/CE ss.mm.ii.:

- a) tra i Considerando, afferma che "si dovrebbero adottare misure per ridurre la quantità di gas metano prodotto dalle discariche, anche al fine di ridurre il riscaldamento globale attraverso una riduzione del collocamento a discarica di rifiuti biodegradabili e l'obbligo di introdurre un controllo dei gas prodotti nelle discariche" (Considerando n. 16);
- b) e che "le misure adottate per ridurre il collocamento a discarica di rifiuti biodegradabili mirerebbero anche a incoraggiare la raccolta differenziata dei rifiuti biodegradabili, la cernita in genere, il recupero e il riciclaggio" (considerando n. 17);
- c) all'art. 2 (Definizioni), lett. m), definisce come rifiuti biodegradabili "qualsiasi rifiuto soggetto a decomposizione aerobica o anaerobica, come alimenti, rifiuti dei giardini, carta e cartone";
- d) all'art. 5 (Rifiuti e trattamenti non ammissibili in una discarica) esplicita che "gli Stati membri elaborano una strategia nazionale al fine di procedere alla riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare a discarica", comprendenti anche "il riciclaggio, il compostaggio, la produzione di biogas o il recupero di materiali/energia".

4 La **Direttiva (UE) 2018/850**:

- a) nei considerando si specifica come, "i rifiuti urbani biodegradabili rappresentano una percentuale elevata dei rifiuti urbani. Il collocamento in discarica di rifiuti biodegradabili non trattati produce significativi effetti ambientali negativi in termini di emissioni di gas a effetto serra e di inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, del suolo e dell'atmosfera. Sebbene la direttiva 1999/31/CE stabilisca già obiettivi per diminuire il collocamento in discarica dei rifiuti biodegradabili, è opportuno limitarlo ulteriormente vietandolo per i rifiuti raccolti in maniera differenziata ai fini del riciclaggio in osservanza della direttiva 2008/98/CE (Considerando 7)";
- b) che, ai sensi dell'art. 1, n. 4, lett. d) è aggiunto all'art. 5 della Direttiva 1999/31/CE un nuovo par. 5, in base al quale "gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che entro il 2035 la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica sia ridotta al 10 %, o a una percentuale inferiore, del totale dei rifiuti urbani prodotti (per peso)" (il termine è dilazionabile, al massimo, di ulteriori cinque anni).

5 Il testo esclude espressamente da tale nozione "i residui agricoli o silvicoli, il letame, i fanghi di depurazione o altri

RIFIUTI ORGANICI

di Giulia Ursino

Tra le previsioni del **Testo unico ambientale**, si segnalano invece:

- L'art. 183, co. 1, lett. d⁶), che contiene la definizione di “*rifiuto organico*”
- l'art. 185, comma 1, lett. f)⁷, che esclude a determinate condizioni gli sfalci e le potature dalla nozione di rifiuto organico;
- l'art. 180, ai sensi del quale il MATTM, le Regioni e i Comuni incentivano pratiche di compostaggio, al fine di ridurre la produzione di rifiuti organici e gli impatti sull'ambiente derivanti dalla gestione degli stessi;
- l'art. 182-ter secondo cui i soggetti di cui al punto precedente favoriscono ciascuno per il proprio ambito di competenza la raccolta separata e il trattamento dei rifiuti organici;
- l'art. 199 secondo cui i Piani regionali di gestione dei rifiuti predisposti e adottati dalle regioni devono prevedere, tra le altre cose, “*il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36*”.

Ad una prima disamina, dunque, tra la normativa comunitaria e quella italiana sussiste una “**comunananza di intenti**”, che si traduce in obiettivi di riciclaggio/recupero e nella volontà di ridurre la produzione di rifiuti organici da conferire in discarica. Incongruenze sorgono invece sulla **definizione** di rifiuto organico, posto che – a determinate condizio-

ni – l'Italia consente di sottrarre gli sfalci e le potature dalla disciplina dei rifiuti. Ciò ha determinato addirittura l'apertura di un caso EU PILOT – nello specifico del caso 9180/2017/ENVI – che rischia di sfociare in una vera e propria procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, la quale può a sua volta portare all'applicazione di penetranti sanzioni pecuniarie.

Tralasciando in questa sede il delicato tema degli sfalci e delle potature, per una cui disamina di dettaglio si rimanda a precedenti articoli pubblicati nella presente rivista⁸, e nel continuare nel nostro breve excursus normativo, si segnala il **DPCM 7 marzo 2016**.

Quest'ultimo ha cercato di intervenire sullo spinoso tema della gestione dei rifiuti organici, ricomprendendo in maniera esplicita gli impianti di trattamento (compostaggio e digestione anaerobica) della frazione organica tra quelli di recupero e al contempo con l'individuazione:

- da un lato dell'offerta esistente di **impianti di recupero della frazione organica**, articolata per Regioni (Allegato I). Solo per citarne alcuni, al nord la regione più virtuosa si conferma la Lombardia con ben 49 impianti, seguita dal Veneto a 24, Emilia Romagna a 21 e Piemonte a 16; al centro spicca la Toscana con 24 impianti, seguita dal Lazio a 12 e Marche e Umbria rispettivamente a 4 e 3 impianti; al sud il primo posto va alla Sardegna a 12 impianti, seguita dalla Sicilia a 10 e Calabria e

rifiuti organici biodegradabili come tessuti naturali, carta o legno trattato. Sono esclusi dalla definizione anche i sottoprodotti dell'industria alimentare che non vengono mai considerati rifiuti”.

Ancora, a livello di inquadramento della problematica, il Libro verde specifica che:

“*La quantità totale di rifiuti organici biodegradabili prodotta annualmente nell'UE è stimata in 76,5-102 Mt di rifiuti alimentari e di giardino inclusi nei rifiuti solidi urbani indifferenziati e fino a 37 Mt di rifiuti prodotti dall'industria alimentare e delle bevande. I rifiuti organici biodegradabili sono rifiuti putrescibili e solitamente umidi, prodotti in due flussi principali: i rifiuti verdi derivanti da parchi, giardini eccetera e rifiuti di cucina. I primi comprendono in genere il 50-60% di acqua e una maggiore quantità di legno (lignocellulosa), i secondi non contengono legno ma possono essere costituiti all'80% da acqua”.*

“*Tra le opzioni disponibili per la gestione dei rifiuti organici biodegradabili figurano, oltre alla prevenzione alla fonte, la raccolta (differenziata o indifferenziata), la digestione anaerobica e il compostaggio, l'incenerimento e la messa in discarica. I benefici in termini ambientali ed economici dei diversi trattamenti dipendono notevolmente dalle condizioni locali, come densità di popolazione, infrastrutture e clima, e dai mercati per i prodotti associati (energia e compost)”.*

- 6 Art. 183, comma 1, lett. d) D.Lgs 152/2006: per “*rifiuto organico*” si intendono i “*rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato*”.
- 7 Art. 185, comma 1, lett. f) D.Lgs 152/2006: “*Non rientrano nel campo di applicazione della Parte IV del presente decreto [...] 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*”.
- 8 Cfr. da ultimo G.Ursino, “*la legge europea sugli sfalci e le potature: tutto cambia affinché nulla cambi*”, in Ambiente legale Digesta maggio-giugno 2019.

di Giulia Ursino

RIFIUTI ORGANICI

Campania a 5; ultimo posto alla Basilicata con 0 impianti.

- Dall'altro individuando la **stima del fabbisogno teorico di trattamento della frazione organica** dei rifiuti urbani (Allegato II).
- Per concludere infine con la **stima del fabbisogno residuo di impianti**, articolata per Regioni (Allegato III), calcolata come differenza tra la capacità di trattamento delle singole regioni e il fabbisogno teorico stimato per ciascuna regione. A fronte di alcune Regioni il cui fabbisogno stimato è nullo (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna), si pongono quelle in cui lo stesso si presenta ancora alto (Lazio, Campania, Sicilia).

Infine, il **collegato ambientale**, che sebbene precedente di un anno al sopra citato DPCM (L. 28 dicembre 2015 n. 221), prevede degli interessanti obiettivi di gestione dei rifiuti organici:

entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della disposizione, rifiuti urbani biodegradabili inferiori a 173 kg/anno per abitante;

entro otto anni dalla data di entrata in vigore della disposizione, rifiuti urbani biodegradabili inferiori a 115 kg/anno per abitante;

entro quindici anni dalla data di entrata in vigore della disposizione, rifiuti urbani biodegradabili inferiori a 81 kg/anno per abitante.

Obiettivi ambiziosi, dunque, che non si vogliono lasciare come lettera morta, impongono un serio ripensamento delle politiche interne, a cominciare da quelle regionali.

Con ciò a dire che, se si vuole rientrare negli ambiziosi obiettivi posti dalla normativa nazionale ed europea, occorre in primo luogo puntare sull'autorizzazione e costruzione veloce degli impianti di recupero del materiale organico. E dalla ricognizione fatta dal DPCM 7 marzo 2016 sono ancora molte le Regioni che ne hanno un disperato bisogno.

Il tutto ovviamente nel rispetto delle best practices ambientali e delle condizioni geo-morfologiche regionali, di modo da garantire uno sviluppo sostenibile o quello che viene chiamato un "ambientalismo ragionevole". Passando poi da mirate campagne di sensibilizzazione dei cittadini e delle imprese.

A ben vedere è proprio sul lato della prevenzione (dalla produzione dei rifiuti) che si gioca la partita

più importante. Andiamo insieme a vedere in che termini.

2. I materiali organici tra bene e rifiuto

Primo punto fondamentale sta nel far sì che un bene rimanga tale il più a lungo possibile, evitando che si trasformi in rifiuto.

Ma si sa, il momento esatto in cui un bene diventa un rifiuto non è di sempre agevole individuazione.

Si pensi al dettato dell'art. 183, comma 1, lett. a) del Testo Unico Ambientale, che qualifica rifiuto "qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi, o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi".

Se facilmente identificabili possono essere le azioni numero uno (legate al gesto materiale del disfarsi) e tre (legate ad un obbligo giuridico di disfarsi), non altrettanto può dirsi della numero due (l'intenzione di disfarsi). 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 palesano una prossima volontà del produttore di procedere in tal senso⁹, tanto che parte della dottrina¹⁰ è dovuta ricorrere alla nozione penalistica di "tentativo" per circoscriverla.

Un terreno scivoloso, dunque, che però – in tema di materiali organici - ha ricevuto una grossa mano dalla recente legge antispreco.

Ed invero, la L. 166 del 19 agosto 2016 (c.d. legge antispreco) ha ridefinito il confine tra *beni/rifiuti alimentari*, privilegiando soluzioni volte a ridurre la produzione dei rifiuti.

Andiamo nel dettaglio a vedere come.

Ebbene, di fatto è stato spostato in avanti il momento di produzione del rifiuto per le eccedenze alimentari - ossia per quei prodotti che sono rimasti invenduti per carenza di domanda, o in quanto rimanenze di attività promozionali, o ancora per errori nella programmazione della produzione¹¹ - laddove ne viene prevista una cessione, facendogli in tal modo acquistare nuovamente un ruolo utile.

In sostanza, la novella legislativa ha previsto la possibilità di cedere le *eccedenze alimentari* a fini di *solidarietà sociale*¹², evitando in tal modo che le stesse si trasformino in rifiuti.

Certo devono essere rispettati rigorosi requisiti di legge:

9 D.Carissimi, "Produttori di rifiuti e sottoprodotti", nei Quaderni sui rifiuti 2016.

10 M. Santoloci, V.Vattani, "rifiuti e non rifiuti. Percorso trasversale tra prassi di fatto e regole formali nel campo della gestione dei rifiuti", Diritto all'ambiente 2012.

11 Per una definizione completa di "eccedenze alimentari" si veda l'art. 2 della L. 166/2016.

12 Cfr. art. 3 L. 166/2016.

RIFIUTI ORGANICI

di Giulia Ursino

- la cessione ad esempio, se ha ad oggetto eccedenze alimentari ancora idonee al consumo umano, deve essere effettuata in favore delle persone indigenti;
- se invece ha ad oggetto eccedenze non idonee al consumo umano, queste devono essere destinate al sostegno vitale degli animali o a compostaggio;
- in ogni caso devono essere rispettate le condizioni igienico-sanitarie previste dalla normativa vigente¹³.

Ma al ricorrere di detti presupposti, il gioco è fatto. L'eccedenza alimentare ceduta in conformità di legge è un bene e viene sottratta alla stringente normativa sui rifiuti.

Non è un rifiuto organico.

Non deve essere conferito negli idonei impianti di trattamento e in loro mancanza non viene abbancato in discarica, producendo gas pericolosi per l'ambiente e i cittadini.

La questione è talmente importante che molte regioni si sono subito mosse nel senso della riduzione degli sprechi alimentari.

La Regione Umbria, ad esempio, ha adottato la LR 14 novembre 2017, n. 16 che, tra l'altro, prevede:

- la redazione con valenza triennale di un Piano regionale delle attività di donazione e distribuzione a fini di solidarietà sociale;
- la previsione di programmi attuativi annuali del Piano;
- la promozione e il sostegno di Reti operative di cui fanno parte i Comuni, gli operatori del settore alimentare, nonché i soggetti donatori;
- l'istituzione presso l'assessorato competente in materia di servizi sociali un Tavolo di coordinamento delle Reti operative;
- la promozione presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, di percorsi didattici finalizzati alla riduzione degli sprechi;
- una riduzione della TARI per chi si occupa di sprechi alimentari;
- la previsione nei contratti pubblici della cessione delle eccedenze alimentari.

Certo tra il dire il fare – come si suole dire – c'è di mezzo il mare e le suddette previsioni risultano ancora oggi per la maggior parte inattuato. Ma l'auspicio è che non lo rimangano ancora per molto.

Grande aiuto, inoltre, lo si può ottenere anche dal settore privato.

Sono oramai centinaia i progetti e le iniziative in materia di riduzione degli sprechi alimentari che vanno dalla creazione di veri e propri banchi alimentari – che attraverso un network di imprese si occupano della redistribuzione delle eccedenze alimentari – alla creazione di applicazioni dedicate, che creano un incontro tra la domanda e l'offerta (delle eccedenze). Fondamentale in tal senso anche l'apporto del terzo settore, che deve essere sempre di più coinvolto attraverso politiche mirate di inclusione.

3. Gli scenari futuri

Dalla veloce panoramica effettuata è emersa la volontà – nazionale e europea – di ridurre a monte la produzione di rifiuti organici.

Il raggiungimento di tali obiettivi è però possibile solo attraverso la previsione di strutturate politiche interne, volte da un lato alla riduzione degli sprechi alimentari e dall'altra alla creazione di un sistema impiantistico regionale in grado di trattare in impianti idonei (compostaggio e digestione anaerobica) quegli scarti che non possono più svolgere un ruolo utile, e che sono destinati inevitabilmente a diventare rifiuti.

Un doppio campo di azione, dunque, che vede come in una partita perfettamente bilanciata l'adozione di mosse (di prevenzione) e contromosse (gestione del fine vita), al fine del raggiungimento di un equilibrio perfetto.

Il coinvolgimento del terzo settore in tal senso è imprescindibile, così come l'inserimento – già a livello di contrattualistica pubblica – di clausole volte a favorire il reimpiego delle eccedenze alimentari.

Il lavoro da fare è ancora tanto, ma siamo decisamente sulla strada giusta.

13 Cfr. art. 4 e 5 L. 166/2016.

3.

SOMMARIO

- 3.1. **Microraccolta e peso da verificarsi a destino: dubbi applicativi**
di *Giulia Todini* 70
- 3.2. **Trasporto transfrontaliero su nave:
la corretta compilazione dell'Allegato VII**
di *Letizia Zavatti* 75
- 3.3. **La designazione a cascata nei consorzi:
il caso dei servizi ambientali**
di *Roberta Tomassetti* 80
- 3.4. **Abbandono di rifiuti non propri da parte del titolare dell'im-
presa: si configura il reato ex art. 256 comma 2 del TUA?**
di *Greta Catini* 84
- 3.5. **L'assoggettabilità alla TARI delle aree adibite a parcheggio**
di *Giacomo Betti* 88

“ Microraccolta e peso da verificarsi a destino: dubbi applicativi ”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Microraccolta e peso da verificarsi a destino: dubbi applicativi

ABSTRACT

La questione muove da problematiche applicative sulla normativa relativa alla tracciabilità dei rifiuti, in particolare quanto alla corretta compilazione dei Formolari di identificazione nell'ambito dello svolgimento di attività di microraccolta.

Ebbene, partendo dalla disamina della normativa applicabile in materia si cercherà di indicare la procedura da seguire per la compilazione della suddetta documentazione nel caso in cui i singoli prelievi dei rifiuti - relativi alla microraccolta - vengano registrati con la dicitura “*peso da verificarsi a destino*”.

IN SINTESI

- Nel caso di attività di microraccolta, qualora i singoli prelievi vengano registrati sui FIR con peso da verificarsi a destino si riscontrano delle problematiche in relazione alla pesatura finale - tra il peso stimato ed il peso reale;
- in particolare nella compilazione del FIR non vi sono indicazioni normative sulla attribuzione/registrazione della differenza tra i suddetti pesi su ogni FIR o meno;
- ed invero, la normativa di specie nel caso della *microraccolta* prevede l'utilizzo di più formulari, uno per ogni prelievo, nonostante il carico dei rifiuti avvenga su un unico mezzo e la giurisprudenza ha sancito la predisposizione di un FIR per ogni singolo prelievo;
- quanto al peso da verificarsi a destino, le uniche indicazioni che si ricavano dalla normativa e dalla giurisprudenza attengono al fatto che esso non debba essere completamente sganciato dalla realtà;
- pertanto, è necessario comprendere come trasferire tali informazioni nel Formulario di identificazione dei rifiuti, ossia se imputare il delta del peso a destino all'intero carico della microraccolta ovvero ripartirlo per ogni singolo carico.

di Giulia Todini

TRACCIABILITÀ

1. Premesse

L'articolo affronta le problematiche applicative nel caso di attività di microraccolta di rifiuti con riguardo alla compilazione della documentazione sulla tracciabilità.

Ed invero, si cercherà di individuare la procedura corretta qualora nell'ambito della suddetta attività vengano predisposti FIR per ogni punto prelievo (v. meglio *infra*) con l'indicazione del "peso da verificarsi a destino".

Ciò, infatti, genera dubbi in campo applicativo quanto alla successiva pesatura da parte del destinatario del carico. Ma ancor più relativamente alla scelta sull'attribuzione/registrazione - ossia all'evidenza sul FIR - della differenza di peso (tra il carico stimato e quello pesato a destino) ripartita in maniera equa e proporzionata tra i singoli punti di prelievo ovvero interamente ricadente sul peso complessivo del carico.

Ebbene, sul punto preliminarmente è necessario evidenziare che non si rinviene alcuna norma atta a colmare tale lacuna legislativa. In buona sostanza il legislatore non si è preoccupato di intervenire sulla definizione di *peso da verificarsi a destino* nell'ambito della *microraccolta* lasciando, così, il campo a libere interpretazioni secondo i dettami generali della normativa ambientale.

Per tale ragione si cercherà di seguire la *ratio* generale della normativa ambientale applicabile alla questione.

2. Sulla disciplina della microraccolta

Ebbene, l'istituto della *microraccolta di rifiuti* è espressamente disciplinato dall'art. 193, comma 11 del D. Lgs. n. 152/2006 il quale stabilisce che "la *microraccolta dei rifiuti, intesa come la raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso più produttori o detentori svolta con lo stesso automezzo, deve essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile. Nei formulari di identificazione dei rifiuti devono essere indicate, nello spazio relativo al percorso, tutte le tappe intermedie previste. Nel caso in cui il percorso dovesse subire delle variazioni, nello spazio relativo alle annotazioni deve essere indicato a cura del trasportatore il percorso realmente effettuato*".

Essa è, dunque, applicabile nel caso in cui ricorrano le seguenti condizioni:

- vi deve essere attività di raccolta dei rifiuti;
- tale attività deve essere svolta da un unico trasportatore presso più produttori;
- la raccolta deve essere effettuata con lo stesso automezzo.

Quanto alle prescrizioni impartite dalla norma si rileva che il trasportatore deve

- effettuare la raccolta "nel più breve tempo tecnicamente possibile" e
- indicare nei FIR le soste intermedie specificando che eventuali cambi di percorso devono essere annotati nel relativo spazio del formulario.

1.1. Sulla relativa tracciabilità

Per quanto attiene alle procedure di compilazione dei *formulari di identificazione dei rifiuti* nell'ambito della suddetta attività di *microraccolta* la disciplina, invero, individua la sola necessità di indicazione delle soste intermedie o delle variazioni di tragitto nel campo annotazioni.

Rimane, invece, fuori dall'egida della norma ogni questione attinente le procedure di compilazione dei formulari, ossia la necessità (o meno) di un unico formulario per l'intera raccolta oggetto delle condizioni di cui sopra.

Pertanto, non trovando espressione in altra disciplina applicativa sui FIR, tale questione è stata oggetto di interpretazione che, ad oggi, ha trovato univoca soluzione.

Ed invero, come sostenuto da autorevole dottrina¹, nel caso della *microraccolta* devono essere **utilizzati più formulari, uno per ogni prelievo**, nonostante il carico dei rifiuti avvenga su un unico mezzo.

Tale orientamento è confermato anche dalla giurisprudenza, la quale ha avuto modo di affermare che "il modello anzidetto (il formulario, ndr) è appositamente concepito per documentare il trasporto dei rifiuti da un solo produttore-detentore ad un solo destinatario, per cui il trasportatore autorizzato deve utilizzare tanti formulari quanti sono i singoli percorsi d'instradamento da ogni produttore-detentore al destinatario."²

Quanto esposto era poi confermato anche dalla normativa sul SISTRI³, la quale prevedeva espressamente che in caso di organizzazione del viaggio in

Microraccolta e peso da verificarsi a destino: dubbi applicativi

1 FICCO P. – SANTOLOCI M., *Diritto all'ambiente. Controllori e controllati* p. 140 ss.; FICCO P., *Rifiuti – Quesiti risolti*, p. 105.

2 Cass. Pen. Sez. III del 3 marzo 2000 n. 1040.

3 Sul punto si specifica che il SISTRI è stato definitivamente abrogato in base all'articolo 6 del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, a far data dal 1 gennaio 2019.

TRACCIABILITÀ

di Giulia Todini

microraccolta doveva essere predisposta una scheda SISTRI – Area Movimentazione per ogni singolo produttore.

La corretta interpretazione della norma in esame quindi impone di raccogliere *rifiuti* con un solo automezzo presso più produttori purché vengano utilizzati più *formulari* (tanti quanti sono le prese in carico di rifiuti), e purché vengano indicate nello spazio relativo al percorso dei vari formulari, tutte le tappe intermedie previste.

Diversamente, quanto ai *registri di carico e scarico* la Circolare GAB/DEC/812/1998⁴ al punto 2 lett. m), precisa che “*in caso di raccolta di rifiuti speciali della stessa tipologia ed individuati con lo stesso codice (CER) da parte di un unico raccogliitore/trasportatore presso più produttori/detentori, il raccogliitore/trasportatore provvede ad effettuare un’unica annotazione sul proprio registro di carico e scarico. La registrazione unica, però, dovrà riguardare le utenze servite nell’arco della stessa giornata e dovrà contenere gli estremi dei formulari emessi nell’arco della medesima giornata*”.

Vero è che quanto sopra rileva per il registro del *trasportatore*, il quale, quindi, invece di fare un’operazione di carico e una di scarico per ogni Formulario potrà procedere ad un’unica operazione.

Nulla muta, invece, in relazione alle operazioni di registrazione del *produttore* che effettuera l’operazione di carico entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e entro dieci giorni dall’effettuazione del trasporto⁵.

* * *

3. Sul peso da verificarsi a destino

Posto quanto sopra, fissati i criteri di applicabilità della disciplina della *microraccolta* appare necessario individuare i criteri normativi previsti per l’utilizzo della dicitura “*peso da verificarsi a destino*” nel corrispondente campo del *formulario*, poiché di rilievo nel caso di interesse.

Ebbene, il modello di *formulario* così come approvato dal DM 1 aprile 1998 n. 145, consente alle aziende di trascrivere il peso verificato “*a destino*”. Nell’allegato B del predetto decreto, al punto 6) è, infatti, prevista l’indicazione in “*kg o litri*” e “*il peso da verificarsi a destino*”.

Tali indicazioni, che apparentemente potrebbero sembrare alternative, ai sensi e per gli effetti della

circolare 4 agosto 1998, n. GAB/DEC/812/98, esplicativa sulla compilazione dei registri di carico/scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati, devono essere in realtà riportate congiuntamente.

Ed invero il punto 1), lett. t), stabilisce che: “*alla voce “quantità”, casella 6, terza sezione, dell’allegato B, al decreto ministeriale n. 145/1998, deve sempre essere indicata la quantità di rifiuti trasportati. Inoltre, dovrà essere contrassegnata la casella relativa alla voce “Peso da verificarsi a destino” nel caso in cui*

- per la natura del rifiuto o
- per l’indisponibilità di un sistema di pesatura

si possano, rispettivamente, verificare variazioni di peso durante il trasporto o una non precisa corrispondenza tra le quantità di rifiuti in partenza e quelle a destinazione”.

Da questa formulazione si comprende come queste indicazioni non siano alternative (cfr: “*Inoltre dovrà essere contrassegnata ...*”), bensì cumulative⁶.

Occorre, infatti, indicare *sempre* il peso (inevitabilmente approssimativo), valutato con competenza e prossimità in kg o litri, ed, eventualmente, prescegliere anche l’opzione di verifica a destinazione, qualora ricorrano le condizioni prescritte dalla norma.

Si ribadisce, infatti, che la possibilità di ricorrere al “*peso da verificarsi a destino*” non ricorre sempre ma solo allorquando **non sono presenti, presso il produttore, sistemi di pesatura presso la sede di partenza del carico**, rendendo quindi impossibile provvedervi, ovvero quando a causa della natura del rifiuto stesso possono verificarsi delle variazioni durante il trasporto.

Dunque, si tratta di due ipotesi specifiche e circoscritte: sostanze soggette ad alterazioni di peso durante il viaggio (ad esempio, fanghi) oppure assenza di uno strumento idoneo a pesare i rifiuti. Al di fuori di tali casi, il rifiuto deve viaggiare accompagnato da un formulario recante il peso effettivo e non quello meramente presunto, poiché non vi sarebbe alcuna ragione giuridica, logica o pratica per un eventuale scollamento tra il peso iniziale e quello finale del rifiuto.

In ogni caso, verosimilmente, il peso di partenza e quello di arrivo saranno differenti (atteso che il primo è solo stimato). A tal proposito è bene tuttavia

4 CIRCOLARE 4 agosto 1998, n. 812 “*Circolare esplicativa sulla compilazione dei registri di carico scarico dei rifiuti e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati individuati, rispettivamente, dal decreto ministeriale 1 aprile 1998, n. 145, e dal decreto ministeriale 1 aprile 1998, n. 148.*”

5 Art. 190 (Registri di carico e scarico) del D. Lgs. n. 152/2006.

6 Cfr. Cass. civ. del 11 ottobre 2006, n. 21781.

di Giulia Todini

TRACCIABILITÀ

rammentare che la differenza del peso verificato a destino **non** dovrà essere “*completamente sganciata da quella reale*”⁷ pena l’applicazione delle sanzioni relative alle violazioni sulla compilazione della documentazione ambientale di cui all’art. 258⁸. È però tollerata una discordanza contenuta in limiti accettabili, che tuttavia deve essere dimostrata con elementi idonei ad attestare l’attenzione e la perizia dell’operatore.

Al momento dell’arrivo del carico presso il destinatario, si procederà alla pesata dei rifiuti ed il destinatario sarà tenuto ad indicare l’esito del trasporto nella casella 11 del formulario.

Tre sono le alternative per il destinatario in merito alla casella 11 del formulario:

- “*accettato per intero*”, quando accetta tutto il carico, indicando a fianco il peso verificato a destino, se diverso da quello stimato;
- “*accettato per la seguente quantità*”, quando accetta solo parte del carico, indicando a fianco i Kg/l accettati;
- “*respinto per le seguenti motivazioni*”, quando respinge totalmente il rifiuto, precisando le problematiche ostative al ritiro del rifiuto.

La norma, tuttavia, nulla precisa in merito al raccordo dei pesi in caso di *microraccolta*. Vero è che nella fattispecie concreta descritta vi è una oggettiva difficoltà nell’indicare l’effettivo peso dei rifiuti a destinazione.

Ed invero, l’unica via per “*chiudere*” il FIR al pari delle gestioni ordinarie sarebbe quello di poter distinguere i rifiuti prelevati presso i diversi produttori/punti di produzioni e pesarli separatamente a destino.

Solo in tale circostanza si potrebbe attribuire un peso effettivo (reale) ad ogni FIR.

Tale operazione, tuttavia, non sempre è percorribile tecnicamente e concretamente, in quanto:

- I rifiuti potrebbero essere mescolati al momento del trasporto (si pensi, ad esempio, alle autobotti e al trasporto dei rifiuti liquidi) e quindi non più distinguibili per trasportatore;
- Lo strumento di pesatura dell’impianto di destino potrebbe imporre la pesatura del mezzo prima pieno e poi vuoto al fine di restituire la differenza di peso corrispondente all’intero carico (e non ai singoli rifiuti trasportati).

Ciò determina che l’unica strada per potere inserire un peso è quella di redistribuire il *delta* del peso complessivo tra tutti i FIR (sul punto vedi meglio *infra*).

*

Quanto poi alla registrazione sul *registro di carico e scarico* del produttore si rileva che non esiste un campo per la verifica del peso a destino.

In tal senso il produttore potrà:

- O caricare e, quindi, scaricare il peso verificato (purchè nei limiti di tempo delle registrazioni previste all’art. 190 del D. Lgs. n. 152/2006)
- Ovvero caricare un peso presunto e scaricare il peso verificato a destino con le relative e opportune annotazioni.

CONCLUSIONI

Posto quanto sopra alla luce delle problematiche applicative riscontrate per il caso in disamina l’unico criterio adottabile appare essere quello generale, di derivazione giurisprudenziale relativo al fatto che il peso finale non possa essere completamente sganciato dalla realtà.

A ben vedere, infatti, in base alla *ratio* della norma appare sostenibile affermare che nella *microraccolta*, per natura, è insito il fatto - ossia il legislatore ne ha

Microraccolta e peso da verificarsi a destino: dubbi applicativi

⁷ Tar Lombardia n. 4526 del 2 novembre 2010

⁸ Art. 258, commi 4 e ss. “4. *Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all’articolo 193 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.300 euro. Si applica la pena di cui all’articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.*

5. *Se le indicazioni di cui ai commi 1 e 2 sono formalmente incomplete o inesatte ma i dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge consentono di ricostruire le informazioni dovute, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 260 euro a 1.550 euro. La stessa pena si applica se le indicazioni di cui al comma 4 sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge, nonché nei casi di mancato invio alle autorità competenti e di mancata conservazione dei registri di cui all’articolo 190, comma 1, o del formulario di cui all’articolo 193”.*

TRACCIABILITÀ

di Giulia Todini

accettato il rischio - di mescolare tra loro i rifiuti oggetto di singoli prelievi.

Per tale ragione, appare lecito ritenere l'insieme dei carichi effettuati presso ogni punto prelievo al pari di un unico carico a destino.

Tuttavia, se da un lato, il legislatore ha voluto agevolare la *microraccolta*, dall'altro facendo ciò ha fatto sì che il carico possa formalmente considerarsi come un unico carico e per tale ragione rimane da valutare la differenza di peso a destino in tal senso.

In altre parole, posto il peso da verificarsi a destino e il carico - per natura - mescolato le uniche opzioni nel caso di specie appaiono quelle di *"imputare"* la differenza di peso a destino rispetto a quello stimato:

- su un unico carico e, dunque, riportarla (tutta) solo su un unico FIR. Tale logica, tuttavia, esporrebbe a differenze di peso rilevanti *"sganciate dalla realtà"* e, dunque, passibili di sanzione;
- redistribuire il *delta* del peso complessivo in modo proporzionale tra tutti i FIR.

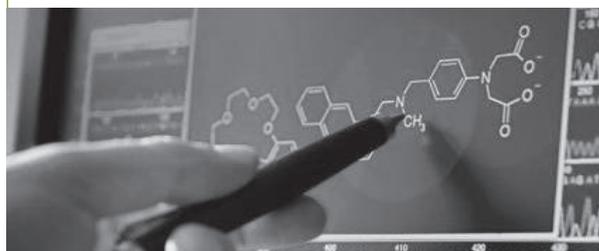
Pertanto, a parere della scrivente, seppur tale procedura lascia ampi margini di dubbio in ordine alla correttezza da un punto di vista delle reale individuazione e indicazione - in termini di peso - dei singoli carichi effettuati appare tuttavia fondata su una logica di ordine applicativo che non trova altra adeguata soluzione dal punto di vista normativo.

Microcolta e peso da verificarsi a destino: dubbi applicativi

DIVENTA UN VERO ESPERTO SISTEMA RIFIUTI CERTIFICATO (ESR)

Nasce così l'esclusivo MASTERplus per la CERTIFICAZIONE DELL'ESPERTO SISTEMA RIFIUTI (ESR) la nuova figura professionale definita dalla Prassi UNI/PdR 60:2019

La figura professionale dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), nell'attuale panorama normativo europeo ha un ruolo sempre più centrale ed indispensabile, operando nell'intera filiera della gestione dei rifiuti, dalla produzione fino alla destinazione finale, con competenze tecniche-logistiche e amministrative.



Il Master si compone di 6 moduli

ROMA

dal 23 Aprile al 15 Maggio 2020

MILANO

dal 14 Maggio al 4 Giugno 2020

COSTO DEL CORSO:
2400 euro (IVA ESCLUSA)

*Sei un abbonato Ambiente Legale Digesta?
Per TE uno sconto riservato del 10%*

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

“*Trasporto transfrontaliero su nave: la corretta compilazione dell’Allegato VII*”

di **LETIZIA ZAVATTI**

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

ABSTRACT

Il presente contributo si propone di fare chiarezza in merito ad una particolare ipotesi di trasporto transfrontaliero, ossia quella effettuata via mare.

In particolare, nel presente scritto verranno forniti chiarimenti in merito agli aspetti critici che emergono qualora il soggetto che organizza la spedizione di rifiuti stipuli un contratto di trasporto con un vettore, il quale, a sua volta, concluda con una compagnia navale un contratto per la locazione di uno spazio sulla nave per la collocazione del carico.

È infatti evidente che in una simile fattispecie di trasporto transfrontaliero sorgono diversi dubbi e criticità sul soggetto che deve essere indicato nella Casella 5 a-c dell’Allegato VII riservata al vettore. Ed invero, occorre chiedersi se in tale sezione occorra inserire i dati del *vettore* con il quale è stato stipulato il contratto di trasporto ovvero quelli della compagnia di navigazione che in concreto ospita il carico.

IN SINTESI

- Il trasporto transfrontaliero di rifiuti è disciplinato dal Reg. (CE) 1013/2006 che istituisce le procedure e i regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell’origine, della destinazione e dell’itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti spediti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione;
- la *procedura con obblighi generali di informazione* è meno onerosa rispetto alla procedura ordinaria in quanto richiede l’invio di *meno informazioni* rispetto alla procedura di notifica e autorizzazione scritta;
- tra gli adempimenti previsti vi è la compilazione dell’Allegato VII del Reg. (CE) 1013/2006, nel quale devono essere inseriti i dati dei soggetti coinvolti nella spedizione, il quantitativo effettivo della spedizione, i codici di classificazione dei rifiuti spediti e una serie di altre informazioni relative alla spedizione;
- quando il soggetto che organizza la spedizione di rifiuti stipula un contratto di trasporto con un vettore, il quale, a sua volta, conclude con una compagnia navale un contratto per la locazione di uno spazio su una nave per la collocazione del carico, occorre chiarire se nella Casella 5 a-c dell’Allegato VII debbano essere indicati i dati del vettore ovvero quelli della compagnia navale.

Trasporto transfrontaliero su nave: la corretta compilazione dell’Allegato VII

1. Introduzione

Il presente contributo si propone di fare chiarezza in merito ad una particolare ipotesi di trasporto transfrontaliero, ossia quella effettuata *via mare*.

In particolare, nel presente scritto verranno forniti chiarimenti in merito agli aspetti critici che emergono qualora il soggetto che organizza la spedizione di rifiuti stipuli un contratto di trasporto con un vettore, il quale, a sua volta, concluda con una compagnia navale un contratto per la locazione di uno spazio su una nave per la collocazione del carico.

È infatti evidente che in una simile fattispecie di trasporto transfrontaliero sorgono diversi dubbi e criticità sul soggetto che deve essere indicato nella Casella 5 a-c dell'Allegato VII riservata al *vettore*. Ed invero, occorre chiedersi se in tale sezione occorra inserire i dati del vettore con il quale è stato stipulato il contratto di trasporto ovvero quelli della compagnia di navigazione che in concreto ospita il carico.

Occorre, pertanto, rintracciare nella normativa comunitaria le norme e le definizioni più aderenti al caso prospettato al fine di fornire adeguati chiarimenti in merito a quegli aspetti che, nella fattispecie ipotizzata, mostrano maggiori profili di incertezza.

2. Sulla normativa in materia di spedizione transfrontaliera di rifiuti

Il trasporto transfrontaliero di rifiuti è disciplinato dal Regolamento (CE) 1013/2006¹, il quale recepisce nel diritto comunitario le disposizioni della Convenzione di Basilea², nonché la Decisione dell'OCSE³ sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi. Sono invece definiti "*non OCSE*" i paesi terzi che non hanno sottoscritto alcun accordo internazionale ai fini dell'applicabilità del Reg. 1013/2006.

Il suddetto Regolamento istituisce le procedure e i regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in funzione dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti spediti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione.

In particolare, esso si applica alle spedizioni di rifiuti:

- fra Stati membri, all'interno dell'Unione europea o con transito attraverso paesi terzi;
- importati nella Comunità da paesi terzi;
- esportati dalla Comunità verso paesi terzi;
- esportati dalla Comunità, con un itinerario da e verso paesi terzi⁴.

Ebbene, per l'organizzazione delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti, il Legislatore comunitario ha previsto due distinte procedure documentali:

- la *procedura di notifica e autorizzazione scritte preventive (iter autorizzativo)*, che prevede che il soggetto che organizza la spedizione trasmetta una notifica scritta preventiva all'Autorità competente del Paese di spedizione, corredata dal contratto stipulato con il destinatario per il recupero o lo smaltimento dei rifiuti notificati o da una dichiarazione che ne dimostri l'esistenza;
- la *procedura con obblighi generali di informazione (iter informativo)* disciplinata dall'art. 18 Reg. 1013/2006 recante "*Rifiuti che devono essere accompagnati da determinate informazioni*".

Quanto alla *procedura con obblighi generali di informazione*, essa è meno onerosa rispetto alla procedura ordinaria in quanto richiede l'invio di *meno informazioni* rispetto alla procedura di notifica e autorizzazione scritta.

Essa si applica alle spedizioni transfrontaliere destinate ad impianti di recupero aventi ad oggetto:

- i rifiuti elencati negli allegati III e V parte 1 elenco B Reg. 1013/2006 (c.d. *lista verde*);
- i rifiuti elencati nell'allegato III B;
- le miscele di rifiuti elencate nell'allegato III A, purché il recupero corretto della miscela non sia escluso dalla composizione delle miscele;
- i rifiuti destinati alle analisi di laboratorio, in quantità comunque non superiore a 25 kg.

In particolare, gli oneri informativi cui deve adempiere il notificatore prima di effettuare la spedizione ai sensi dell'art. 18 Reg. 1013/2006 consistono:

- da un lato, nella stipulazione di un apposito

1 Regolamento (Ce) N. 1013/2006 del Parlamento Europeo del Consiglio del 14 Giugno 2006 relativo alle Spedizioni di Rifiuti.

2 Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento.

3 *Decision of the Council C(2001)107/Final concerning the control of transboundary movements of wastes Destined for recovery operations, as amended by C(2004)20*. Cfr. <http://www.oecd.org/env/waste/30654501.pdf>

4 Art. 1, Reg. CE n. 1013/2006.

di *Letizia Zavatti*

TRANSFRONTALIERO

contratto con il destinatario nel quale deve essere specificato che il soggetto che organizza la spedizione è obbligato a riprendere i rifiuti o, in alternativa, ad assicurarne il recupero e provvederne il deposito;

- e, dall'altro, nella compilazione del documento di cui all'*Allegato VII* Reg. 1013/2006, nel quale devono essere inseriti i dati dei soggetti coinvolti nella spedizione, il quantitativo effettivo della spedizione, i codici di classificazione dei rifiuti spediti e una serie di altre informazioni relative alla spedizione.

Tale ultimo documento viene sottoscritto dal soggetto che organizza la spedizione, e accompagna la spedizione dei rifiuti dall'origine all'impianto di destinazione, dove poi viene sottoscritto dal destinatario, dal titolare dell'impianto di recupero o del laboratorio che riceve i rifiuti, e ciascuno dei soggetti coinvolti è **tenuto alla conservazione di copia** del documento e delle relative informazioni per almeno tre anni dalla data di inizio della spedizione.

La *ratio* sottesa a tale disciplina è invero quella di predisporre un metodo di sorveglianza e controllo tale da *“preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e della salute umana”*⁵.

Ebbene, il Reg. 1013/2006, in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti, non prevede istruzioni specifiche per la compilazione dell'*Allegato VII*. L'unica indicazione relativa alle modalità di compilazione è fornita dalla Nota 1 situata in calce al documento stesso, la quale recita *“per compilare tale documento si vedano anche le corrispondenti istruzioni specifiche di cui all'Allegato IC del Reg. (Ce) 1013/2006”*. Tali istruzioni sono contenute nel Reg. (Ce) 669/2008⁶, tuttavia, esse risultano di difficile applicazione in quanto non esiste una vera e propria

corrispondenza diretta fra le Caselle previste nell'*Allegato VII* e quelle dell'*Allegato IC*, in quanto queste ultime fanno riferimento ai documenti di notifica e movimento richiesti dalla *procedura di notifica e autorizzazione scritte preventive*.

Pertanto, al fine di compilare correttamente l'*Allegato VII*, vengono in soccorso le *“Linee Guida n. 10 dei Corrispondenti”*⁷, redatte dagli Stati membri dell'Unione al fine di rendere più semplice ed omogenea l'interpretazione della norma in ragione delle poche indicazioni offerte dal Reg. 1013/2006.

Alla luce di quanto detto sinora, deve dunque ritenersi che la corretta compilazione dell'*Allegato VII* sia indispensabile al fine di consentire alle Autorità competenti dei paesi interessati di svolgere il ruolo di sorveglianza su di esse gravante e, pertanto, *la presenza al suo interno di informazioni erronee, non coerenti o non veritiere integra un'ipotesi di spedizione illegale di rifiuti ai sensi dell'art. 2, punto 35 del Reg. 1013/2006*⁸.

Tale norma invero qualifica come *illegale*, qualsiasi spedizione di rifiuti *“effettuata con l'autorizzazione delle autorità competenti interessate ottenuta mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi”* o per la quale, in relazione alle spedizioni di rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4 Reg. 1013/2006, sia stato accertato che *“la spedizione è effettuata in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'allegato VII”*⁹.

Sotto il profilo sanzionatorio, tale condotta è punita con l'obbligo, per il responsabile, della ripresa dei rifiuti spediti ex art. 24 Reg. 1013/2006 e del pagamento delle relative spese. Tale condotta espone altresì il responsabile alle sanzioni previste per il reato di *traffico illecito di rifiuti* di cui all'art. 259 D.Lgs. 152/2006: norma incriminatrice estremamente ampia che punisce chi effettua una spedizione transfrontaliera di rifiuti che integra la definizione

5 Considerando n. 7 del reg. (CE) 1013/2006.

6 Reg (CE) N. 669/2008 della Commissione del 15 luglio 2008 che integra l'allegato IC de regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti.

7 Linee Guida n. 10 dei Corrispondenti *“Spedizioni di rifiuti a norma dell'Articolo 18 del Regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti”*. Le linee guida in oggetto rappresentano l'intesa raggiunta da tutti gli Stati membri sull'interpretazione da dare al Regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti (Regolamento sulle spedizioni di rifiuti - WSR). Sono state concordate dai corrispondenti tramite procedura scritta il 12 maggio 2017. Non sono giuridicamente vincolanti.

8 L'art. 259 D.Lgs. 152/2006 invero dispone che *“chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso è punito con la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.”* Tuttavia, il Reg. 1013/2006 ha abrogato il Reg. 259 con effetto dal 12 luglio 2007, per cui i riferimenti a tale regolamento s'intendono ora relativi a quello nuovo (art. 61). In particolare, nel nuovo regolamento non si rinviene alcuna norma concernente il traffico illecito di rifiuti per cui l'art. 26 del Reg. 259 trova il suo corrispondente nell'art. 2 (definizioni), punto 35 (spedizione illegale), del Reg. 1013.

9 Art. 2, punto 35 lett. g), iii) Reg. 1013/2006 *“Definizioni”*.

TRANSFRONTALIERO

di Letizia Zavatti

di “*spedizione illegale di rifiuti*” ai sensi dell’art. 2, punto 35 del Reg. 1013/2006¹⁰.

Ecco che allora la corretta individuazione del soggetto da indicare nella Casella 5 a-c dell’Allegato VII relativa al *vettore*, laddove il trasporto avvenga per il *tramite di navi* sulle quali il *vettore* ha locato uno spazio per ospitare il carico assume grande rilievo.

3. Sulla compilazione della Casella 5 a-c dell’Allegato VII

La normativa in materia di rifiuti non offre sufficienti indicazioni per la soluzione del quesito in oggetto. Ed invero, se da un lato il Reg. 1013/2006 non contiene una definizione di “*vettore*”, dall’altro le Linee guida n. 10 dei Corrispondenti si limitano a prevedere che “*le informazioni e la firma richieste nella casella 5 vanno riportate da ogni vettore o suo rappresentante quando prende in consegna la spedizione*”.

Purtuttavia, l’art. 265 c. 2 D.Lgs. 152/2006¹¹ dispone che, in attesa delle specifiche norme regolamentari e tecniche in materia di tracciabilità dei rifiuti - *i rifiuti sono assimilati alle merci per quanto concerne il regime normativo in materia di trasporti via mare* e la disciplina delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e maneggio in aree portuali.

In ragione di tale richiamo occorre, pertanto, fare riferimento alle disposizioni contenute nel Codice della Navigazione (R.D. 327/1942) in materia di *contratti di trasporto*¹², i quali, disciplinati dagli articoli dal 396 al 467¹³, rientrano nella più ampia figura del *contratto di trasporto* regolata dal diritto comune di cui all’art. 1678 ss. c.c. secondo cui *il vettore si obbliga, verso un corrispettivo, a trasferire persone o cose da un luogo ad un altro e, nel contempo, rispettivamente a proteggerle o a custodirle*.

Ed invero, il vettore, assume nei confronti del sog-

getto che organizza la spedizione un’*obbligazione di risultato* - in quanto si impegna ad effettuare il trasporto delle cose dal luogo di carico al luogo di destinazione garantendo su di esse la custodia e la vigilanza.

A conferma di tale ricostruzione si pone peraltro l’art. 422 cod. nav.¹⁴ che nel disciplinare le responsabilità del *vettore*, definisce tale soggetto come colui che “*risponde della perdita o delle avarie delle cose consegnategli per il trasporto, dal momento in cui le riceve al momento in cui le riconsegna, nonché dei danni per il ritardo [...]*”.

In conclusione, dunque, può dirsi che il soggetto qualificabile come *vettore* ai fini della compilazione dell’Allegato VII nel caso di spedizione transfrontaliera di rifiuti via mare è il soggetto con il quale la viene stipulato il contratto di trasporto e su cui ricade l’obbligo di custodia e vigilanza.

*

Occorre, nondimeno, rilevare che il legislatore ha previsto che il trasferimento di cose possa avvenire anche nella forma del *trasporto di carico totale o parziale*¹⁵. In tali ipotesi, l’obbligazione del *vettore* è quella di riconsegnare a destinazione, con una determinata nave, un carico che, rispettivamente, occupa *tutti o alcuni degli spazi disponibili della nave*.

Qualora dunque un soggetto organizzatore di una spedizione transfrontaliera di rifiuti stipuli con il *vettore* un *contratto di trasporto* del proprio carico e il *vettore* a sua volta concluda con una compagnia navale un *contratto di locazione* di uno spazio per adempiervi, ci si potrebbe chiedere chi dovrà essere indicato nella Casella 5 a-c dell’Allegato VII.

Il *vettore* ovvero la *compagnia navale*?

Ebbene, la giurisprudenza¹⁶ sul punto ha ritenuto che i contratti stipulati al fine di regolare la disponibilità di uno spazio determinato sulla nave con la

10 L’art. 259 D.Lgs. 152/2006 invero dispone che “*chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell’articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259, o effettua una spedizione di rifiuti elencati nell’Allegato II del citato regolamento in violazione dell’articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso è punito con la pena dell’ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l’arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.*” Tuttavia, il Reg. 1013/2006 ha abrogato il Reg. 259 con effetto dal 12 luglio 2007, per cui i riferimenti a tale regolamento s’intendono ora relativi a quello nuovo (art. 61). In particolare, nel nuovo regolamento non si rinviene alcuna norma concernente il traffico illecito di rifiuti per cui l’art. 26 del Reg. 259 trova il suo corrispondente nell’art. 2 (definizioni), punto 35 (spedizione illegale), del Reg. 1013.

11 Art. 265 c. 2 D.Lgs. 152/2006 “*Disposizioni transitorie*”.

12 Capo III “*Del trasporto*”, Sez. I “*Del trasporto di persone*” e Sez. II “*Del trasporto di cose in generale*”, Artt. 396 - 467 cod. nav.

13 Capo III “*Del trasporto*” Sez. I “*Del trasporto di persone*” e Sez. II “*Del trasporto di cose*”, artt. 396 - 467 cod. nav.

14 Art. 422 cod. nav. “*Responsabilità del vettore*”.

15 Art. 439 ss. cod. nav.

16 Trib. Massa, 19 gennaio 2016, sent. n. 41.

di *Letizia Zavatti*

TRANSFRONTALIERO

quale viene effettuato il trasporto delle merci sono *strettamente connessi al contratto di trasporto e ai relativi diritti ed obblighi da esso nascenti*.

Secondo tale indirizzo giurisprudenziale, dunque, posto che il *vettore* è colui con cui il soggetto che organizza la spedizione stipula il *contratto di trasporto* ex art. 491 cod. nav., sarà questi a dover essere indicato nella Casella 5 a-c dell'Allegato VII.

In altre parole, pertanto, nella Casella dell'Allegato VII dedicata al vettore dovranno sempre essere indicati i dati del soggetto con il quale il soggetto che organizza la spedizione ha stipulato il contratto di trasporto ai sensi dell'art. 419 cod. nav. E ciò a prescindere dall'esistenza di un contratto di locazione di uno spazio sulla nave tra il vettore e la compagnia navale, di cui peraltro il soggetto organizzatore della spedizione ben potrebbe non essere a conoscenza.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR



Il transfrontaliero

19 Marzo 2020

ore 16:30-18:00

Una normativa comunitaria ed internazionale trova applicazione nel caso in cui si vogliano spedire ovvero ricevere i rifiuti all'estero.

Una norma che non sempre si concilia con la normativa nazionale e che necessita di un adeguato approfondimento.

Con il presente corso pertanto si fornirà una accurata panoramica della normativa applicabile verificando gli obblighi per la spedizione transfrontaliera dei rifiuti declinata attraverso le figure coinvolte.

Ampio spazio ai quesiti e ai casi pratici.

COSTO DEL CORSO

99,00 euro (IVA esclusa)

DOCENTE: Avv. Michele Rotunno

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

Trasporto transfrontaliero su nave: la corretta compilazione dell'Allegato VII

“ La designazione a cascata nei consorzi: il caso dei servizi ambientali ”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

La designazione a cascata nei consorzi:
il caso dei servizi ambientali

ABSTRACT

Come noto, per il codice dei contratti pubblici, i consorzi stabili sono gruppi di imprese consorziate in maniera durevole, con la finalità di partecipare a gara pubblica in forma aggregata.

In tale quadro, il consorzio che abbia conseguito un affidamento pubblico, spesso non lo esegue direttamente, bensì ne affida la realizzazione operativa ad una delle sue consorziate.

Nondimeno, occorre chiarire quali siano le regole per una legittima designazione, specie nel caso in cui del soggetto aggregato faccia parte un soggetto costituito a sua volta in forma consortile.

È lecito in tale caso svolgere una doppia designazione? Che rapporto deve in concreto legare consorzio ed esecutore materiale? Ed ancora, vi sono conseguenze sulla validità dell'affidamento in caso di designazione illegittima?

L'articolo si concentra sul tema della designazione a cascata all'interno dei consorzi ricostruendo la principale giurisprudenza sul tema.

IN SINTESI

- Per designazione a cascata si intende l'ipotesi in cui un *consorzio aggiudicatario di un appalto* designi quale esecutore una *consorzziata* che a sua volta designi un *terzo soggetto*;
- secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato la designazione a cascata è di norma vietata;
- nondimeno, sembra possibile affermare che la stessa sia legittima:
 - in favore di una *consorzziata* costituita in forma consortile;
 - laddove detta *consorzziata designata* individui già in sede di gara la *sua consorzziata esecutrice*;
- in nessun caso, la designazione finale potrà avvenire in favore di soggetto in semplice rapporto associativo con il consorzio esecutore;
- ad ogni buon conto, la *designazione a cascata* realizzata fuori dai descritti *limiti*, invaliderà solo la sub designazione e non l'intero affidamento. Pertanto, ad essere invalidata sarà la designazione oltre il terzo soggetto ovvero la designazione a mero associato.

di Roberta Tomassetti

APPALTI

Premessa

Come noto i consorzi stabili sono imprese consorziate in maniera durevole, con la finalità di partecipare a gara pubblica in forma aggregata.

In tale quadro, un consorzio che abbia conseguito un affidamento pubblico, spesso non lo esegue direttamente, bensì ne affida la realizzazione operativa ad una o più delle sue consorziate.

Nondimeno, occorre chiarire quali siano le regole per una legittima designazione, specie nel caso in cui del soggetto aggregato faccia parte un soggetto costituito a sua volta in forma consortile.

Ed invero, per designazione a cascata si intende l'ipotesi in cui un *consorzio aggiudicatario di un appalto* designi quale esecutore una *consorziata* che a sua volta designi un *terzo soggetto*.

Per stabilire i limiti di legittimità di tale operazione si procede in primo luogo a valutare la disciplina contenuta nel Codice dei Contratti Pubblici per ciò che riguarda gli obblighi a cui un consorzio è assoggettato con riferimento all'individuazione della *consorziata esecutrice*.

In secondo luogo, occorre ricostruire la principale giurisprudenza sul punto.

2. Sulla legittimità di una designazione a cascata

In materia di partecipazione a gara pubblica da parte di *consorzi* e designazione della *consorziata esecutrice*, la legge **non prende posizione espressa sulla possibilità di una designazione a cascata**.

Ed invero, la disposizione di cui all'art. 48, comma 7, secondo capoverso del Codice dei Contratti Pubblici, D. Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50 dispone solo che: *"I consorzi di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c), sono tenuti ad indicare, in sede di offerta, per quali consorziati il consorzio concorre"*.

Detta disposizione è peraltro perfettamente conforme a quanto precedentemente disposto dal vecchio Codice degli appalti, D. Lgs. del 12 aprile 2006, n. 163 all'art. 37, comma 7, nonché dal precedente art. 13, comma 4, della legge n. 109/1994.

La citata normativa è stata però oggetto di interpretazione ad opera dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 20 maggio 2013, n. 14, sotto il profilo della **legittimità delle designazioni a cascata**.

La sentenza aveva ad oggetto un'ipotesi di *designazione a cascata* in cui il *consorzio* affidatario individuava una sua *consorziata esecutrice* che a sua volta individuava una terza *impresa esecutrice* ad essa solo *associata* – e non consorziata.

In altre parole, si trattava di una situazione in cui

finiva per essere individuato esecutore un *soggetto terzo* privo di rapporto organico o comunque di relazione diretta con il consorzio aggiudicatario.

Ebbene, in tale caso, proprio in ragione dell'assenza di un legame tra consorzio affidatario e impresa in definitiva individuata quale esecutrice, l'Adunanza Plenaria ha fornito una interpretazione della disciplina in materia di partecipazione a evidenza pubblica dei consorzi secondo cui il *consorzio* che partecipa ad una gara lo fa in proprio ma per conto di una *consorziata esecutrice*, che va espressamente individuata in sede di gara ed a cui **non è consentito individuare a cascata un soggetto diverso quale titolare delle operazioni esecutive**.

In altre parole, la designazione a cascata, fuori dalla designazione operata dal consorzio affidatario in favore di una sua consorziata sarebbe vietata.

Posto quanto sopra, occorre tuttavia segnalare come a conclusioni parzialmente differenti sembra possibile giungere per il caso in cui, in sede di gara, un *consorzio* individui quale *esecutrice* una sua *consorziata costituita in forma di consorzio la quale individui a sua volta quale esecutrice una sua consorziata*.

Ed invero, è da ritenere che, in questo caso, sia legittima l'ulteriore designazione realizzata dal *consorzio esecutore* in favore di una sua *consorziata* quale soggetto materialmente impegnato sull'appalto.

A sostegno di quanto esposto è possibile richiamare la Deliberazione dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici del 10 gennaio 2007 ove si legge: *"Il consorzio di cooperative ex legge n. 422/1909 stipula il contratto di appalto in nome proprio e per conto dei consorziati: ai sensi dell'articolo 1705 c.c., il mandatario che agisce in proprio nome acquista i diritti e assume gli obblighi derivati dagli atti compiuti con i terzi. Quindi il consorzio mandatario risponderà sempre e comunque in prima persona avendo agito in nome proprio*.

Sulla base di dette disposizioni, l'impresa facente parte del consorzio a sua volta consorziato del consorzio aggiudicatario, pur non avendo rapporti diretti con quest'ultimo, deve rispondere delle obbligazioni assunte dal consorzio cui appartiene in virtù del rapporto organico instaurato fra l'impresa ed il consorzio.

Sulla base di quanto sopra non sembrano sussistere impedimenti alla individuazione da parte di un consorzio partecipante ad una gara di appalto di un proprio consorziato, a sua volta consorzio, che per l'esecuzione dell'appalto ha individuato una impresa ad esso associata.

Tuttavia, in tal caso, assume particolare rilevanza la tutela dell'amministrazione sotto il profilo dei sog-

APPALTI

di Roberta Tomassetti

getti che si trovano ad interloquire con la stessa: se infatti, l'imputazione giuridica del contratto è a carico del consorzio offerente, l'esecuzione dell'appalto, attesi i profili di pubblico interesse e tutela del pubblico erario, riveste una rilevanza primaria e pertanto è necessario che in sede di partecipazione alla gara, il consorzio offerente, come nel caso di specie, indichi sia il consorziato per il quale intende concorrere sia l'impresa che quest'ultimo designa quale esecutrice dei lavori. Se infatti, la scelta ricade su un consorziato che a sua volta, è esso stesso un consorzio, sarà necessario che nell'offerta venga indicato anche il nominativo dell'affidatario finale dei lavori, per consentire alla S.A. di effettuare le necessarie verifiche sull'affidabilità morale e quelle relative all'antimafia”.

In ragione di quanto esposto l'AVCP ha ritenuto che un consorzio possa designare quale soggetto esecutore dell'appalto un secondo consorzio che sia suo consorziato, il quale deve individuare, fin dalla presentazione dell'offerta, l'impresa esecutrice dell'appalto¹.

Quanto affermato ha trovato peraltro riscontro in giurisprudenza successiva.

In merito è possibile citare la sentenza TAR Puglia, sez. II del 23 febbraio 2010, n. 596 – confermata dal Consiglio di Stato, sez. V, del 6 ottobre 2010, n. 7332 – dove si legge: “*Senonché, il suindicato favore legislativo verso l'ammissione alle gare dei Consorzi di cooperative verrebbe frustrato ove il Consorzio partecipante annoveri tra i suoi associati un altro Consorzio di cooperative.*

Infatti, anche quest'ultimo non può assumere direttamente l'esecuzione dei lavori, a ciò impedito dalla “sua natura consortile che, in quanto basata su causa mutualistica, non lo legittimerebbe, per statuto, ad organizzare i fattori produttivi in funzione dell'esecuzione dei lavori” (Cons. Stato n. 3477/07, cit., pag. 9).

Consequentemente, le Cooperative di produzione e lavoro vedrebbero di gran lunga affievolite le possibilità di rendersi esecutrici di lavori pubblici, limitate alla sola ipotesi in cui esse siano direttamente consorziate al soggetto partecipante alla gara (poiché, altrimenti, non potrebbero essere direttamente indicate dal Consorzio partecipante – che deve designare un proprio consorziato, ex art. 37 del Codice – né dal Consorzio di cui fanno parte).

Senonché, non è rinvenibile alcun dato normativo

che possa fondare una limitazione siffatta, la quale al contrario si porrebbe in antitesi con il “favor” del legislatore verso l'incentivazione della mutualità cooperativa, di cui s'è detto.

Pertanto, deve ammettersi che un Consorzio fra cooperative di produzione e lavoro che includa tra i propri associati un altro Consorzio di cooperative, possa designare quest'ultimo affinché esso indichi una sua Cooperativa in possesso dei requisiti per eseguire i lavori.

Inoltre, neppure può assumersi che il soggetto chiamato a eseguire i lavori non abbia alcun rapporto con il Consorzio aggiudicatario, trattandosi di cooperativa facente parte di un Consorzio associato al primo e, quindi, legato ad esso da un rapporto non dissimile”.

In tale quadro, la descritta interpretazione normativa volta ad affermare la legittimità della *designazione a cascata* - con particolare riferimento all'ipotesi di cascata tra consorzi - pare oggi confermata anche dal Bando tipo n. 2 predisposto dall'ANAC per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi di pulizia approvato a mezzo di Delibera del 10 gennaio 2018, n. 2 ove si legge: “*Nel caso di consorzi di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c) del Codice, le consorziate designate dal consorzio per l'esecuzione del contratto non possono, a loro volta, a cascata, indicare un altro soggetto per l'esecuzione. Qualora la consorziata designata sia, a sua volta, un consorzio di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c), quest'ultimo indicherà in gara la consorziata esecutrice.*”

*

Alla luce della ricostruzione *normativa e giurisprudenziale* proposta è da ritenere che la *designazione a cascata all'interno di un consorzio stabile* ovvero di *cooperative di produzione e lavoro* sia di norma vietata.

Nondimeno, la stessa potrebbe essere considerata legittima nel caso in cui un consorzio designi esecutore un altro consorzio che sia suo consorziato - il quale a sua volta deve individuare in sede di gara la sua consorziata esecutrice. In altre parole, i soggetti coinvolti potrebbero essere solo 3: consorzio aggiudicatario, consorzio esecutore, consorziata esecutrice.

In ogni caso, la designazione finale non potrà avvenire in favore di soggetto in semplice rapporto associativo con la *consorziata designata quale esecutrice*, ovvero senza una relazione seppure indiretta con il

1 Peraltro, è ben vero che la sentenza si pronuncia in materia di *affidamento di lavori pubblici* e con particolare riguardo ad un *consorzio di cooperative produzione e lavoro* costituite in base alla legge 422/1909. Nondimeno, essa detta un *principio di diritto* che, ben può essere applicato anche per i *consorzi stabili* – sitante l'espressa assimilazione delle due tipologie di consorzio sotto il profilo della disciplina di cui al già citato art. 48, comma 7 - ed alla materia dei servizi.

di Roberta Tomassetti

APPALTI

consorzio affidatario.

Ad ogni buon conto, stante l'assenza di riferimenti normativi certi e la posizione assunta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sarà fondamentale un confronto sul punto con la stazione appaltante.

3. Sulle conseguenze di una designazione a cascata illegittima

Posto quanto sopra, occorre valutare quali siano gli effetti di una eventuale designazione illegittima. Più nello specifico occorre chiarire se la stazione appaltante sia tenuta ad escludere da gara il soggetto che presenti un'offerta improntata sul modello della designazione a cascata ovvero, se l'aggiudicazione in favore di detto soggetto sia invalida.

In proposito si è chiaramente pronunciata l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 14/2013 secondo la quale l'ipotesi in commento non determina **un effetto invalidante dell'intero affidamento, bensì una semplice invalidità della sub designazione che violi i limiti indicati.**

In altre parole a cadere sarà la designazione oltre il terzo soggetto ovvero la designazione a mero associato, restando invece perfettamente valide le designazioni precedenti.

Ed invero, si legge nelle motivazioni della sentenza: *“In conformità al ricordato orientamento giurisprudenziale, è da ritenere, pertanto, che l'indicazione di una sub-affidataria dei lavori non sia ammissibile, per le ragioni esposte sopra, e tuttavia che tale operazione vitiat, nel senso che non impedisce di conservare legittimamente l'aggiudicazione in capo al Consorzio, purché questo abbia provveduto – come in effetti è avvenuto - ad indicare in sede di offerta l'impresa consorziata da cui sarebbero stati eseguiti i lavori stessi. E' questo, infatti, l'unico specifico adempimento imposto dall'art. 37, comma 7, del d.lgs. n. 163 del 2006, con conseguente irrilevanza dei comportamenti posti in essere sul punto dalla consorziata designata”.*

In tale quadro, il consorzio potrà procedere ad indicare quale esecutrice una *consorziata diversa* da quella originariamente individuata, laddove ciò sia reso necessario da motivi sopravvenuti.

Ed infatti, prosegue sul punto l'Adunanza Plenaria: *“A corollario del precedente assunto, la giurisprudenza citata ha inoltre affermato che al Consorzio aggiudicatario va riconosciuta la facoltà di indicare, quale esecutore, una diversa propria consorziata, ove, per motivi sopravvenuti, la prima designata non sia in condizione di svolgere compiutamente la prestazione”.*

CONCLUSIONI

In ragione di quanto esposto è possibile concludere che, di norma, **è contraria alla normativa in materia di contratti pubblici la c.d. designazione a cascata.**

In particolare, non è considerato conforme alla legge il fatto che un consorzio designi quale esecutrice di un appalto una sua consorziata che a sua volta designi un soggetto terzo – tanto se si tratti di un'altra consorziata non individuata in gara, ancor più laddove si tratti di un soggetto non legato da rapporto consortile.

A conclusioni parzialmente diverse si può arrivare solo laddove la *consorziata esecutrice* sia a sua volta costituita in forma di consorzio e questa abbia **già in sede di gara, individuato la sua consorziata esecutrice.**

Purtuttavia, stante l'assenza di riferimenti normativi certi si consiglia sempre un confronto in proposito con la stazione appaltante.

“*Abbandono di rifiuti non propri da parte del titolare dell'impresa: si configura il reato ex art. 256 comma 2 del TUA?*”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Abbandono di rifiuti non propri da parte del titolare dell'impresa

ABSTRACT

L'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti da parte del titolare dell'impresa o responsabile dell'ente sono disciplinati dall'art. 256 comma 2 del TUA.

Tale norma prevede che al titolare dell'impresa che abbia abbandonato dei rifiuti, vengano applicate le sanzioni previste dal comma 1 del medesimo articolo che punisce chiunque esercita attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza delle prescritte autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni.

Ma cosa accade se il titolare dell'impresa non esercita un'attività di gestione dei rifiuti e i rifiuti abbandonati non sono di sua produzione? Si configura comunque l'ipotesi di reato cui all'art. 256 comma 2 del TUA?

A rispondere a tale quesito ha provveduto la Corte di Cassazione nella recente sentenza n. 47285 del 2019, nella quale si è ribadito un principio già espresso in precedenti pronunce.

IN SINTESI

- La Corte di Cassazione nella sentenza n. 47285 del 21 novembre 2019, è stata chiamata a pronunciarsi sull'illecito di abbandono dei rifiuti posto in essere dal titolare dell'impresa ex art. 256 comma 2 del TUA;
- nel caso di specie, l'imputato condannato in secondo grado, fra l'altro, per il suddetto reato, ha presentato ricorso in Cassazione sostenendo la non configurabilità dell'illecito di abbandono di rifiuti da parte del titolare dell'impresa in quanto l'abbandono non riguardava rifiuti prodotti dall'impresa stessa;
- la Suprema Corte, al fine di risolvere la questione e pronunciarsi sulla sussistenza o meno dell'illecito di abbandono di rifiuti ex art. 256 comma 2 del TUA, ha ribadito un principio già statuito in precedenti pronunce;
- la Sentenza in commento offre lo spunto per approfondire il concetto di “*abbandono dei rifiuti*”.

di Greta Catini

SANZIONI

1. Il fatto

La Corte di Cassazione, come anticipato nelle premesse, è stata chiamata a pronunciarsi¹ sulla fattispecie illecita di **abbandono dei rifiuti da parte del titolare dell'impresa di cui all'art. 256 comma 2 del TUA**. Nella controversia in esame, infatti, il titolare di un'impresa, è stato condannato in secondo grado alla pena di un anno e tre mesi di arresto e 12.000,00 euro di ammenda per i reati di cui all'art. 256 comma 1 lett. a) e b) e comma 2 del TUA per aver posto in essere l'attività di gestione di rifiuti anche pericolosi, consistita nella raccolta, recupero e smaltimento dei medesimi in mancanza della prescritta autorizzazione, **nonché per aver depositato in modo incontrollato gli stessi**.

L'imputato, pertanto, ha presentato ricorso in Cassazione avanzando diversi motivi fra i quali (tralasciando nel presente commento a sentenza la disamina dell'art. 256 comma 1 del TUA), la violazione di legge in riferimento all'art. 256 comma 2 del TUA.

Nello specifico la tesi difensiva ha sostenuto la non configurabilità del reato di abbandono di rifiuti da parte del titolare dell'impresa di cui all'articolo sopra citato, in quanto, tale illecito penale, essendo un **reato proprio dell'imprenditore, deve riferirsi a cose prodotte dalle attività del medesimo, circostanza non sussistente nel caso di specie**.

In parole semplici, stando al ragionamento seguito dalla difesa, posto che i rifiuti oggetto dell'abbandono non provenivano dall'attività di impresa del soggetto imputato, non si sarebbe dovuta configurare l'ipotesi di reato di cui all'art. 256 comma 2 del TUA che appunto disciplina l'abbandono di rifiuti da parte del titolare dell'impresa.

La Corte di Cassazione, tuttavia, come vedremo nel prosieguo del presente articolo, non si è trovata in accordo con la tesi avanzata dall'imputato.

*

Al fine di comprendere, quindi, la decisione della Suprema Corte rispetto ai motivi addotti dal ricorrente, si procederà dapprima alla disamina delle disposizioni rilevanti per tale controversia, ovvero:

- l'art. 192 (*divieto di abbandono*) del TUA, in relazione al regime sanzionatorio ivi previsto;
- l'art. 256 (*attività di gestione di rifiuti non autorizzata*) comma 2 del TUA, che dispone il reato di abbandono dei rifiuti da parte del titolare dell'impresa;
- per poi analizzare il relativo percorso di ragionamento seguito dai giudici.

2. Il divieto di abbandono di rifiuti ex art. 192 del TUA e regime sanzionatorio

Il divieto di abbandono dei rifiuti è previsto espressamente dall'art. 192 del TUA il quale ai commi 1 e 2 dispone che: *“L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee”*.

La norma poi, al comma 3, continua disciplinando il regime sanzionatorio previsto nel caso in cui tale divieto non venga rispettato affermando che: *“fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.”*

Se la suddetta norma appare lacunosa dal punto di vista della definizione del concetto di abbandono dei rifiuti, al punto che è dovuta intervenire più volte l'interpretazione della giurisprudenza², la stessa invece appare ben definita dal punto di vista del **regime sanzionatorio**.

Abbandono di rifiuti non propri da parte del titolare dell'impresa

1 Cfr. Cass. Pen. Sez III del 21 novembre 2019, n. 47285.

2 *“La Giurisprudenza di legittimità ha individuato come tratto caratterizzante dell'illecito di abbandono dei rifiuti, l'occasionalità della condotta con cui la stessa viene realizzata. Tale caratteristica, invero, si desume dalla presenza di elementi indicativi quali:*

- *le modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento);*
- *la quantità di rifiuti abbandonata (che deve apparire modesta e, quindi, non eccessivamente impattante rispetto all'ambiente in cui si verifica l'abbandono);*
- *l'unicità della condotta di abbandono.*

La fattispecie di abbandono di rifiuti, pertanto, si distingue per la sua natura episodica consistente nella volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti da parte del soggetto autore dell'illecito, senza che vi sia alcun interesse per questo ultimo, circa la gestione dei rifiuti abbandonati dopo la collocazione degli stessi in un determinato luogo”;

SANZIONI

di Greta Catini

L'art. 192 del TUA, invero, oltre a disporre l'onere di rimozione dei rifiuti abbandonati ed il ripristino dei luoghi da parte dell'autore dell'illecito e degli altri soggetti interessati, fa salve le sanzioni di cui agli artt. 255 e 256 del TUA.

Tali norme prevedono entrambe le sanzioni da applicare in relazione alla violazione del divieto di abbandono dei rifiuti, tuttavia, disciplinano la prima un **illecito amministrativo** la seconda un **reato**.

L'art. 255 del TUA, infatti, al comma 1 dispone che: *“Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio”*.

La suddetta norma, pertanto, essendo diretta a sanzionare l'abbandono di rifiuti di modeste dimensioni, prevede un **illecito amministrativo** che si applica a **chiunque**, senza richiedere in capo al soggetto agente una particolare qualifica soggettiva.

Qualora, invece, il fatto sia stato realizzato da **titolari di imprese** o da **responsabili di enti** che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti, ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2, questo è qualificato dall'art. 256 secondo comma del D. Lgs. 152/2006 quale **illecito penale**.

L'art. 256 comma 2, invero, dispone che: *“Le pene di cui al comma 1 (facendo riferimento alle pene che sono previste per l'illecito di attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione) si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.”*

Il *discrimen* fra illecito penale ed illecito amministrativo, pertanto, è dato dalla qualifica di *“titolare dell'impresa”* e *“la differenza di trattamento è data da una presunzione di minore incidenza sull'ambiente dell'abbandono posto in essere da soggetti che non svolgono attività imprenditoriale o di gestione*

*di enti”*³.

Precisati i confini delle norme del TUA rilevanti in tema di abbandono dei rifiuti, si procederà ora alla comprensione dell'applicazione pratica delle stesse da parte della giurisprudenza di legittimità nel caso di specie sopra esplicitato.

3. L'abbandono di rifiuti non propri da parte del titolare dell'impresa e il reato 256 comma 2 del TUA

Alla luce della suddetta disamina, quindi, tornando al caso oggetto della sentenza in commento, non vi sono dubbi rispetto all'applicabilità dell'art. 256 comma 2 del TUA dal punto di vista della qualifica soggettiva dell'imputato.

Ed invero, questo ultimo, ha contestato di fronte alla Corte di Cassazione, la configurabilità di tale illecito, non in relazione alla sua qualifica di imprenditore, bensì in ordine al fatto che i rifiuti oggetto dell'abbandono non fossero derivanti dalla propria attività e, pertanto, non di sua produzione.

Ma cosa si intende per titolare dell'impresa? Per potersi parlare del reato ex art. 256 comma 2 i rifiuti abbandonati devono provenire direttamente dall'attività dell'imprenditore, che quindi deve essere un'attività avente per oggetto la gestione di rifiuti? O tale reato si configura a prescindere dalla loro provenienza?

Al fine di risolvere tale controversia, la Corte di Cassazione, nella propria decisione, ha richiamato una serie di precedenti pronunce⁴ nelle quali è stata delineata la qualifica di *“titolare dell'impresa”* richiesta dal comma 2 dell'art. 256 del TUA.

La giurisprudenza di legittimità, invero, nel tempo ha optato per una lettura sostanziale della suddetta norma, al fine di darne una interpretazione estensiva e maggiormente protettiva rispetto ai fenomeni di abbandono dei rifiuti.

Secondo l'orientamento prevalente seguito dalla Suprema Corte nella risoluzione del caso di specie, infatti, *“quanto alla individuazione dei soggetti qualificati indicati dalla norma in esame, [...] essi non sono esclusivamente coloro che effettuano attività tipiche di gestione di rifiuti (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti), essendo la norma rivolta ad ogni impresa, avente le caratteristiche di cui all'art. 2082⁵ cod. civ. o ente, con personalità giuridica o operante di*

Cfr. G. Catini *“Arredi e suppellettili derivanti da sgombro di immobili: sono rifiuti?”* in Ambiente Legale Digesta novembre-dicembre 2019.

3 Cfr. Cass. Pen. Sez. III del 18 settembre 2013, n. 38364.

4 Cfr. Cass. Pens. Sez. III del 18 settembre 2013, n. 38364 e Cass. Pen. Sez. III del 19 novembre 2014, n. 47662.

5 Art. 2082 (Imprenditore) c.c.: *“è imprenditore chiunque esercita professionalmente un'attività economica organiz-*

di Greta Catini

SANZIONI

fatto”.⁶

Tale interpretazione estensiva, inoltre, ha indotto la giurisprudenza a ritenere che *“il reato in esame possa essere commesso dai titolari di impresa o responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato non solo i rifiuti di propria produzione, ma anche quelli di diversa provenienza e ciò in quanto il collegamento tra le fattispecie previste dal primo comma dell’art. 256 e il comma 2 riguarda il solo trattamento sanzionatorio e non anche la parte precettiva”*.

Stando al ragionamento seguito dalla Corte, pertanto, sebbene il comma 2 del 256 richiami il comma 1 che parla esplicitamente di attività di gestione di rifiuti, tale collegamento riguarda solo le pene da applicare che sono le medesime, ma non il tipo di attività coinvolta, con la conseguenza che anche se i rifiuti non provengono da un’attività di rifiuti gestita dall’imprenditore stesso e i rifiuti non sono di sua produzione, si configura comunque l’ipotesi di reato di cui al 256 comma 2 del TUA.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, gli Ermellini non hanno accolto la tesi difensiva prospettata dall’imputato rispetto le eccezioni in ordine all’origine dei rifiuti e hanno rigettato il ricorso condannando lo stesso al pagamento delle spese processuali.

La conseguenza di tale orientamento, ormai sancito dalla giurisprudenza di legittimità, è chiaro: tante più condotte potranno essere ricondotte nel campo di applicazione dell’art. 256 comma 2 del TUA sanzionato penalmente, tante più condotte saranno sottratte all’applicazione dell’art. 255 del TUA che, al contrario, comporta esclusivamente delle sanzioni amministrative prevedendo una disciplina meno garantista rispetto ai fenomeni di abbandono dei rifiuti.

CONCLUSIONI

In merito alla configurabilità del reato di cui all’art. 256 comma 2 del TUA in relazione all’abbandono di rifiuti non provenienti direttamente dall’attività dell’imprenditore, pertanto, non si può aggiungere nulla rispetto alla massima della Sentenza in commento per cui tale reato *“può essere commesso dai titolari di impresa o responsabili di enti che abbandonano depositano in modo incontrollato non solo rifiuti di propria produzione ma anche quelli di diversa provenienza, in quanto il collegamento tra le fattispecie previste dal comma 1 e dal comma 2 dell’articolo 256 del TUA riguarda solo il trattamento sanzionatorio e non anche la parte precettiva”*.

Abbandono di rifiuti non propri da parte del titolare dell’impresa

zata ai fini della produzione o dello scambio di beni e servizi”.

6 Cfr. Cass. Pen. Sez. III del 18 settembre 2013, n. 38364.

“L’assoggettabilità alla TARI delle aree adibite a parcheggio”

di **GIACOMO BETTI**

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

La tassazione sui rifiuti si basa sul concetto della idoneità o meno di un immobile a produrre rifiuti. Pertanto, non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell’anno. Tale *ratio* però incontra l’eccezione delle aree pertinenziali adibite a parcheggio che producono solo di riflesso rifiuti in quanto accolgono, per esempio, le autovetture della clientela.

IN SINTESI

- la tassa sui rifiuti doveva essere applicabile solo alle aree scoperte operative e non anche a quelle costituenti accessorio o pertinenza di locali già tassati;
- non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell’anno;
- L’eredità lasciata dalla previgente TARSU portava a ritenere che la tassazione era esclusa solo per le aree scoperte, che secondo il codice civile, presentino la condizione della pertinenza soggettiva e oggettiva rispetto al locale purché non operative;
- la giurisprudenza ha dato una diversa chiave di lettura soffermandosi non tanto sul concetto di “*area pertinenziale*” ad una attività commerciale, ma sul fatto che dette aree fossero aprioristicamente suscettibili di produrre rifiuti per la sola presenza di persone;
- onde evitare l’assoggettamento di tali aree alla tassa sui rifiuti, si dovrà dimostrare l’insussistenza di queste ultime a produrre rifiuti, prova che risulta alquanto complicata.

di Giacomo Betti

TARIFFA

1. Introduzione

Il prelievo fiscale sui rifiuti, *rectius* sugli immobili atti a produrli, è da sempre stato interessato da una intensa evoluzione normativa caratterizzata da frequenti cambiamenti di orientamento finalizzati al raggiungimento degli obiettivi imposti dal rispetto dell'ambiente.

Tra i tributi susseguiti negli anni, la TARI (tassa sui rifiuti) è destinata alla copertura del costo del servizio, erogato dalle amministrazioni comunali, per la gestione dei rifiuti solidi urbani basato sulla tassabilità dei locali ed aree suscettibili di produrre rifiuti.

Ed infatti la TARI sostituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti alle varie amministrazioni comunali da cittadini, enti ed aziende quale pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, noti con l'acronimo di TARSU, e successivamente di TIA e di TARES.

2. Evoluzione normativa

La tariffa sullo smaltimento dei rifiuti urbani, è un

istituto da tempo esistente nel nostro ordinamento giuridico.

La stessa, infatti, affonda le proprie radici nel Testo unico della finanza locale del 1931¹, per poi essere trasfusa nel c.d. Decreto Ronchi² e, infine, approdare nell'art. 238 del Testo Unico Ambientale³.

Tuttavia, la mancata approvazione del regolamento attuativo da quest'ultimo previsto, ha di fatto determinato la necessità di una sua riscrittura integrale, avvenuta dapprima con la L. 214 del 2011⁴ (la quale è però rimasta in vigore per non più di una annualità) e successivamente con la L. 147 del 2013⁵.

Nonostante tale, a volte convulsa, evoluzione legislativa, ciò che accomuna i sopra citati provvedimenti normativi è comunque la previsione di un tributo, volto alla copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani e legato al possesso/detenzione – a qualsiasi titolo – di locali suscettibili di produrre rifiuti urbani.

A ben vedere, le suesposte disposizioni introducono nel nostro ordinamento una presunzione assoluta di formazione dei rifiuti urbani nei locali di qualsiasi tipo.

- 1 R.D. 14 settembre 1931 n. 1175, art. 268 "tassa": "Per i servizi relativi allo smaltimento (nelle varie fasi di conferimento, raccolta, spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e scarica sul suolo e nel suolo) dei rifiuti solidi urbani interni e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche o soggette ad uso pubblico, i comuni devono istituire apposita tassa annuale in base a tariffa. Il gettito complessivo non può superare il costo dei servizi stessi [...] La tassa è dovuta da chiunque occupi oppure conduca locali a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui i servizi sono istituiti a norma delle disposizioni di legge vigenti in materia. La tassa deve essere applicata anche alle aree adibite a campeggi, a distributori di carburante, a sala da ballo all'aperto, a banchi di vendita all'aperto, nonché a qualsiasi altra area scoperta ad uso privato, ove possono prodursi rifiuti, la quale non costituisca accessorio o pertinenza dei locali assoggettabili a tassa ai sensi del precedente comma".
- 2 D.lgs. 05 febbraio 1997 n. 22, art. 49 "istituzione della tariffa", comma 2, del: "I costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico, sono coperti dai Comuni mediante l'istituzione di una tariffa [...] La tariffa deve essere applicata nei confronti di chiunque occupi oppure conduca locali, o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale".
- 3 D.lgs. 152/2006, art. 238 "tariffa per la gestione dei rifiuti urbani", comma 1: "Chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani, è tenuto al pagamento di una tariffa. La tariffa costituisce il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e ricomprende anche i costi indicati dall'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36. La tariffa di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, è soppressa a decorrere dall'entrata in vigore del presente articolo, salvo quanto previsto dal comma 11 [...]".
- 4 L. 22 dicembre 2011 n. 214 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" all'art. 14 "Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi", stabilisce che: "1. A decorrere dal 1° gennaio 2013 è istituito in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa pubblica ai sensi della vigente normativa ambientale e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni. [...] 3. Il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani [...]".
- 5 L. 27 dicembre 2013, n. 147 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - c.d. legge di stabilità 2014", all'art. 1, commi 639 e 641, stabilisce che: "639. È istituita l'imposta unica comunale (IUC) [...] la IUC si compone [...] e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a carico dell'utilizzatore [...] 641. Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani".

TARIFFA

di Giacomo Betti

Ciò implica che “il fatto generatore dell’obbligo di pagamento è legato non all’effettiva produzione di rifiuti da parte del soggetto obbligato e alla effettiva fruizione del servizio di smaltimento, ma esclusivamente all’utilizzazione di superfici potenzialmente idonee a produrre rifiuti urbani o assimilati ed alla potenziale fruibilità del servizio di smaltimento”⁶.

Ed invero la natura giuridica di siffatto tributo a livello generale è ricondotto da alcuni, nell’alveo dei tributi comunali⁷, mentre da altri è equiparata ad un corrispettivo privatistico per la fruizione del servizio di igiene urbana⁸.

Si evidenzia quindi, in attuazione della normativa sopra richiamata, che sono state elaborate diverse fattispecie impositive. In particolare e senza pretesa di esaustività:

- inizialmente vi era la T.A.R.S.U.⁹, la quale prevedeva l’imposizione di una “tassa annuale” per “il servizio relativo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani”.
- successivamente vi furono la T.I.A. 1 e la T.I.A. 2, nello specifico:
- la T.I.A. 1¹⁰, nel prevedere la soppressione della T.A.R.S.U., se ne discostava sotto taluni aspetti¹¹;
- la T.I.A. 2¹² che, prevedendo la soppressione della T.I.A. 1, era legata all’emanazione di un apposito regolamento attuativo, di fatto però mai promulgato.

La mancata emanazione di suddetto regolamento, però, creava una situazione di incertezza applicativa, in quanto ai sensi del comma 11 dell’art. 238 del TUA veniva previsto che: “sino all’emanazione del regolamento [...] continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti”.

In sostanza – l’assenza del predetto regolamento – comportava:

- per i comuni che avevano iniziato ad applicare in via sperimentale la nuova T.I.A. 1, la vigenza di quest’ultima;
- mentre, per i restanti comuni, la perdurante vigenza delle disposizioni previste niente di meno che per la T.A.R.S.U.

In questo contesto di incertezza il legislatore, tramite il D.L. 201/2011 (cd. Decreto Monti), optava per uniformare il prelievo con la creazione di un nuovo tributo denominato TARES.

Tale tributo però aveva anch’esso vita breve, infatti, solamente due anni dopo, veniva abrogato il prelievo Tares per lasciare spazio alla Tariffa Rifiuti (TARI) disciplinata all’interno della legge di stabilità 2014¹³.

*

2.1. La TARI

Il mosaico normativo sulla tassazione dei rifiuti sfocia quindi nella cd. TARI.

Quest’ultima, si presenta, ad oggi, come una articolazione dell’omnicomprensiva Imposta Unica Comunale (IUC) che, ai sensi dell’art. 1, comma 639 della cit. legge 147/2013¹⁴, si compone:

6 A. Muratori, “Due sentenze complementari della Cassazione ci invitano a riparlare della TARI”, in Ambiente & Sviluppo, 8-9/2016.

7 Cfr *ex multis* Cass. Civ. S.U., 15 marzo 2016, n. 5078: “La tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, istituita dall’art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997, oggi abrogato, avendo natura tributaria, non è assoggettabile all’IVA, che mira a colpire la capacità contributiva insita nel pagamento del corrispettivo per l’acquisto di beni o servizi e non in quello di un’imposta, sia pure destinata a finanziare un servizio da cui trae beneficio il medesimo contribuente”; Conforme Corte Costituzionale 24 luglio 2009 n. 238: “[...] la tariffa, dunque, in considerazione della doverosità e del fondamento solidaristico della prestazione, va qualificata come “tassa”, cioè come una forma di finanziamento di un servizio pubblico attraverso l’imposizione dei relativi costi sull’area sociale che da tale servizio riceve, nel suo insieme, un beneficio”.

8 Cfr. Circolare 11 novembre 2010 del Ministero delle Finanze in cui si afferma che le disposizioni di cui all’art. 238 del D.lgs. n. 152 del 2006, “si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria. Le controversie relative alla predetta tariffa, sorte successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rientrano nella giurisdizione dell’autorità giudiziaria ordinaria”.

9 D.lgs. del 15 novembre 1993 n. 507 - artt. da 58 a 81 – di modifica del R.D. 1175/1931.

10 D.lgs. n. 22 del 1997, art. 49 e D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 “Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani”.

11 Evitava di classificare la tariffa come tributo; ne prevedeva la destinazione a copertura integrale del servizio di gestione dei rifiuti; ne sanciva l’obbligatorietà anche per i c.d. “rifiuti esterni”.

Questi ultimi in particolare, ai sensi e per gli effetti dell’art. 49 del D.lgs. n. 22 del 1997, devono intendersi “rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche e soggette ad uso pubblico”, i quali ai sensi del medesimo articolo: “sono coperti dai Comuni mediante l’istituzione di una tariffa”.

12 D.lgs. n. 152 del 2006, art. 238.

13 Legge 23 dicembre 2013, n. 147 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)”.

14 Legge 27 dicembre 2013 n. 147, art. 1, comma 639: “È istituita l’imposta unica comunale (IUC). Essa si basa su due

di Giacomo Betti

TARIFFA

- dell'imposta municipale propria (IMU)
- del tributo dei servizi indivisibili (TASI)
- della Tassa sui Rifiuti (TARI)

In particolare, la TA.RI. è destinata a “finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore” ed a garantire - in ogni caso - “la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (costi di smaltimento dei rifiuti nelle discariche)”¹⁵.

Ciò posto, si evidenzia come, conformemente a quanto già previsto e sopra richiamato nelle precedenti versioni di tale fattispecie impositiva, presupposto per l'applicazione della TA.RI. è “il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva”¹⁶.

Sulla base della normativa richiamata risultano, pertanto, assoggettabili a tariffa tutte le aree produttive di rifiuti urbani ad eccezione:

delle **aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative**.

Laddove per pertinenza – ai sensi e per gli effetti dell'art. 817 c.c. – deve intendersi qualsiasi cosa “destinata in modo durevole a servizio od ornamento di un'altra cosa”. In altre parole, si avrà una area pertinenziale, e come tale non soggetta a tariffa, al ricorrere cumulativo delle seguenti condizioni:

- la sussistenza del requisito soggettivo dell'appartenenza giuridica di entrambi i beni al medesimo soggetto;
- a sussistenza del requisito oggettivo della contiguità, anche solo di servizio, tra i due beni, di modo che il bene accessorio arrechi una utilità al bene principale e non al proprietario di esso¹⁷;
- delle **aree comuni condominiali**, non detenute ovvero occupate in via esclusiva da alcuni condomini.

3. Le aree scoperte accessorie o pertinenziali e le aree scoperte operative

Posto quanto sopra sull'applicabilità generale del tributo ad ogni immobile che sia destinato alla produzione di rifiuti e, definite le aree scoperte pertinenziali o accessorie, al fine della trattazione è utile introdurre il concetto di distinzione tra aree **operative** e **non operative**.

Tale differenza, in realtà, è stata introdotta, con il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915¹⁸, il quale stabiliva che la tassa sui rifiuti dovesse essere applicata solamente alle aree scoperte operative e non anche a quelle che erano pertinenziali ai locali che fossero già tassati.

Ed invero il citato decreto, all'art. 21¹⁹, specificava che la tassa dovesse essere applicata a qualsiasi area ad uso privato purché scoperta e suscettibile di produrre rifiuti che non costituissero, però, accessorio o pertinenza di locali assoggettabili a tributo.

Tale *ratio* veniva successivamente ripresa dal D.lgs. n. 507/1993²⁰ il quale istituiva la trassa per lo smal-

presupposti impositivi, uno costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore e l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali. La IUC si compone dell'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali, e di una componente riferita ai servizi, che si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore che dell'utilizzatore dell'immobile, escluse le unità immobiliari destinate ad abitazione principale dal possessore nonché dall'utilizzatore e dal suo nucleo familiare, ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore”.

15 Cfr. art. 1, comma 654, della L. 27 dicembre 2013 n. 147.

16 Legge 147/2013, art. 1, comma 641 “Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva”.

17 Cass. Civ., sez. II, n. 12855, 10 giugno 2011.

18 D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915: “Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi” (abrogato dal D.lgs. 152/2006).

19 Modificando l'art. 269 del TUFL R.D. 14 settembre 1931, n. 1175.

20 D.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 “Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421,

TARIFFA

di Giacomo Betti

timento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU).

La norma apportava ulteriori precisazioni prevedendo che: *“la tassa è dovuta per l’occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, ad esclusione delle aree scoperte pertinentenziali o accessorie di civili abitazioni diverse dalle aree a verde esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in maniera continuativa nei modi previsti dagli artt. 58 e 59, fermo restando quanto stabilito dall’art. 59 comma 4”*²¹.

In regime TARSU, pertanto, tutte le aree scoperte pertinentenziali o accessorie di qualsiasi fabbricato (e non solo di civili abitazioni) erano escluse dal tributo.

In particolare tale esclusione era di carattere prettamente oggettivo, a prescindere dalla potenzialità di tali aree a produrre rifiuti.

Da ciò derivava che, solo le condizioni tassativamente previste dal successivo comma 2 dello stesso art. 62 del D.lgs. n. 507/1993 potevano derogare al principio generale di cui al comma 1.

In particolare, secondo la legislazione dei primi anni novanta non erano soggetti alla tassa sui rifiuti:

- I locali e le aree che non potevano produrre rifiuti o per loro stessa natura o per il particolare uso a cui erano destinate;
- I locali e le aree in obiettive condizioni di non utilizzo nel corso dell’anno;
- I locali e le aree i cui requisiti di non fruibilità venissero indicati nella denuncia originaria o nella dichiarazione di variazione accompagnata da idonea documentazione che comprovasse tale situazione.

Si può evincere, pertanto, che il legislatore subordinasse tale operatività alla suscettibilità a produrre ulteriori rifiuti rispetto all’area principale che già versa il tributo e non rappresenti dunque una mera estensione dell’attività svolta.

4. Le aree adibite a parcheggio

La situazione sopra descritta ebbe una brusca inversione di tendenza quando la giurisprudenza di legittimità interpretò le deroghe previste all’art. 62, comma 2 del D.lgs. 507/1993, non operative in via

automatica secondo una mera sussistenza delle situazioni di fatto.

Ed infatti, secondo la giurisprudenza più recente²², il contribuente, doveva dimostrare non solo la destinazione di una determinata area, ma anche il fatto che tale destinazione non fosse idonea alla produzione di rifiuti.

Alla luce di ciò, sembrerebbe potersi affermare che sono assoggettabili al pagamento della tassa sui rifiuti solo quelle aree, seppur pertinentenziali, idonee a produrre rifiuti.

La situazione descritta però lasciava non pochi interrogativi soprattutto per quelle aree pertinentenziali, come i parcheggi, che producevano indirettamente rifiuti accogliendo attività commerciali strettamente connesse all’immobile servente o le autovetture della clientela dello stesso (ad esempio grandi magazzini, supermercati ecc).

Per quanto riguarda, quindi, quelle particolari aree destinate a parcheggi, volendo effettuare una lettura interpretativa delle disposizioni richiamate, si potrebbe distinguere tra:

- **aree di parcheggio che costituiscono aree operative**, ovvero finalizzate alla vendita oppure allo stoccaggio delle merci, tassabili, in quanto su di esse si volge una fase dell’attività propria dell’imprenditore;
- **aree di parcheggio pertinentenziali o accessorie a determinate aree**, non operative, finalizzate ad accogliere a titolo gratuito le autovetture del personale o della clientela.

Alla luce di tale interpretazione circa la stretta connessione e operatività con l’attività imprenditoriale delle aree pertinentenziali, si potrebbe desumere che le aree adibite ad accogliere le autovetture della clientela di un esercizio commerciale non siano assoggettabili alla tassazione TARI.

Senonché, la giurisprudenza di legittimità ha dato, negli anni, una diversa chiave di lettura soffermandosi non tanto sul concetto di *“area pertinentenziale”*²³ ad una attività commerciale, ma sul fatto che dette aree fossero aprioristicamente suscettibili di produrre rifiuti per la sola presenza di persone²⁴.

Tale principio è stato, poi, recepito anche dalla giurisprudenza tributaria, statuendo che le aree adibite a parcheggio, in quanto suscettibili, in via presun-

concernente il riordino della finanza territoriale”.

21 Cfr. D.lgs. n. 507/1993, art. 62, comma 1.

22 Cass. civ., sez. V, 26 luglio 2017, n. 18500.

23 Per area accessoria o pertinentenziale si intende, infatti, quella area destinata in modo permanente e continuativo al servizio del bene principale o che abbia con lo stesso un rapporto oggettivamente funzionale.

24 Cass. civ., sez. trib., 15 novembre 2010, n. 14470.

di Giacomo Betti

TARIFFA

tiva, di produrre rifiuti, salvo prova contraria, ad oggi sono a tutti gli effetti aree tassabili al fine della TARI.²⁵

Ciò, invero, a prescindere che le aree adibite a parcheggio, anche interrato, siano gratuite o a pagamento ed infatti *“l’area del sottosuolo, adibita a posto auto, non è esente da tassazione, posto che non sono ravvisabili ragioni che possano escludere la possibilità di produrre rifiuti, laddove, nella specie, l’inesistenza di muri perimetrali, che delimitano la singola area adibita a parcheggio, appare irrilevante, in quanto le aree a ciò utilizzate sono aree, esattamente individuabili ed esclusivamente a disposizione dell’utilizzatore, e quindi frequentate da persone e, come tali, produttive di rifiuti in via presuntiva”*.²⁶

Ad onor del vero, la giurisprudenza²⁷ ormai unanime, pone a carico del contribuente la prova della destinazione dell’area ad un determinato uso e, in particolare, la circostanza che da tale uso non ne derivi una produzione di rifiuti, di tal che *“la società contribuente è tenuta a pagare la tassa per i parcheggi in quanto essi sono aree frequentate da persone e quindi produttive di rifiuti in via presuntiva, rimanendo a suo carico l’onere di provare con apposita denuncia ed idonea documentazione la sussistenza dei presupposti per l’esenzione”*²⁸.

In buona sostanza, onde evitare l’assoggettamento di tali aree alla tassa sui rifiuti, al di là della gratuità o meno delle suddette, si dovrà dimostrare l’insussistenza di queste ultime a produrre rifiuti stessi²⁹, prova che risulta alquanto complicata, se non diabolica, considerato soprattutto il principio più volte ribadito dalla stessa Corte di Cassazione nel corso degli anni secondo il quale i parcheggi rappresentano aree frequentate da persone, quindi produttive di rifiuti in via presuntiva.³⁰

CONCLUSIONI

Dalla disamina normativa effettuata e dal susseguirsi della copiosa giurisprudenza, che negli anni ha affrontato il tema sulla tassa comunale sui rifiuti, se ne può dedurre, ad oggi, che non sussistano più dubbi circa l’assoggettabilità al tributo delle aree adibite a parcheggi pertinenziali di immobili.

Il principio, cui è giunta, da diversi anni, la giurisprudenza di legittimità può senz’altro ritenersi innovativo e rivoluzionario in quanto mira a reinterpretare il concetto, espresso dal legislatore, che solo gli immobili siano in grado di produrre rifiuti derivanti da un’attività commerciale.

In particolare viene ribaltato il concetto di operatività delle aree scoperte che un tempo erano escluse dalla tassazione, in quanto pertinenziali agli immobili serventi già paganti il tributo.

L’*“area scoperta operativa”*, definizione di creazione giurisprudenziale, allarga il concetto di operatività ricomprendendo non solo quelle aree destinate alla manovra dei mezzi adibiti a trasporto merci (sicuramente operative per il loro carattere strumentale all’attività commerciale dell’immobile servente) ma anche tutte quelle aree che vengono assoggettate a parcheggio per la clientela sia esso a pagamento o gratuito.

Alla luce di tutto ciò, non può escludersi che le indicazioni di principio della Cassazione porteranno, verosimilmente, ad una rivisitazione dei vari regolamenti TARI nella parte relativa all’esclusione della tassazione delle aree scoperte adibite a parcheggio delle autovetture della clientela.

25 C.T.R. Puglia, sez. V, 25 marzo 2019, n. 1753.

26 Cass. civ. sez. V, 22 settembre 2017, n. 22124.

27 Cass. civ., sez. V, 13 marzo 2015, n. 5047.

28 Cass. civ., sez. V, 26 luglio 2017, n. 18500.

29 Cass. civ., sez. trib., 11 aprile 2018, n. 8908.

30 Cfr. Cass. civ. citate sopra.

Investi in formazione nella tua azienda attraverso il CORSO DI ALTA FORMAZIONE: La Gestione dei Rifiuti Speciali

DAL 12 FEBBRAIO ALL'8 APRILE 2020

DIRETTA WEBINAR (9 GIORNATE - 18 MODULI)

*Zero spostamenti, zero costi di trasferta, nessuna assenza dal posto di lavoro,
senza rinunciare all'alta formazione*

La gestione dei rifiuti speciali rappresenta un fardello per le imprese in quanto impone costi ed espone al rischio di rilevanti sanzioni.

Ambiente Legale, nella sua pluriennale esperienza nel mondo della formazione e della consulenza ambientale, vuole offrire una visione alternativa.

Attraverso 18 moduli sui momenti più importanti di una corretta gestione del rifiuto metteremo in campo il nostro know how dimostrando che una gestione reale e non formale dei rifiuti e una capillare pianificazione dei ruoli in azienda può fare risparmiare denaro e soprattutto prevenire i gravissimi rischi sanzionatori.

MODULI DEL CORSO

1. Principi e definizioni - 12 FEBBRAIO 2020
2. Il deposito temporaneo - 12 FEBBRAIO 2020
3. Il sottoprodotto - 19 FEBBRAIO 2020
4. I rifiuti derivanti dalla manutenzione - 20 FEBBRAIO 2020
5. La classificazione dei rifiuti - 26 FEBBRAIO 2020
6. End of waste e autorizzazioni - 26 FEBBRAIO 2020
7. Le esclusioni - 5 MARZO 2020
8. Autorizzazione integrata ambientale - 5 MARZO 2020
9. Il trasporto dei rifiuti - 11 MARZO 2020
10. La tracciabilità - 11 MARZO 2020
11. L'ADR - 19 MARZO 2020
12. Il transfrontaliero - 19 MARZO 2020
13. L'Albo Nazionale Gestori Ambientali - 25 MARZO 2020
14. Il Responsabile Tecnico - 25 MARZO 2020
15. Modello 231 e Organismo di Vigilanza: un efficace controllo sulla gestione ambientale - 2 APRILE 2020
16. Il sistema delle deleghe ambientali - 2 APRILE 2020
17. Le responsabilità nella gestione dei rifiuti - 8 APRILE 2020
18. Le sanzioni ambientali - 8 APRILE 2020



COSTO DEL CORSO

779,00 euro (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it

4.

SOMMARIO

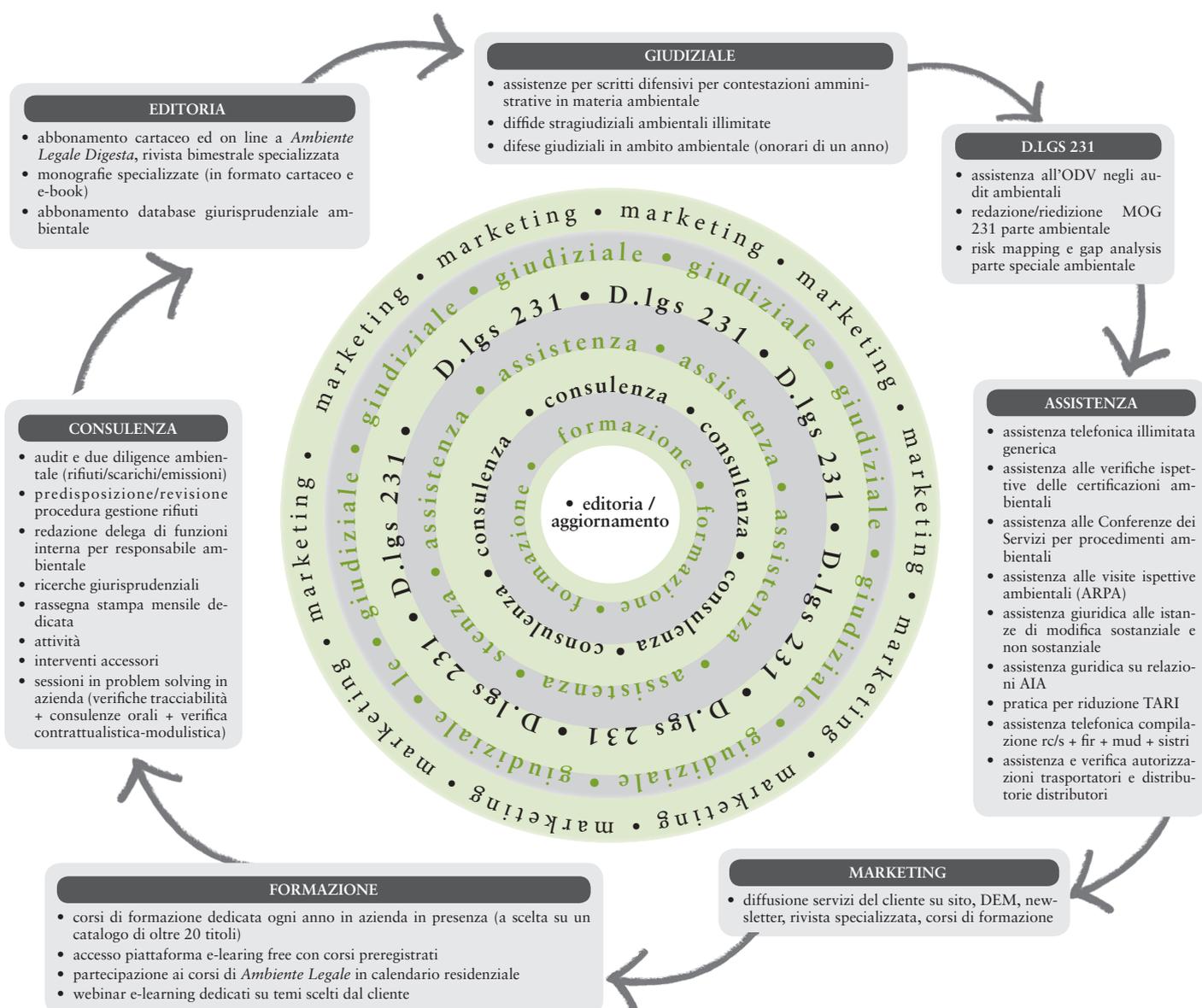
- **4.1. Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 97
 - 4.1.1. Penale 98
 - 4.1.2. Amministrativo 101
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 104
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 106
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.1. La disponibilità piena ed esclusiva dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali
di *Emiliano Bergonzoni* 110
- **4.3. Quesiti**
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 147
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.1. Il rappresentante legale per il processo 231:
tra dottor Jekyll e mr Hyde
di *Lucia Giulivi* 170

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** 98
 - 4.1.1.1. Cass. Pen., Sez. VI, del 16 gennaio 2020, n. 1657 98
 - 4.1.1.2. Cass. Pen., Sez. III, del 13 gennaio 2020, n. 847 98
 - 4.1.1.3. Cass. Pen., Sez. VII, del 9 gennaio 2020, ordinanza n. 337 99
 - 4.1.1.4. Cass. Pen., Sez. III, del 17 dicembre 2019, Sez. III, n. 50927 99
 - 4.1.1.5. Cass. Pen., Sez. III, del 12 novembre 2019, n. 45844 100
 - 4.1.1.6. Cass. Pen., Sez. III, del 28 ottobre 2019, n. 43710 100

- **4.1.2. Amministrativo** 101
 - 4.1.2.1. Tar Lombardia, Milano, Sez. III, del 18 dicembre 2019, n. 2691 101
 - 4.1.2.2. Tar Piemonte, Sez. II, del 16 dicembre 2019, n. 1235 101
 - 4.1.2.3. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, del 5 dicembre 2019, n. 1027 102
 - 4.1.2.4. Tar Lazio, RM, Sez. II-bis, del 3 dicembre 2019, n. 13831 102
 - 4.1.2.5. Tar Campania, NA, Sez. V, del 21 novembre 2019, n. 5465 103
 - 4.1.2.6. Tar Lombardia, MI, Sez. II, del 20 novembre 2019, n. 2452 103

- **4.1.3. D.Lgs. 231/01** 104
 - 4.1.3.1. Cass. Pen., Sez. III, del 15 gennaio 2020, n. 1432 104
 - 4.1.3.2. Cass. Pen., Sez. III, del 15 gennaio 2020, n. 1420 104
 - 4.1.3.3. Cass. Pen., Sez. IV, del 9 dicembre 2019, n. 49775 105
 - 4.1.3.4. Cass. Pen., Sez. IV, del 2 dicembre 2019, n. 48779 105

- **4.1.4. Corte Giustizia Europea** 106
 - 4.1.4.1. Corte di giustizia Ue, Grande Sezione, del 19 dicembre 2019, 106
causa C-752/18
 - 4.1.4.2. Corte di giustizia Ue, Sez. VIII, del 5 dicembre 2019, causa C-642/18 ... 106
 - 4.1.4.3. Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 24 ottobre 2019, causa C-212/18 107
 - 4.1.4.4. Corte di giustizia Ue, Sez. VII, del 24 ottobre 2019, causa C-636/18 ... 107

SANZIONI

Amianto – Smaltimento – Sindaco – Rifiuto di atti d’ufficio – Reato continuato.

Il reato istantaneo di rifiuto, esplicito o implicito, di un atto dell’ufficio, imposto da una delle ragioni espressamente indicate dalla legge (giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene e sanità), può manifestarsi come reato continuato (concorso materiale omogeneo) quando, a fronte di formali sollecitazioni ad agire rivolti al pubblico ufficiale rimaste senza esito, la situazione potenzialmente pericolosa continui ad esplicare i suoi effetti negativi e l’adozione dell’atto dovuto sia suscettibile di farla cessare.

Cass. Pen., Sez. VI,
del 16 gennaio 2020, n. 1657

DISCARICA

Discarica – Autorizzazione – Discarica abusiva – Abbandono.

L’esercizio della discarica è ammesso solo se in possesso della prescritta autorizzazione ex art. 208, D.Igs. 152/2006, rilasciata dall’ente competente, in funzione della tipologia di discarica che si intende realizzare. Ai fini della configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, è necessario l’accumulo di rifiuti, per effetto di una condotta ripetuta (anche se non abituale), in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo con definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato, con conseguente degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi ed essendo del tutto irrilevante la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo, proprie di una discarica autorizzata. L’occasionalità costituisce l’aspetto distintivo principale dell’abbandono rispetto alla discarica, potendo essa desumersi dalle modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento), dalla quantità di rifiuti abbandonata, dall’unicità della condotta di abbandono.

Cass. Pen., Sez. III,
del 13 gennaio 2020, n. 847

Integra il reato previsto dall'art. 256, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'abbandono incontrollato di liquami, in quanto la diversa disciplina sugli scarichi trova applicazione solo se il collegamento fra ciclo di produzione e recapito finale sia diretto ed attuato, senza soluzione di continuità, mediante una condotta o altro sistema stabile di collettamento (ex multis, Sez. 3, n. 6998 del 22/11/2017, dep. 14/02/2018, Rv. 272822; Sez. 3, n. 16623 del 08/04/2015, Rv. 263354).

SANZIONI

4.1.1.3.

Abbandono incontrollato di liquami – Reato ex art. 256, c. 2 d.lgs n. 152/06.

**Cass. Pen., Sez. VII,
del 9 gennaio 2020,
ordinanza n. 337**

Nell'ipotesi di raccolta e trasporto in forma ambulante di rifiuti in genere e, con riguardo a quelli metallici, di condotte anteriori all'introduzione dell'art. 188, comma primo-bis, D.Lgs., n. 152/2006, da parte della L. 28 dicembre 2015, n. 221, operando, per quelle successive, l'espressa esclusione dell'applicabilità della disciplina di cui all'art. 266, comma quinto, TUA, ai fini dell'esenzione dagli ordinari obblighi gravanti sui gestori ambientali, prevista dal predetto art. 266, comma quinto, occorre che il detentore sia in possesso del titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività commerciale in forma ambulante ai sensi del D.Lgs. n. 114/1998, che si tratti di rifiuti costituenti oggetto del suo commercio in conformità a tale normativa e che i rifiuti stessi non siano pericolosi o comunque riconducibili a categorie autonomamente disciplinate (Cass., Sez. III, 16 marzo 2017, n. 19209).

TRASPORTO

4.1.1.4.

Raccolta e trasporto informale ambulante – Rifiuti metallici.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 17 dicembre 2019,
Sez. III, n. 50927**

SCARICHI

Escavazione fondali – Scarico in mare materiali – Impatto ambientale.

Cass. Pen., Sez. III,
del 12 novembre 2019,
n. 45844

L'escavazione dei fondali così come lo scarico in mare dei materiali derivatine rappresenta un'attività di notevole impatto ambientale, atteso il rilevante rischio di diffusione dei contaminanti così raccolti e presenti nei sedimenti dei fondali, in ragione delle attività industriali e commerciali che incidono sulle aree portuali.

Ciò significa che la fattispecie dello “spostamento” di sedimenti in ambito portuale, di cui al combinato disposto degli artt. 1 comma 2 lett. a) e 2 lett. f) del DM 173/2016, deve essere costruita come descrittiva di un'attività connotata dal ridotto impatto ambientale. Solamente in tal senso si giustifica l'esclusione dal regime autorizzatorio di cui all'art. 109 comma 2 Dlgs. 152/06 il quale è contrassegnato da una complessa procedura di progettazione, delimitazione delle aree interessate, individuazione delle quantità di materiali movimentati, campionamento e analisi delle zone di escavo, delineata con il citato DM 173/2016.

TRAFFICO ILLECITO

Traffico illecito rifiuti – Art. 452 quaterdecies c.p - Natura reato abituale.

Cass. Pen., Sez. III,
del 28 ottobre 2019, n. 43710

Il reato di traffico illecito di rifiuti natura di reato abituale proprio, configurabile nella condotta di chi, al fine di conseguire un ingiusto profitto, allestisce una organizzazione di traffico di rifiuti, volta a gestire continuativamente, in modo illegale, ingenti quantitativi di rifiuti. Tale gestione dei rifiuti deve concretizzarsi in una pluralità di operazioni con allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, ovvero attività di intermediazione e commercio e tale attività deve essere “abusiva”, ossia effettuata o senza le autorizzazioni necessarie.

Tali operazioni vengono considerate globalmente: alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge.

Il reato, quindi, è abituale posto che per il suo perfezionamento è necessaria la realizzazione di più comportamenti della stessa specie.

Stando alla norma d'interpretazione autentica dell'articolo 185 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (l'art. 3 del D.L. 25.01.2012, e ss.mm.ii.), le matrici suddette sono «costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri.

Pur non essendo indicata una precisa collocazione temporale dei riporti, si ricava da un'interpretazione complessiva della norma che essi debbono essere risalenti nel tempo, sì da costituire «un orizzonte stratigrafico specifico».

Si deve, cioè, trattare di materiale che, utilizzato nel corso del tempo per la realizzazione di riempimenti, rilevati e reinterri, ha avuto modo di stratificarsi e sedimentarsi nel suolo, a profondità variabili, sino ad assestarsi e compattarsi con il terreno naturale, determinando per tale via un nuovo orizzonte stratigrafico.

DEFINIZIONI

4.1.2.1.

Materiali di riporto – Definizione.

Tar Lombardia, Milano, Sez. III, del 18 dicembre 2019, n. 2691

La fase dello “screening”, finalizzato alla verifica di assoggettabilità a VAS, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, è un'attività tipicamente connotata da discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa, la quale sfugge al sindacato di legittimità, laddove non vengano in rilievo indici sintomatici di non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, di illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e della incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio, III, 17/06/2019, n. 7774, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 12/07/2018, n. 1411; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 5.10.2017, n. 1082; id., 26 settembre 2016, n. 1165; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 settembre 2013, n. 1339).

VAS

4.1.2.2.

Vas – Fase dello screening.

Tar Piemonte, Sez. II, del 16 dicembre 2019, n. 1235

INQUINAMENTO IDRICO

Pianificazione territoriale – Rielaborazione complessiva.

L'orientamento giurisprudenziale è costante nel ritenere necessaria la ripubblicazione del Piano allorché, in un qualunque momento della procedura che porta alla sua approvazione, vi sia stata una rielaborazione complessiva, e cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione presiedono (cfr. T.A.R. Veneto, sez. I – 8/4/2019 n. 421, che richiama i precedenti dell'organo di appello; Consiglio di Stato, sez. IV – 19/11/2018 n. 6484, che ha richiamato l'indirizzo per il quale si "... esclude che si possa parlare di rielaborazione complessiva del piano, quando, in sede di approvazione, vengano introdotte modifiche che riguardano la disciplina di singole aree o singoli gruppi di aree").

**Tar Lombardia, Brescia,
Sez. I, del 5 dicembre 2019,
n. 1027**

DEFINIZIONI

Principio di precauzione – Limiti.

Il principio di precauzione non può essere invocato senza limiti e non può legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprendervi vicende non significativamente pregiudizievoli dell'area interessata, dovendo la prospettata situazione di pericolo essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e incidere significativamente sull'ambiente e la salute dell'uomo (cfr., ex multis, Cons. St., sez. V, 7 dicembre 2013, n. 6250; T.A.R. Umbria, sez. I, 08 novembre 2018, n. 583).

**Tar Lazio, RM, Sez. II-bis,
del 3 dicembre 2019,
n. 13831**

Un'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti – specie ove riferito al servizio di raccolta nei centri urbani – non rispettosa dei limiti acustici fissati dalla normativa amministrativa di carattere generale riferita alla zonizzazione del territorio comunale, e irrispettosa dei limiti privatistici di carattere comparativo fondati sul concetto della normale tollerabilità, si rileva violativa dell'art. 177 D. Lgs. 152/2006, sia nella parte generale riferita alla necessità che la stessa avvenga senza causare pericolo per la salute dell'uomo, sia nella parte specifica, secondo la quale la stessa deve avvenire senza causare inconvenienti da rumori o odori.

INQUINAMENTO ACUSTICO

4.1.2.5.

Servizio di gestione dei rifiuti –
Limiti acustici

Tar Campania , NA, Sez. V,
del 21 novembre 2019,
n. 5465

Il servizio idrico integrato e la sua gestione con i principi regolatori è improntato ad efficienza, efficacia ed economicità, non tollerando, per converso, il riconoscimento sul piano tariffario di costi indebiti derivanti da gestioni non improntate a tali principi. Ciò deriva dalla lettura dell'art. 141, comma 2, del D.lgs. n. 152/06.

Per di più l'art. 3 del D.P.C.M. del 20 luglio 2012 impone all'Autorità di predisporre e rivedere *“periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato”* sulla base dei *“costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori”*.

Emerge, quindi, la duplice funzione: precludere l'ingresso in tariffa di costi non coerenti ai principi; incentivo agli operatori del settore di promuovere la propria efficienza.

GESTIONE INTEGRATA

4.1.2.6.

Servizio idrico integrato – prin-
cipi regolatori.

Tar Lombardia, MI, Sez. II,
del 20 novembre 2019,
n. 2452

RESPONSABILITÀ

Ente – Richiesta di rinvio a giudizio – Prescrizione.

In tema di responsabilità da reato delle persone giuridiche, la richiesta di rinvio a giudizio nei confronti dell'ente, in quanto atto di contestazione dell'illecito, interrompe, per il solo fatto della sua emissione, la prescrizione e ne sospende il decorso dei termini fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio, ai sensi degli artt. 59 e 22, commi 2 e 4, del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Cass. Pen., Sez. III,
del 15 gennaio 2020, n. 1432

RESPONSABILITÀ

Responsabilità amministrativo-penale da organizzazione – Colpa da organizzazione – Causa di esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto.

La responsabilità amministrativo-penale da organizzazione prevista dal d.lgs. n. 231/2001 investe direttamente l'ente, trovando nella commissione di un reato da parte della persona fisica il solo presupposto, ma non già l'intera sua concretizzazione. La colpa di organizzazione, quindi, fonda una colpevolezza autonoma dell'ente, distinta anche se connessa rispetto a quella della persona fisica (v. Sez. 4, n. 38363 del 23/05/2018, Consorzio Melinda S.C.A., Rv. 274320).

Tale autonomia esclude che l'eventuale applicazione all'agente della causa di esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto impedisca di applicare all'ente la sanzione amministrativa, dovendo egualmente il giudice procedere all'autonomo accertamento della responsabilità amministrativa della persona giuridica nel cui interesse e nel cui vantaggio l'illecito fu commesso.

Cass. Pen., Sez. III,
del 15 gennaio 2020, n. 1420

In tema di responsabilità degli enti derivante da reati colposi di evento in violazione della normativa antinfortunistica, i criteri di imputazione oggettiva rappresentati dall'interesse e dal vantaggio, da riferire entrambi alla condotta del soggetto agente e non all'evento, ricorrono, rispettivamente, il primo, quando l'autore del reato abbia violato la normativa cautelare con il consapevole intento di conseguire un risparmio di spesa per l'ente, indipendentemente dal suo effettivo raggiungimento, e, il secondo, qualora l'autore del reato abbia violato sistematicamente le norme antinfortunistiche, ricavandone oggettivamente un 5 Corte di Cassazione - copia non ufficiale Il Consigliere estensore qualche vantaggio per l'ente, sotto forma di risparmio di spesa o di massimizzazione della produzione, indipendentemente dalla volontà di ottenere il vantaggio stesso.

SANZIONI

4.1.3.3.

Responsabilità degli enti derivante da reati colposi di evento in violazione della normativa antinfortunistica.

Cass. Pen., Sez. IV, del 9 dicembre 2019, n. 49775

Nei reati colposi d'evento, il finalismo della condotta prevista dall'art. 5 d.lgvo n. 231/2001 è compatibile con la non volontarietà dell'evento lesivo, sempre che si accerti che la condotta che ha cagionato quest'ultimo sia stata determinata da scelte rispondenti all'interesse dell'ente o sia stata finalizzata all'ottenimento di un vantaggio per l'ente medesimo.

Ricorre il requisito del vantaggio allorchè la persona fisica, agendo per conto dell'ente, pur non volendo il verificarsi dell'evento morte o lesioni del lavoratore, ha violato sistematicamente le norme prevenzionistiche e, dunque, ha realizzato una politica d'impresa disattenta alla materia della sicurezza del lavoro, consentendo una riduzione dei costi ed un contenimento della spesa con conseguente massimizzazione del profitto.

RESPONSABILITÀ

4.1.3.4.

Reati colposi di evento - Vantaggio.

Cass. Pen., Sez. IV, del 2 dicembre 2019, n. 48779

INQUINAMENTO ATMOSFERICO

Direttiva 2008/50/CE – Inquinamento atmosferico – Qualità dell'aria ambiente – Piano per la qualità dell'aria – Valori limite per il biossido di azoto – Obbligo di adottare misure appropriate per garantire un periodo di superamento minimo.

Corte di giustizia Ue, Grande Sezione, del 19 dicembre 2019, causa C-752/18

Il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che, in circostanze caratterizzate da un persistente rifiuto di un'autorità nazionale di conformarsi ad una decisione giudiziaria che le ingiunge di adempiere un obbligo chiaro, preciso e incondizionato derivante da tale diritto, segnatamente dalla direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, spetta al giudice nazionale competente pronunciare una misura coercitiva detentiva nei confronti dei titolari di un mandato per l'esercizio di pubblici poteri quando, nelle disposizioni di diritto interno, vi sia un fondamento giuridico per l'adozione di una siffatta misura che sia sufficientemente accessibile, preciso e prevedibile nella sua applicazione e purché la limitazione che sarebbe imposta al diritto alla libertà personale, garantito dall'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali, mediante tale pronuncia soddisfi le altre condizioni previste al riguardo dall'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima. Per contro, in mancanza di un fondamento giuridico simile nel diritto nazionale, il diritto dell'Unione non conferisce a tale giudice la facoltà di ricorrere a una siffatta misura.

GESTIONE INTEGRATA

Direttiva 2008/98/CE – Articoli 30 e 33 – Piani di gestione dei rifiuti - Obbligo di informare la Commissione – Assenza di regolare diffida.

Corte di giustizia Ue, Sez. VIII, del 5 dicembre 2019, causa C-642/18

Il procedimento precontenzioso previsto all'articolo 258, primo comma, TFUE ha lo scopo di dare allo Stato membro interessato la possibilità di conformarsi agli obblighi che gli derivano dal diritto dell'Unione o di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione. La regolarità di tale procedimento costituisce così una garanzia essenziale, prevista dal Trattato FUE volta ad assicurare la tutela dei diritti dello Stato membro di cui trattasi. Solo quando tale garanzia è rispettata il procedimento in contraddittorio dinanzi alla Corte può consentire a quest'ultima di stabilire se lo Stato membro sia effettivamente venuto meno agli obblighi che la Commissione sostiene esso abbia violato. In particolare, nel procedimento precontenzioso la lettera di diffida ha lo scopo di circoscrivere l'oggetto del contendere e di fornire allo Stato membro, invitato a presentare le sue osservazioni, i dati che gli occorrono per predisporre la propria difesa.

L'emissione di una lettera di diffida, in applicazione dell'articolo 258, primo comma, TFUE, presuppone, in via preliminare, che la Commissione possa validamente far valere una violazione di un obbligo incombente allo Stato membro interessato.

L'articolo 6, paragrafi 1 e 4, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, e l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, come modificata dalla direttiva (UE) 2015/1513 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, in combinato disposto, devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale in forza della quale un'istanza di autorizzazione a sostituire il metano – quale fonte di alimentazione di un impianto di produzione di energia elettrica che genera emissioni in atmosfera – con una sostanza ottenuta dal trattamento chimico di oli vegetali esausti deve essere respinta per la ragione che tale sostanza non è iscritta nell'elenco delle categorie di combustibili ottenuti dalla biomassa autorizzati a tal fine e che detto elenco può essere modificato solo con decreto ministeriale la cui procedura di adozione non è coordinata con la procedura amministrativa di autorizzazione dell'utilizzo di tale sostanza come combustibile, se lo Stato membro ha potuto ritenere, senza incorrere in un errore manifesto di valutazione, che non sia stato dimostrato che l'utilizzo di tale olio vegetale, in simili circostanze, soddisfa le condizioni previste all'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 e, in particolare, è privo di qualsiasi possibile effetto nocivo sull'ambiente e sulla salute umana. Spetta al giudice del rinvio verificare se tale ipotesi ricorra nel procedimento principale.

END OF WASTE

4.1.4.3.

Direttiva 2008/98/CE – Rifiuti – Oli vegetali esausti sottoposti a trattamento chimico – Articolo 6, paragrafi 1 e 4 – Cessazione della qualifica di rifiuto – Direttiva 2009/28/CE – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 24 ottobre 2019, causa C-212/18

La Repubblica francese sostiene che i termini indicati per quanto concerne le misure da essa adottate nei piani per la qualità dell'aria che ha predisposto sono adeguati alla portata delle trasformazioni strutturali necessarie per porre fine ai superamenti dei valori limite applicabili per il NO₂, evidenziando in particolare, da un lato, le difficoltà derivanti dalla rilevanza e dai costi degli investimenti da realizzare e, d'altro lato, i vincoli esistenti in materia di contrasto delle emissioni di NO₂, quali l'aumento del numero di veicoli dovuto, fra l'altro, alla crescita demografica, la circostanza che la realizzazione delle misure occorrenti per la modernizzazione del parco auto si svolge necessariamente nel lungo periodo, la difficoltà di modificare i grandi assi di circolazione o la sensibilità dell'opinione pubblica a talune misure come, in particolare, l'aumento della tassazione sui carburanti nonché il persistente utilizzo di veicoli a motore.

La Corte ritiene che difficoltà strutturali, connesse alla sfida socio economica e finanziaria dei vasti investimenti da realizzare, non rivestivano carattere eccezionale e non erano idonee a escludere che sarebbe stato possibile stabilire termini più brevi.

INQUINAMENTO ATMOSFERICO

4.1.4.5.

Direttiva 2008/50/CE – Qualità dell'aria ambiente – Articolo 13, paragrafo 1, e allegato XI – Superamento sistematico e persistente dei valori limite per il biossido di azoto (NO₂) in alcune zone ed in alcuni agglomerati francesi.

Corte di giustizia Ue, Sez. VII, del 24 ottobre 2019, causa C-636/18

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO Modello 231

Il D. Lgs. 231/01 ha introdotto il concetto di responsabilità amministrativa degli enti per reati tassativamente elencati nel medesimo decreto 231 commessi da persone fisiche (dipendenti ed apicali) al fine di procurare un vantaggio ovvero operando nell'interesse dell'ente medesimo.

L'ente non risponde se dimostra di aver efficacemente adottato un Modello 231 conforme ai canoni indicati nella norma di riferimento e abbia nominato un soggetto (OdV) con il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello 231.

SANZIONI

Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono di natura pecuniaria ed interdittiva oltre alla pubblicazione della sentenza ed alla confisca.

Al fine di evitare tali sanzioni, la società dovrà dotarsi di un modello organizzativo gestionale che verrà realizzato dai tecnici e giuristi di Ambiente Legale attraverso:

- **Individuazione dei processi aziendali**, effettuata tramite la raccolta di informazioni da parte del team di esperti, mediante:
 - incontri con i responsabili delle varie aree operative
 - disamina dei documenti organizzativi in essere presso l'ente
 - compilazione di appositi questionari.
- **Valutazione del rischio** compiendo una disamina delle

carenze organizzative verificate attraverso:

- mappatura ed analisi dei rischi
- redazione di una gap analysis puntuale per le varie aree mappate
- **Follow up e compliance** individuando:
 - gli strumenti idonei a mitigare il rischio 231 (procedure, deleghe e procure, monitoraggio e check list);
 - le attività da compiere per raggiungere la compliance societaria rispetto ai Sistemi di Gestione Integrata QAS (UNI EN ISO E OHSAS).
- **Formazione e informazione** del personale al fine di garantire una piena conoscenza dei presidi di controllo di cui al Modello 231 oltre che del codice etico e del sistema disciplinare.

Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA
sulla corretta gestione dei rifiuti*

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)



RICHIEDI un preventivo gratuito

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

4.2.

SOMMARIO

- 4.2.1. La disponibilità piena ed esclusiva dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali
di *Emiliano Bergonzoni* 110

“ *La disponibilità piena ed esclusiva dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali* ”

di **EMILIANO BERGONZONI**
 Segretario Sezione Emilia-Romagna
 Albo Nazionale Gestori Ambientali

Le categorie dell'Albo che prevedono l'iscrizione dei veicoli per il trasporto di rifiuti sono le seguenti:

- Cat. 1 raccolta e trasporto di rifiuti urbani
- Cat. 4 raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi
- Cat. 5 raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi
- Cat. 6 trasporti transfrontalieri di rifiuti
- Cat. 2bis: produttori iniziali di rifiuti che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti
- Cat. 3bis: trasportatori di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche in nome dei distributori
- Sottocategoria 4bis: attività di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi

Per ottenere l'iscrizione in ciascuna delle categorie elencate, le imprese devono necessariamente indicare una o più targhe di veicoli che si intendono utilizzare per il trasporto dei rifiuti.

I veicoli devono essere tecnicamente idonei al trasporto dei rifiuti e i requisiti di iscrizione nelle categorie ordinarie richiedono anche una disponibilità

minima di automezzi necessari per lo svolgimento dell'attività; l'ammontare di tale disponibilità varia al variare della classe di iscrizione.

Premesso quindi che i veicoli devono avere i requisiti tecnici previsti dalla normativa ambientale, bisogna tenere presente che c'è un criterio più generale da rispettare, indipendentemente dalla categoria o classe di iscrizione, si tratta della **disponibilità piena ed esclusiva dei veicoli**.

Le imprese possono iscrivere solo veicoli in proprietà? Possono prendere in prestito temporaneamente dei veicoli da altri soggetti?

A queste domande cercheremo di rispondere nel corso del presente articolo.

La piena ed esclusiva disponibilità dei veicoli

Il regolamento dell'Albo prevede che, nel corso del procedimento di iscrizione, le imprese che intendono svolgere l'attività di raccolta e trasporto di rifiuti su strada presentino la carta di circolazione dei veicoli. Se l'intestatario della carta di circolazione dei veicoli è diverso dal richiedente l'iscrizione, l'impresa deve presentare la documentazione prevista dalla normativa in materia di autotrasporto che attesti la piena ed esclusiva disponibilità dei veicoli¹.

1 D.M. 03/06/2014, n. 120

Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di

Disponibilità piena significa che l'impresa deve poter disporre continuativamente e illimitatamente del veicolo; disponibilità esclusiva significa che l'impresa non può condividere l'utilizzo del veicolo con un altro soggetto, ma deve esserne l'unico utilizzatore.

Si comprende con chiarezza che qualora l'impresa richiedente l'iscrizione sia anche l'intestatario della carta di circolazione (essendone proprietaria), allora ne ha la disponibilità piena ed esclusiva e ha titolo per richiederne l'iscrizione all'Albo.

La norma regolamentare sopra richiamata fa però riferimento anche ad altri titoli di disponibilità, chiamando in causa la normativa sull'autotrasporto.

La complessità relativa alla tematica oggetto del presente articolo sta proprio nelle diverse fonti normative che si intrecciano tra loro; oltre al regolamento dell'Albo (e alle conseguenti deliberazioni e circolari del Comitato Nazionale) dobbiamo quindi prendere in considerazione anche la normativa dell'autotrasporto contenuta nella L. 06/06/1974, n. 298 e il Codice della Strada di cui al D.Lgs. 30/04/1992, n. 285. Ricordiamoci infatti che i veicoli che trasportano rifiuti sono prima di tutto soggetti alla normativa del Codice della Strada (omologazione, immatricolazione, carta di circolazione, ecc...), poi devono ottemperare alle norme sull'autotrasporto di merci in quanto i rifiuti sono merci (iscrizione Albo autotrasporto merci in conto terzi o licenza trasporto merci in conto proprio o esenzione, ecc...) e infine devono rispettare le prescrizioni previste dalla normativa ambientale viste le peculiarità del trasporto dei rifiuti (siano essi pericolosi o no).

Prima di richiedere l'iscrizione di un veicolo all'Albo, l'impresa si deve accertare che le norme previste dal Codice della Strada e dall'autotrasporto merci siano rispettate; esse infatti prescindono dalla normativa ambientale; siccome sono norme più generali, l'Albo Gestori Ambientali deve controllare e vigilare che i veicoli da iscrivere all'Albo siano in regola con la

normativa in vigore. Un esempio molto semplice è il seguente: un autoveicolo non immatricolato e sprovvisto di carta di circolazione, risulta non iscrivibile all'Albo, in quanto non può circolare su strada.

La disponibilità temporanea dei veicoli

Le imprese in possesso di titoli di disponibilità temporanea di veicoli possono richiederne l'iscrizione all'Albo, anche se non sono intestatarie della carta di circolazione.

Il Comitato Nazionale ha elencato i titoli di disponibilità ammessi con la circolare n. 995 del 9/9/2013 e con la circolare n. 345 del 30/4/2015; i titoli sono i seguenti:

- Proprietà;
- Usufrutto;
- Acquisto con patto di riservato dominio;
- Leasing (locazione finanziaria);
- Locazione senza conducente
- Comodato senza conducente.

Si tenga presente quanto previsto in tema di disponibilità temporanea dal Codice della Strada:

D.Lgs. 30/04/1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Art. 94 Formalità per il trasferimento di proprietà degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi e per il trasferimento di residenza dell'intestatario

4-bis. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 93, comma 2, gli atti, ancorché diversi da quelli di cui al comma 1 del presente articolo, da cui derivi una variazione dell'intestatario della carta di circolazione ovvero che comportino la disponibilità del veicolo, per un periodo superiore a trenta giorni, in favore di un soggetto diverso dall'intestatario stesso, nei casi previsti dal regio-

iscrizione e dei relativi diritti annuali.

Art. 15. Procedimento d'iscrizione all'Albo

[...]

3. In aggiunta a quanto previsto al comma 2, le imprese e gli enti che intendono effettuare attività di raccolta e trasporto di rifiuti su strada corredano la domanda di iscrizione con la seguente, ulteriore, documentazione:

[...]

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

[...]

4. 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:

[...]

d) disponibilità dei veicoli ai sensi del Regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009.

ALBO

lamento sono dichiarati dall'avente causa, entro trenta giorni, al Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici al fine dell'annotazione sulla carta di circolazione, nonché della registrazione nell'archivio di cui agli articoli 225, comma 1, lettera b), e 226, comma 5. In caso di omissione si applica la sanzione prevista dal comma 3.

Ove previsto dalla norma, bisogna sempre richiedere la variazione della carta di circolazione in caso di disponibilità temporanea del veicolo superiore ai 30 giorni.

Locazione senza conducente

L'art. 84 del Codice della strada ammette la locazione senza conducente tra i titoli di disponibilità dei veicoli. Si verifica la locazione senza conducente quando il locatore, dietro corrispettivo, mette a disposizione del locatario (per le esigenze di quest'ultimo), il veicolo.

Non tutti i veicoli e non tutte le imprese possono però cedere/acquisire un veicolo mediante la locazione senza conducente e l'art. 84 detta le condizioni di applicazione di tale titolo di disponibilità.

D.Lgs. 30/04/1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Art. 84 Locazione senza conducente

1. Agli effetti del presente articolo un veicolo si intende adibito a locazione senza conducente quando il locatore, dietro corrispettivo, si obbliga a mettere a disposizione del locatario, per le esigenze di quest'ultimo, il veicolo stesso.

2. È ammessa, nell'ambito delle disposizioni che regolano i trasporti internazionali tra Stati membri delle Comunità europee, l'utilizzazione di autocarri, trattori, rimorchi e semirimorchi, autotreni ed autoarticolati locati senza conducente, dei quali risulti locataria un'impresa stabilita in un altro Stato membro delle Comunità europee, a condizione che i suddetti veicoli risultino immatricolati o messi in circolazione conformemente alla legislazione dello Stato membro.

3. L'impresa italiana iscritta all'albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi e titolare di autorizzazioni può utilizzare autocarri, rimorchi e semirimorchi, autotreni ed autoarticolati muniti di autorizzazione, acquisiti in disponibilità mediante contratto di locazione ed in proprietà di altra impresa italiana iscritta all'albo degli autotrasportatori e titolare di autorizzazioni.

3-bis. L'impresa esercente attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di au-

tobus con conducente sopra i 9 posti, iscritta al Registro elettronico nazionale e titolare di autorizzazione, può utilizzare i veicoli in proprietà di altra impresa esercente la medesima attività ed iscritta al Registro elettronico nazionale, acquisendone la disponibilità mediante contratto di locazione.

4. Possono, inoltre, essere destinati alla locazione senza conducente:

- a) i veicoli ad uso speciale ed i veicoli destinati al trasporto di cose, la cui massa complessiva a pieno carico non sia superiore a 6 t;
- b) i veicoli, aventi al massimo nove posti compreso quello del conducente, destinati al trasporto di persone, i veicoli di cui all'articolo 87, comma 2, adibiti ai servizi di linea di trasporto di persone nonché i veicoli per il trasporto promiscuo e le autocaravan, le caravan ed i rimorchi destinati al trasporto di attrezzature turistiche e sportive.

5. La carta di circolazione di tali veicoli è rilasciata sulla base della prescritta licenza.

6. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto, d'intesa con il Ministro dell'interno, è autorizzato a stabilire eventuali criteri limitativi e le modalità per il rilascio della carta di circolazione.

7. Chiunque adibisce a locazione senza conducente un veicolo non destinato a tale uso è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 431 ad euro 1.734 se trattasi di autoveicoli o rimorchi ovvero da euro 42 ad euro 173 se trattasi di altri veicoli.

8. Alla suddetta violazione consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI.

È innegabile che possa risultare complesso capire in quali casistiche sia possibile stipulare un contratto di locazione senza conducente e in quali altre sia vietato; ci viene in aiuto la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con prot. 5681 del 16/3/2015, che individua dettagliatamente le fattispecie che ammettono la locazione e le fattispecie che non la ammettono. È necessario quindi un rinvio alla lettura attenta del testo elaborato dal Ministero e si riporta per praticità la tabella riepilogativa tratta dall'allegato alla citata circolare.

TABELLA RIEPILOGATIVA LOCAZIONE SENZA CONDUCENTE

1) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati <u>per uso di terzi per locazione</u> (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera a), in locazione <u>per uso proprio</u> .	Ammesso	Per i contratti superiori ai 30 giorni: aggiornamento dell'archivio nazionale veicoli
2) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati <u>per uso proprio</u> in locazione <u>per uso proprio</u> .	Non ammesso	
3) Veicoli di m.c.p.c. superiore a 6 tonnellate immatricolati <u>per uso proprio</u> e muniti di licenza in conto proprio, in locazione <u>per uso proprio</u> .	Non ammesso	
4) Veicoli di qualsiasi massa complessiva immatricolati <u>per uso proprio</u> in locazione per trasporto di merci <u>per conto di terzi</u> .	Non ammesso	
5) Veicoli di qualsiasi massa complessiva, immatricolati <u>per uso di terzi</u> , per trasporto di merci per conto di terzi, in locazione a soggetti che intendono utilizzarli <u>per uso proprio</u> .	Non ammesso	
6) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati <u>per uso di terzi per locazione</u> (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera a), in locazione per il trasporto di merci <u>per conto di terzi</u> .	Ammesso	Documenti da tenere a bordo Contratto di locazione Certificato Albo o REN Rapporto di lavoro del conducente
7) Veicoli di qualsiasi massa immatricolati <u>per uso di terzi</u> , per trasporto di merci per conto di terzi (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera d), in locazione per il trasporto di merci <u>per conto di terzi</u> .	Ammesso	Documenti da tenere a bordo Contratto di locazione Certificato Albo o REN Rapporto di lavoro del conducente

Fonte: *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2015*

Il contratto di locazione deve essere redatto in forma scritta e contenere almeno i seguenti elementi indispensabili²:

- nome dell'impresa locatrice e nome dell'impresa locataria;
- data e durata del contratto;
- dati di identificazione del veicolo locato;
- nei casi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 84, iscrizione all'Albo autotrasportatori conto terzi e al R.E.N. dell'impresa locatrice;
- indicazione che il veicolo locato deve essere messo a disposizione esclusivamente dell'impresa locataria per la durata del contratto stesso;
- la previsione della messa a disposizione senza conducente del solo veicolo;
- la previsione che il veicolo locato sia guidato da personale alle dipendenze dell'impresa che lo utilizza.

Non è consentita la sublocazione dei veicoli.

Il Comitato Nazionale ha individuato con la circolare n. 1 del 28/1/2019 un'eccezione al divieto di sublocazione (senza conducente) di veicoli ritenendo che un veicolo di massa complessiva a pieno carico non superiore a 6 t. preso in locazione da un'impre-

sa di noleggio di cui all'art. 84 c. 4 del Codice della Strada, la quale lo ha in disponibilità mediante locazione da altra impresa di noleggio, possa, per quanto concerne il titolo di disponibilità, essere considerato idoneo ai fini dell'iscrizione all'Albo.

Comodato senza conducente

Altro titolo di disponibilità temporanea di veicoli a cui possono fare ricorso le imprese è il comodato d'uso (senza conducente).

c.c. art. 1803.

Il comodato è il contratto col quale una parte consegna all'altra una cosa mobile o immobile, affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato, con l'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta.

Il comodato è essenzialmente gratuito.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti aveva emanato alcune disposizioni sul comodato con la circolare n. 4 del 7/12/2011 (si veda la lett. e)) a cui è seguita la già richiamata circolare avente prot. 5681 del 16/3/2015, con la quale si individuano dettagliatamente le fattispecie che ammettono il comodato di veicoli e le fattispecie che non lo ammettono.

² Si vedano la circolare del Comitato Nazionale n. 995 del 9/9/2013 al punto 2 e la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 5681 del 16/3/2015.

ALBO

TABELLA RIEPILOGATIVA COMODATO SENZA CONDUCENTE

Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per <u>uso proprio</u> , in comodato per <u>uso proprio</u> .	Ammesso	Documenti da tenere a bordo Per i contratti oltre i 30 giorni: tagliando di aggiornamento della carta di circolazione.
2) Veicoli di m.c.p.c. superiore a 6 tonnellate immatricolati per <u>uso proprio</u> e muniti di <u>licenza in conto proprio</u> , in comodato per <u>uso proprio</u> .	Non ammesso	
3) Veicoli di qualsiasi massa complessiva, immatricolati per <u>uso proprio</u> in comodato per trasporto di merci per <u>conto di terzi</u> .	Non ammesso	
4) Veicoli di qualsiasi massa complessiva, immatricolati per <u>uso di terzi</u> , per trasporto di merci per <u>conto di terzi</u> , in comodato per <u>uso proprio</u> .	Non ammesso	
5) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per <u>uso di terzi</u> per locazione senza conducente (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera a), in comodato a soggetti che intendono utilizzarli per <u>uso proprio</u> .	Non ammesso	
6) Veicoli di qualsiasi massa immatricolati per <u>uso di terzi</u> , per trasporto di merci per <u>conto di terzi</u> (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera d), in comodato a soggetti che intendono utilizzarli per <u>conto di terzi</u> .	Ammesso	Documenti da tenere a bordo Allegato 3 della circolare n. 4/2011 vistato dall'UMC. Rapporto di lavoro del conducente

Fonte: *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2015*

Non è consentito il subcomodato dei veicoli.

Il contratto di comodato debitamente registrato deve essere esibito all'ufficio di Motorizzazione competente territorialmente dall'impresa che ne chiede l'immissione in circolazione. L'ufficio di Motorizzazione, dopo il controllo del contratto, rilascia copia vistata della dichiarazione di cui all'allegato 3 della circolare n. 4/2011. Per l'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali di un veicolo in comodato senza conducente deve essere allegata la copia della suddetta dichiarazione vistata dall'Ufficio di Motorizzazione, corredata di dichiarazione di conformità all'originale (ai sensi dell'art. 47 del DPR 445/2000).³

La scadenza del titolo di disponibilità temporanea di veicoli iscritti all'Albo

Dal 1 settembre 2019, sono in vigore delle direttive tecnico-operative del Comitato Nazionale riguardanti la scadenza dei titoli di disponibilità temporanea di veicoli iscritti all'Albo Gestori Ambientali. Le disposizioni riguardano in particolare i veicoli iscritti all'Albo con contratti di locazione senza conducente e di comodato senza conducente e sono contenute nella circolare n. 7 del 24/7/2019.

Il trentesimo e il decimo giorno antecedente la scadenza del contratto di locazione senza conducente (o di comodato) di veicolo iscritto all'Albo, l'impresa riceve una comunicazione via pec che ricorda di depositare un'apposita istanza contenente la proroga

del titolo di disponibilità, qualora l'impresa intenda continuare ad utilizzare il veicolo per il trasporto di rifiuti. La proroga dovrà essere depositata entro 5 giorni lavorativi precedenti la data di scadenza del titolo di disponibilità e dovrà contenere la nuova data di fine disponibilità. L'istanza telematica per ottenere la proroga dell'iscrizione del veicolo dovrà contenere:

- nuovo titolo di disponibilità (nuovo contratto o appendice di modifica);
- dichiarazione sostitutiva (DPR 445/2000) con cui l'impresa attesta che il veicolo continua ad essere in regola con la vigente normativa in materia di autotrasporto di cose ed è tecnicamente idoneo al trasporto dei rifiuti già autorizzati, utilizzando l'allegato A della delibera n. 5/2014 integrato con il campo "c) proroga locazione / variazione titolo disponibilità".

Dopo l'istruttoria della domanda seguirà il relativo provvedimento di variazione rilasciato dalla Sezione competente che riporterà la nuova data di scadenza del titolo di disponibilità.

Nel caso in cui l'impresa, correttamente informata, non invii nei termini previsti alcuna comunicazione, il veicolo è cancellato dall'Albo con decorrenza dal giorno successivo a quello di scadenza del titolo di disponibilità.

3 Si vedano la circolare del Comitato Nazionale n. 995 del 9/9/2013 al punto 3 e la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 5681 del 16/3/2015.

ALBO

Si evidenzia che nei cinque giorni lavorativi antecedenti la scadenza del titolo di disponibilità non è possibile presentare l'istanza di variazione per la proroga della locazione o del comodato; le indicazioni tecnico operative del Comitato Nazionale prescrivono infatti che la domanda di proroga debba essere presentata entro (e non oltre) i cinque giorni lavorativi antecedenti alla scadenza.

L'iscrizione all'Albo di veicoli in locazione o comodato senza conducente

In presenza di titoli validi ed efficaci di disponibilità temporanea di veicoli mediante locazione o comodato senza conducente, il Comitato Nazionale ha sancito che essi possano essere iscritti all'Albo. Con la circolare n. 8 del 24/7/2019 ha rafforzato questo principio parificandoli di fatto ai veicoli in proprietà in quanto ha stabilito che le imprese possono ottenere l'iscrizione di veicoli in locazione senza conducente e in comodato senza conducente che hanno una scadenza del titolo di disponibilità antecedente alla scadenza dell'autorizzazione della categoria di interesse. La scadenza della locazione e del comodato verrà riportata sul provvedimento di iscrizione o di variazione. La portata di tali veicoli deve essere computata al fine della dimostrazione della prevista dotazione minima.

Qualora venga a mancare il requisito della dotazione minima dei veicoli perché, ad esempio, è scaduta la locazione (o il comodato) di uno o più veicoli ed essi sono stati cancellati d'ufficio in mancanza della proroga, allora la Sezione regionale aprirà un procedimento disciplinare di cancellazione dell'impresa dalla categoria, previa contestazione dell'addebito all'iscritto, così come previsto dall'art. 21 del DM 120/2014.

Il Comitato ha altresì stabilito che i provvedimenti di iscrizione e di variazione debbano in ogni caso riportare l'indicazione della data di scadenza dei titoli di disponibilità temporanea dei veicoli.

Il leasing

Un altro titolo di disponibilità temporanea ammesso per l'iscrizione all'Albo di veicoli è la locazione finanziaria o leasing.

Per poter richiedere l'iscrizione di veicoli in leasing, le imprese devono poter dimostrare la piena ed esclusiva disponibilità degli stessi, mediante il deposito del contratto di leasing e della carta di circolazione del veicolo.

Il leasing di autoveicoli è frequentemente utilizzato dalle imprese iscritte all'Albo (o che intendono iscriversi).

Al punto 1 della circolare n. 345/2015, il Comitato Nazionale ha precisato che il divieto di sublocazione di veicoli sancito nella circolare del MIT n. 5681 del 16/3/15 non può essere applicato al leasing in quanto la locazione finanziaria non rientra nella disciplina della locazione senza conducente. Pertanto, l'impresa che dispone di un veicolo in leasing può locare senza conducente il medesimo veicolo, salvo diversa indicazione del contratto di leasing. Sarà cura dell'impresa acquisire dalla società di leasing (proprietaria del veicolo) il benestare alla sublocazione del veicolo in leasing.

Disponibilità piena ed esclusiva anche nelle categorie semplificate

La regola generale della disponibilità piena ed esclusiva dei veicoli vale anche per le iscrizioni nelle categorie semplificate e cioè per le cat. 2bis, 3bis e 4bis. Le imprese che intendono iscrivere veicoli in disponibilità temporanea nella 2bis, 3bis e 4bis devono poter dimostrare la disponibilità piena ed esclusiva dei veicoli. In carenza dei prescritti titoli di disponibilità, non è possibile iscrivere nelle categorie semplificate veicoli che riportano nella carta di circolazione un'intestazione differente dall'impresa richiedente.



*Ministero
delle Infrastrutture e dei Trasporti*

DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE
ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI

DIREZIONE GENERALE PER IL TRASPORTO STRADALE
E PER L'INTERMODALITA'

M TRA-TSI
Direzione Generale per il Trasporto Stradale
e per l'Intermodalità
TSI-Segr
REGISTRO UFFICIALE
Prot: 0026473-07/12/2011-USCITA

Circolare n. 4 /2011

Alle Direzioni Generali Territoriali
Agli Uffici della Motorizzazione Civile
Alle Province
All'U.P.I.
Alla Provincia autonoma di Trento
Alla Provincia autonoma di Bolzano
Alla Regione autonoma Valle d'Aosta
Alla Regione Siciliana
LORO SEDI

Dal 4 dicembre si applicano le disposizioni del Regolamento (CE) n. 1071/2009 ("Regolamento"), e del D.D. 25 novembre 2011, pubblicato sulla G.U. n. 277 del 28 novembre 2011 ("Decreto").
Con la presente circolare si forniscono alcune indicazioni procedurali e, ove necessario, transitorie, per la gestione delle richieste di iscrizione all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi ("Albo") presentate a far data dal 5 dicembre dalle imprese di autotrasporto di cose per conto di terzi, nuove o già in esercizio, assoggettate alle suddette disposizioni, nonché ulteriori precisazioni per l'immissione in circolazione dei veicoli di tali imprese.

- A. Ambito di applicazione.
Il Regolamento in vigore dal 4 dicembre 2011 si applica alle imprese che esercitano con autoveicoli di massa complessiva superiore a 3,5 tonnellate.
- B. Gestore dei trasporti.
Per il gestore dei trasporti "interno" all'impresa, come individuato all'articolo 4, comma 1, del Decreto, continuano a valere le stesse disposizioni vigenti alla data del 3 dicembre 2011.

Per quello "esterno" all'impresa, di cui all'articolo 4, comma 2, del Decreto – che, in quanto tale, potrà dirigere, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 2, lettera c) del Regolamento, le attività di trasporto di un massimo di quattro imprese diverse esercitate con un parco complessivo comprendente al massimo 50 veicoli - dovrà essere prodotto idoneo contratto stipulato nel rispetto delle previsioni di carattere generale di cui al citato articolo 4, comma 2, nonché nel rispetto delle fattispecie riconosciute dall'ordinamento nazionale. Inoltre, il gestore dovrà rendere idonea dichiarazione sostitutiva concernente il rapporto di gestione e contenente l'indicazione, ove ricorra il caso, del numero di imprese presso le quali è impegnato e del numero degli autoveicoli delle stesse, ovvero contenente l'impegno a comunicare l'eventuale contrattualizzazione con altre imprese e, in ogni caso, l'impegno a comunicare tempestivamente la disdetta del contratto. Resta comunque fermo l'obbligo di ogni impresa iscritta all'Albo di comunicare eventuali variazioni.

L'Amministrazione si riserva la valutazione di linee guida, anche in relazione ad eventuali problematiche.

C. Requisito dell'"idoneità finanziaria".

Fermo restando che, dal 4 dicembre detto requisito è stabilito, per qualunque impresa tenuta, nuova o in esercizio, nella misura di euro 9.000, con riferimento al primo veicolo, e di 5.000 per i successivi veicoli, questa Amministrazione intenderebbe predisporre d'intesa con la rappresentanza dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a), del Decreto, un modello dell'attestazione ivi prevista, mentre per quanto concerne l'attestazione di cui al medesimo comma, lettera b), essa sostituisce dal 4 dicembre, nella forma fideiussoria o assicurativa, l'attestazione di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 395/2000.

Conseguentemente, le Amministrazioni provinciali competenti per l'iscrizione all'Albo, ai fini della dimostrazione del requisito in titolo, dovranno in alternativa:

- 1) valutare, in attesa della predisposizione del modello di cui sopra, l'eventuale attestazione come predisposta dal revisore contabile incaricato dall'impresa;
- 2) acquisire la garanzia fideiussoria o assicurativa concessa dai soggetti indicati nella lettera b) sopra richiamata.

D. Imprese assoggettate che devono iscriversi all'Albo o che richiedono una modifica dell'iscrizione ai sensi dell'articolo 15 della legge 298/1974 – Autorizzazione.

Definita l'iscrizione all'Albo o la modifica d'iscrizione con le consuete modalità, opportunamente aggiornate ai sensi del Regolamento e del Decreto, l'Amministrazione provinciale competente per l'iscrizione stessa continuerà a inserire nel sistema informativo i dati, ivi compresi:

- a. l'entità della capacità finanziaria documentata;
- b. i dati del gestore o dei gestori del trasporto.

I dati dell'impresa previsti saranno quindi acquisiti al Registro Elettronico Nazionale (REN). Ottenuta l'iscrizione all'Albo o la modifica dell'iscrizione, l'impresa presenta all'Ufficio della Motorizzazione Civile competente per la propria sede principale (articolo 9, comma 2, del Decreto), domanda iniziale in bollo di autorizzazione ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, del Regolamento, come da Allegato 1. La dichiarazione, contenuta nell'Allegato 1, concernente il possesso del requisito di stabilimento, potrà essere utilizzata unicamente fino all'emanazione del decreto dirigenziale per le caratteristiche e la dimostrazione del requisito stesso, previsto dall'articolo 5 del Decreto. Le imprese obbligate, ove non dimostrino tale

ALBO

requisito nei tempi e nei modi poi previsti dall'apposito decreto dirigenziale saranno cancellate dal REN e, conseguentemente, dall'Albo.

L'Ufficio della Motorizzazione Civile, concessa l'autorizzazione, rilascerà, in bollo, a richiesta, una certificazione in tal senso (Allegato 2). L'impresa potrà in qualunque momento, successivo all'immissione in circolazione dei veicoli in disponibilità, ove lo ritenesse, richiedere un certificato (Allegato 2) attestante l'autorizzazione all'esercizio.

Conseguita l'autorizzazione, la nuova impresa dovrà immettere in circolazione, presentando all'Ufficio della Motorizzazione Civile competente per la sua sede principale la dichiarazione di cui all'Allegato 3, almeno un autoveicolo, in funzione comunque dell'accesso al mercato di cui dovrà disporre, con le modalità di cui all'articolo 9, comma 9, del Decreto. Detto Ufficio provinciale avrà cura di verificare, oltre al possesso dell'accesso al mercato, la capienza del requisito dell'idoneità finanziaria con riferimento al veicolo o ai veicoli da immettere in circolazione.

Per le nuove imprese, ai fini della segnalazione della data di inizio attività al Registro delle imprese, va presentata a detto Registro una ricevuta in carta semplice rilasciata dall'Albo competente in sede di presentazione allo stesso della copia semplice della carta di circolazione provvisoria o definitiva concernente l'autoveicolo immesso in circolazione. In tale ricevuta l'Albo indica il numero di targa e la data di immatricolazione o, nel caso di veicoli già immatricolati, la data di rilascio dei citati documenti di circolazione. Sarà cura dell'Albo interessato, eventualmente attraverso opportune intese con il Registro delle imprese, acquisire la notizia dell'avvenuto adempimento presso il Registro delle imprese stesso.

Inoltre, fino all'emanazione del decreto dirigenziale sul requisito di stabilimento, le nuove imprese potranno immettere in circolazione, in funzione dell'accesso al mercato e dell'idoneità finanziaria posseduti, ulteriori veicoli presentando all'Ufficio della Motorizzazione Civile competente per la sede principale la dichiarazione di cui all'Allegato 3. Nello stesso modo e alle stesse condizioni potranno procedere alla regolarizzazione sui veicoli posseduti le imprese che hanno modificato l'iscrizione ai sensi dell'articolo 15 della legge 298/1974, nonché immetterne in circolazione altri. L'immissione in circolazione di veicoli da parte delle predette imprese successivamente all'emanazione del citato decreto dirigenziale sarà subordinata all'avvenuta dimostrazione del requisito di stabilimento.

E. Requisito di "stabilimento" e immissione in circolazione di ulteriori veicoli per le imprese già in esercizio.

Salvo quanto disposto alla precedente lettera D per le nuove imprese e per le imprese che modificano l'iscrizione all'Albo, l'immissione in circolazione di ulteriori veicoli da parte delle imprese in esercizio avviene, in funzione dell'accesso al mercato posseduto, presentando all'Ufficio della Motorizzazione Civile competente per la sede principale la dichiarazione di cui all'Allegato 3. Detto Ufficio provinciale, prima di dare il visto per l'immissione in circolazione, verifica la capienza del requisito dell'idoneità finanziaria, mentre si prescinde dall'accertamento del requisito di stabilimento, che andrà dimostrato secondo le procedure ed i termini stabiliti da un successivo provvedimento di questa Direzione Generale, ai sensi dell'articolo 12, comma 4, del Decreto. Ferma restando la richiesta presso la sede principale, tutte le persone giuridiche autorizzate potranno domandare l'emissione del documento di circolazione anche con l'indirizzo di una sede secondaria, regolarmente istituita come tale, e che sia stata iscritta al competente Albo. Per le persone fisiche, cioè le imprese individuali, detta emissione continua ad avvenire unicamente a nome del titolare e al suo indirizzo anagrafico.

Relativamente al disposto dell'articolo 9, comma 9, del Decreto, la disponibilità ai fini dell'immissione in circolazione di un veicolo in comodato senza conducente è documentata, dall'impresa autorizzata, presentando la dichiarazione di cui all'Allegato 3 all'Ufficio della Motorizzazione civile competente per la sede principale dell'impresa stessa, corredata di un originale o di una copia autentica del relativo contratto regolarmente registrato.

Nel ricordare che il comodato, ai sensi dell'articolo 1803 del codice civile, è sempre gratuito, detto Ufficio provinciale, ai fini della circolazione, nelle more dell'attuazione dell'articolo 94, comma 4-bis, del Codice della Strada, rilascia una copia semplice della dichiarazione di cui sopra opportunamente vistata, dopo aver verificato sul contratto che la dazione in comodato non preveda alcuna controprestazione onerosa, né pecuniaria, né di altro genere da parte del comodatario e non contenga altre figure giuridiche.

Per quanto riguarda il disposto del comma 11 dello stesso articolo, concernente l'utilizzo, da parte dell'impresa autorizzata, di veicoli locati senza conducente, in attesa della definizione del certificato ivi previsto da rilasciare a cura degli Uffici della Motorizzazione civile competenti per la sede principale dell'impresa stessa, e ferma la condizione per quest'ultima di regolare idoneo accesso al mercato, ai fini della circolazione il veicolo locato continua ad essere accompagnato dalla documentazione prevista dalle vigenti disposizioni in materia.

F. Accesso al mercato.

L'accesso al mercato si applica alle imprese che esercitano con autoveicoli di massa complessiva superiore a 3,5 tonnellate.

Si ricorda, inoltre, che, in base al disposto dell'articolo 1, comma quinto, della legge 298/1974 e dell'articolo 55 della legge 99/2009, l'accesso al mercato in forma associata disciplinato con la circolare 5/2008 è ammissibile alle condizioni prescritte in dette disposizioni: pertanto dallo statuto del consorzio o della cooperativa a proprietà divisa si deve evincere che l'attività di trasporto è gestita in forma centralizzata, senza autonomia in tal senso delle imprese associate, anche in ordine alla fatturazione ai committenti delle prestazioni di trasporto svolte da dette imprese con i loro veicoli.

G Imprese tenute all'adeguamento anteriormente al 4 dicembre 2011.

Le imprese, il cui termine per l'adeguamento ai requisiti di idoneità professionale e finanziaria sia già scaduto (articolo 5, comma 1, decreto Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 161/2005), ma che alla data della presente circolare non siano state cancellate dall'Albo con provvedimento definitivo e che siano ancora iscritte al Registro delle imprese e non abbiano cessato l'attività, dovranno adeguarsi a tali requisiti, nonché dimostrare il requisito di stabilimento, nel termine individuato dall'articolo 12, comma 5, del Decreto.

H Immissione in circolazione di veicoli da parte delle imprese non soggette al Regolamento.

Le imprese assoggettate al solo requisito dell'onorabilità immettono in circolazione i veicoli presentando all'Ufficio della Motorizzazione Civile competente per la sede principale dell'impresa la dichiarazione di cui all'Allegato 3, barrando le caselle pertinenti.

Tali imprese, ferma restando la richiesta presso la sede principale, qualora costituite nella forma delle persone giuridiche potranno domandare l'emissione del documento di circolazione anche con l'indirizzo di una sede secondaria, regolarmente istituita come tale, e che sia stata iscritta al competente Albo. Per le persone fisiche, cioè le imprese individuali, detta emissione continua ad avvenire unicamente a nome del titolare e al suo indirizzo anagrafico.

ALBO

Restano ferme, per il resto, le disposizioni recate con le circolari 1/2008 e 5/2008 di questa Amministrazione relativamente all'accesso al mercato.

Inoltre, anche al fine di individuare ulteriori problematiche di carattere generale, qualunque situazione non rientrante nella presente circolare dovrà essere sottoposta a questa Direzione Generale – Divisione 6.

Il Capo Dipartimento
Dott. Ing. *Armando Fumero*





*Ministero dell' Ambiente e della
Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
IL COMITATO NAZIONALE

Roma, 09 settembre 2013

Prot. n. 995/ALBO/PRES

ALLE SEZIONI REGIONALI E
PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI
DI CATEGORIA

LORO SEDI

OGGETTO: Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo.

Con riferimento ai quesiti formulati dalle Sezioni regionali in ordine ai titoli di disponibilità dei veicoli da ritenersi idonei ai fini dell'iscrizione all'Albo, anche alla luce delle nuove norme in materia di accesso alla professione di autotrasportatore e di immatricolazione dei veicoli, il Comitato nazionale ha ritenuto di diramare i seguenti chiarimenti operativi, con particolare riguardo alle procedure relative alle modalità per dimostrare la disponibilità dei veicoli mediante locazione senza conducente e mediante comodato senza conducente.

1. I titoli di disponibilità ammessi

Come è noto, ai sensi dell'art. 12, comma 3, lettera d), del D.M. 406/98, ai fini dell'iscrizione all'Albo per il trasporto dei rifiuti è richiesta la documentazione attestante la disponibilità dei veicoli ai sensi della Legge 6 giugno 1974, n. 298 e del D.Lgs 3 aprile 1992, n. 285 (Codice della Strada).

In base alla suddette disposizioni legislative sono ritenuti idonei, sia per il trasporto in conto proprio che per il trasporto per conto di terzi, i seguenti titoli di disponibilità dei veicoli: **proprietà, usufrutto, acquisto con patto di riservato dominio e leasing.**

Inoltre, ai sensi dell'articolo 84, comma 3, del Codice della Strada, è consentita, per i veicoli immatricolati ad uso di terzi aventi massa complessiva a pieno carico superiore a 6 t, la disponibilità mediante **locazione senza conducente** purché entrambe le imprese, locatrice e locataria, siano iscritte all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, al REN (Registro Elettrico Nazionale di cui all'art.16 del Regolamento (CE) 1071/2011) e, quindi, titolari di autorizzazione.

Come disposto dagli artt. 2 e 3 del Decreto del Ministro delle politiche comunitarie 16 febbraio 1994, n. 213, la locazione senza conducente, come previsto anche dall'art. 84, comma 2, del Codice della Strada, può avere ad oggetto il veicolo immatricolato o messo in circolazione conformemente alla legislazione dello Stato membro comunitario di stabilimento dell'impresa che lo fornisce. In tal caso, restano salve, come specificato con circolare del Comitato nazionale n. 820 del 16 giugno 2008, le condizioni e i limiti relativi all'utilizzazione da parte dell'impresa dei veicoli presi in locazione senza conducente da imprese stabilite in altri stati comunitari.

Per i veicoli aventi massa complessiva a pieno carico fino a 6 t e per i veicoli ad uso speciale è ammessa la disponibilità mediante locazione senza conducente qualora il locatore sia esercente dell'apposita attività (con idonea iscrizione al Registro delle Imprese) e i veicoli siano immatricolati ad uso di terzi ai fini della locazione, ferma restando la necessaria regolare iscrizione all'Albo degli autotrasportatori e al REN del locatario qualora lo stesso eserciti l'attività di trasportatore per conto di terzi.

Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 Fax +39 06 57225293 - www.albonazionalegestoriambientali.it

ALBO

Ai sensi dell'art. 67 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, di modifica dell'articolo 31 della legge 298/74, è altresì ammessa la locazione senza conducente dei veicoli ad uso proprio di massa complessiva a pieno carico sino a 6 t.

Con l'entrata in vigore dal regolamento (CE) n. 1071/2009, e delle prime disposizioni di applicazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Decreto Dirigenziale 25 novembre 2011, n.291), risulta ammesso, quale titolo di disponibilità dei veicoli, il **comodato senza conducente**. Si è confermato, in tal modo, quanto già previsto in ordine alla disponibilità dei veicoli dall'art. 94, comma 4-bis, del Codice della Strada e dall'art. 247-bis del Regolamento di esecuzione.

Fermo restando il necessario possesso da parte del locatario del titolo per l'esercizio dell'attività, è ammissibile il comodato senza conducente anche dei veicoli ad uso di terzi non assoggettati al regolamento (CE) n. 1071/2009. Non è consentito, invece, il comodato riguardante i veicoli adibiti ad uso proprio.

2. Iscrizione dei veicoli in disponibilità dell'impresa mediante locazione senza conducente.

Ai fini dell'iscrizione all'Albo, le imprese interessate presentano alla Sezione regionale, oltre e in aggiunta alla prevista documentazione, copia del contratto di locazione corredata di dichiarazione di conformità all'originale rilasciata ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000.

Il contratto di locazione deve contenere:

- a) la denominazione dell'impresa locatrice e dell'impresa locataria, nonché i dati identificativi del veicolo locato;
- b) nei casi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 84 del Codice della Strada, che l'impresa locatrice è iscritta all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi e al REN, con indicazione degli estremi di iscrizione, ovvero, qualora non si tratti di impresa nazionale, che essa è stabilita in un altro Stato membro della CE;
- c) l'indicazione della durata del contratto e l'indicazione che il veicolo locato deve essere messo a disposizione esclusivamente dell'impresa locataria per la durata del contratto stesso;
- d) la previsione della messa a disposizione senza conducente del solo veicolo (il contratto non deve essere abbinato ad un contratto di servizio concluso con l'impresa locataria e riguardante il personale di guida);
- e) la previsione che il veicolo locato sia guidato da personale alle dipendenze dell'impresa che lo utilizza.

Si fa presente che la normativa in materia di autotrasporto di cose non prevede espressamente la registrazione del contratto di locazione.

3. Iscrizione dei veicoli in disponibilità dell'impresa mediante comodato senza conducente

Con circolare 7 dicembre 2011, n. 4/2011/TSI, di applicazione del Decreto Dirigenziale 25 novembre 2011, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiarito che, ai fini dell'immissione in circolazione, la disponibilità di un veicolo a titolo di comodato senza conducente è dimostrata dall'impresa autorizzata con la presentazione di apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà all'Ufficio della Motorizzazione Civile competente, corredata di un originale o di una copia autentica del relativo contratto regolarmente registrato.

Ai fini della circolazione, l'UMC, nelle more dell'attuazione dell'art. 94, comma 4-bis, del Codice della Strada, rilascia una copia semplice della dichiarazione di cui sopra, opportunamente vistata, dopo aver verificato sul contratto che la dazione in comodato non preveda alcuna controprestazione onerosa, né pecuniaria, né di altro genere da parte del comodatario e non contenga altre figure giuridiche.

Per quanto sopra, nelle more dell'attuazione dell'art. 94, comma 4-bis, del Codice della Strada, le imprese che intendono utilizzare, ai fini dell'iscrizione all'Albo nazionale Gestori Ambientali, i veicoli ad uso di terzi assoggettati al regolamento (CE) n. 1071/2009 in disponibilità mediante comodato senza conducente, presentano alla Sezione regionale, oltre e in aggiunta alla prevista

Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 Fax +39 06 57225293 - www.albonazionalegestoriambientali.it

documentazione, copia della dichiarazione di cui alla circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 7 dicembre 2011, n. 4/2011/TSI vistata dal competente UMC e corredata di dichiarazione di conformità all'originale rilasciata ai sensi dell'art.47 del D.P.R.445/2000.

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

IL SEGRETARIO

Anna Silvestri

IL PRESIDENTE

Eugenio Onori

ALBO



*Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti*

DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE,
GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE

DIREZIONE GENERALE PER IL TRASPORTO STRADALE
E PER L'INTERMODALITA'
DIVISIONE 5

PROT. 5681
R.U. USCITA

Roma, 16 marzo 2015

Alle Direzioni Generali Territoriali
LORO SEDI

Agli Uffici Motorizzazione Civile
(per il tramite delle Direzioni Generali Territoriali)

Al Ministero dell'Interno
Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Servizio di Polizia Stradale
ROMA

Alla Regione Autonoma Valle d'Aosta
Ufficio Motorizzazione Civile
AOSTA

All'Assessorato Regionale
Turismo Commercio e Trasporti
Direzione Compartimentale
M.C.T.C. per la Sicilia
PALERMO

Alla Provincia Autonoma di Trento
Servizio Comunicazioni e
Trasporti Motorizzazione
TRENTO

Alla Provincia Autonoma di Bolzano
Ripartizione Traffico e Trasporti
BOLZANO

Alle Province della Regione Autonoma del
Friuli Venezia Giulia
Servizi Motorizzazione Civile
LORO SEDI

Oggetto: art. 94, comma 4bis del Codice della strada Disposizioni in materia di disponibilità temporanea, per comodato o locazione senza conducente, di veicoli adibiti al trasporto delle merci.

Premessa.

Come è noto l' art. 94, comma 4bis del Codice della strada stabilisce, tra l'altro, che gli atti che comportino la disponibilità di un veicolo per un periodo superiore a trenta giorni, in favore di un soggetto diverso dall'intestatario della carta di circolazione, debbano – nei casi previsti dalla medesima disposizione – essere dichiarati agli Uffici della motorizzazione civile per le prescritte variazioni dei documenti di circolazione o, se del caso, dell'archivio nazionale dei veicoli.

Con D.P.R. 198/2012 sono stati, inoltre, previsti gli adempimenti da espletare per l'esecuzione di quanto sancito dalla norma sopra citata e sono state indicate le fattispecie oggetto della predetta comunicazione.

In materia sono state adottate per i veicoli non commerciali – in sostanza, le autovetture e per i motocicli – le circolari della Direzione Generale per la Motorizzazione n. 15513 del 10 luglio 2014 e n. 23743 del 27 ottobre 2014, alle quali può farsi riferimento nei limiti della loro attuale applicabilità.¹

Dette circolari escludono espressamente dal proprio ambito di applicazione i soggetti che effettuano attività di autotrasporto di merci, professionale o commerciale, in quanto tale materia è soggetta a normativa speciale, derivante da disposizioni nazionali e comunitarie e, in alcuni casi da accordi internazionali, che regolamenta nel dettaglio le condizioni ed i requisiti, oggettivi e soggettivi, per l'esercizio dell'attività e pone vincoli – in deroga alla normativa di carattere generale – in materia di disponibilità dei veicoli utilizzati.

Pertanto, ferme restando le disposizioni di carattere generale in tema di autotrasporto di cose in conto proprio e in conto terzi (accesso alla professione, requisito di stabilimento, accesso al mercato e relativi vincoli e limiti), sembra utile operare un riepilogo delle disposizioni che regolamentano la materia, individuando in maniera analitica le fattispecie ammissibili di disponibilità temporanea dei veicoli utilizzati per l'autotrasporto professionale o, nel caso del conto proprio, per i veicoli utilizzati in attività di trasporto complementari ed accessorie ad altra attività esercitata a titolo principale.

Quadro normativo di riferimento.

Come si è sopra accennato, l'intera materia dell'autotrasporto di merci è già assoggettata ad una speciale disciplina di settore, derivante in larga parte da fonti comunitarie e di rango sovranazionale.

Preliminarmente, si ricorda che nell'ambito dell'esercizio dell'attività di autotrasporto per conto di terzi è consentita la disponibilità dei veicoli a titolo di proprietà, usufrutto, acquisto con patto di riservato dominio, locazione finanziaria, nonché, nei casi prefigurati nella presente circolare, locazione e comodato², mentre non è consentita la cessione di veicoli a titolo di sublocazione o subcomodato. Non sono mai ammesse altre forme di disponibilità temporanea.

¹ Tali circolari sono al momento oggetto di sospensiva adottata dal Giudice amministrativo.

² Quando nella presente circolare si fa riferimento alla locazione ed al comodato si intende senza conducente.

A sgombrare il campo da possibili equivoci si rammenta inoltre che, nell'ambito dell'accesso diretto al mercato mediante acquisizione di due veicoli (imprese autorizzate all'esercizio con veicoli di m.c. superiore a 1,5 t. e fino a 3,5 t.) o mediante acquisizione di veicoli per una massa complessiva totale non inferiore a 80 t. (imprese autorizzate all'esercizio con veicoli di m.c. superiore a 3,5 t.), ai fini del raggiungimento e nei limiti del mantenimento di tale massa non è ammessa la disponibilità di veicoli in locazione senza conducente, né in comodato senza conducente.

A livello nazionale, la locazione è disciplinata dall'articolo 84 del codice della strada il quale prescrive che, ad eccezione dei veicoli ad uso speciale e dei veicoli destinati al trasporto di cose la cui massa complessiva a pieno carico non sia superiore a 6 t, la locazione dei veicoli commerciali è ammessa solo tra imprese iscritte all'Albo degli autotrasportatori e titolari di autorizzazione.

Disposizioni di dettaglio circa le prescrizioni e gli obblighi che devono essere assolti in caso di locazione sono contenute nell' articolo 12 del decreto legislativo n. 286/2005. Tale ultima disposizione prescrive l'obbligo della presenza a bordo del contratto di locazione e, conseguentemente, l'obbligo della redazione scritta del contratto stesso, qualunque sia la sua durata (anche sotto i trenta giorni) sostanzialmente soddisfacendo, in tal modo, gli obiettivi di individuazione certa del soggetto che esercita di fatto il possesso del veicolo e che è responsabile della circolazione dello stesso.

Sempre l'articolo 12 del decreto legislativo n. 286/2005 prevede in ogni caso - ed a maggior ragione nel caso di locazione o comodato dei veicoli - la presenza a bordo di documentazione idonea a dimostrare il titolo in base al quale il conducente presta servizio presso il vettore.

Per la locazione internazionale³ si fa riferimento alla direttiva n. 2006/1/CE che in larga parte è contenuta nel predetto articolo 84 comma 2 e, per quanto applicabile, alla disciplina dettata dall'accordo CEMT. Le normative in questione non pongono alcun onere di comunicazione a carico delle imprese europee ed extracomunitarie in relazione all'utilizzazione di veicoli locati, salvo l'obbligo della presenza a bordo del contratto scritto di locazione nonché l'esibizione di prova del rapporto di lavoro che il conducente deve intrattenere con l'impresa locataria.

Infine si rammenta che, nell'ambito della disciplina nazionale dell'esercizio dell'attività di autotrasporto in conto proprio con veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore alle 6 tonnellate, i tipi di disponibilità dei veicoli sono dettati direttamente dalle disposizioni della legge 6 giugno 1974, n. 298 che con l'articolo 31, comma 1 lettera a) ne limita le forme ritenute ammissibili.

Non sono pertanto mai ammesse né la locazione né il comodato.

%%%%%%%%%

³ Per una più completa panoramica della disciplina della locazione internazionale dei veicoli destinati al trasporto delle merci si rinvia alla lettura della circolare di questa Direzione Generale n. 63/M4 del 8 maggio 2006, che si allega.

IL CONTRATTO DI LOCAZIONE

La locazione dei veicoli utilizzati per il trasporto di merci per conto di terzi o per uso proprio a fini “commerciali” è assoggettata a norme speciali, nazionali, comunitarie e scaturenti dall'accordo CEMT.

Si distinguono le seguenti fattispecie:

- 1) Veicoli di massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 6 tonnellate – immatricolati in uso di terzi per finalità di locazione di cui all'art. 82 del codice della strada comma 5 lett. a) – Locazione a soggetti che li utilizzano per uso proprio. Locazione ammissibile.**

Si tratta dell'ipotesi normale di locazione a soggetti che non utilizzano tali veicoli per svolgere attività professionale di trasporto di merci per conto di terzi. Poiché il trasporto per uso proprio svolto con veicoli aventi m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate non è soggetto ad alcuna licenza, si applicano le disposizioni generali in materia di locazione.

Per i contratti superiori ai 30 giorni è previsto l'aggiornamento dell'archivio nazionale veicoli (cfr. art. 247bis Reg. es. C.d.s. – circolari MOT citate).

- 2) Veicoli di massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per uso proprio. Locazione ad altro soggetto che li utilizza per uso proprio. Locazione non ammissibile.**

La possibilità di concedere in locazione tali veicoli è consentita esclusivamente ai soggetti che esercitano professionalmente, dietro corrispettivo, l'attività di locazione di veicoli sulla base delle autorizzazioni comunali conseguite secondo le modalità previste dal D.P.R. 19.12.2001 n. 481 e può quindi essere svolta, ai sensi dell'articolo 82 del C.d.S., commi 4 e 5, esclusivamente con veicoli immatricolati per uso di terzi.

- 3) Veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 6 tonnellate – immatricolati per uso proprio – per i quali è stata rilasciata licenza per il trasporto di cose in conto proprio. Locazione ad altro soggetto che li utilizza per uso proprio. Locazione non ammissibile.**

Il trasporto di merci per conto proprio effettuato a mezzo di veicoli aventi m.c.p.c. superiore a 6 tonnellate, può essere svolto esclusivamente con veicoli immatricolati ad uso proprio e, a norma dell'articolo 83, comma 2 del C.d.S, la carta di circolazione per tali veicoli è rilasciata sulla base della licenza per l'autotrasporto in conto proprio.

A norma dell'articolo 31, lettera a), della legge 6 giugno 1974, n. 298, l'attività di trasporto per conto proprio può essere svolta: “con mezzi di proprietà o in usufrutto delle persone fisiche o giuridiche, enti privati o pubblici che la esercitano o da loro acquistati con patto di riservato dominio o presi in locazione con facoltà di compera oppure noleggiati senza conducente nel caso di veicoli di peso totale a pieno carico autorizzato sino a 6.000 chilogrammi”.

Non è pertanto ammessa la locazione per tali veicoli.

4) Veicoli di qualsiasi massa complessiva immatricolati per uso proprio. ~~La~~ Locazione ad altro soggetto che li utilizza per trasporto di merci per conto di terzi. Locazione non ammissibile.

L'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi presuppone l'utilizzazione dei veicoli, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione e può quindi essere svolta, ai sensi dell'articolo 82 del C.d.S., commi 4 e 5, esclusivamente con veicoli immatricolati per uso di terzi.

5) Veicoli di qualsiasi massa complessiva immatricolati per uso di terzi, per trasporto di merci per conto di terzi a norma dell'articolo 82 C.d.S., comma 5, lettera d). Locazione a soggetti che intendono utilizzarli per uso proprio. Locazione non ammissibile.

Riprendendo le considerazioni esposte al precedente punto 4), poiché si tratta di veicoli immatricolati sulla base dell'autorizzazione rilasciata ad imprese iscritte all'Albo degli autotrasportatori per l'esercizio dell'attività di trasporto di merci per conto di terzi, non è ammissibile l'ipotesi della locazione a soggetti che intendano utilizzarli per uso proprio.

6) Veicoli di massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 6 tonnellate – immatricolati in uso di terzi per finalità di locazione previste dall'art. 82 del codice della strada comma 5 lett. a). Locazione ad altra impresa che li utilizza per il trasporto di merci per conto di terzi. Locazione ammissibile.

L'art 84 del codice della strada, comma 4, lett. a) prevede, tra l'altro, che i veicoli destinati al trasporto di cose di massa complessiva inferiore o uguale a 6 t., possano essere dati in locazione dai soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività di locazione sulla base della prescritta autorizzazione rilasciata dai comuni secondo le disposizioni del D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 481.

Tali soggetti, ai quali non si applica la legge 6 giugno 1974, n. 298, né il Regolamento UE 21 ottobre 2009, n. 1071, possono quindi concedere i propri veicoli in locazione in favore di imprese di autotrasporto per conto di terzi, pur senza essere – essi stessi – iscritti all'Albo degli autotrasportatori.

Naturalmente l'impresa locataria dovrà sempre essere abilitata all'esercizio dell'attività con il veicolo preso in locazione e, a tal fine, si distinguono le seguenti ipotesi in funzione dei requisiti soggettivi delle imprese di autotrasporto locatarie che variano a seconda della massa complessiva a pieno carico del veicolo:

- a) Veicoli di massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 1,5 t.:
per la locazione di tali veicoli da utilizzare per il trasporto di cose per conto di terzi è sufficiente che l'impresa locataria risulti iscritta all'Albo degli autotrasportatori.
- b) Veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 1,5 t e inferiore o uguale a 6 tonnellate:

l'impresa locataria, operando con veicoli di massa superiore a 1,5 t., dovrà sempre essere iscritta al REN e all'Albo degli autotrasportatori, nonché essere autorizzata all'esercizio dell'attività con il veicolo preso in locazione.

Si precisa, infine, che non è mai ammessa la possibilità di concedere in locazione veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 6 tonnellate da parte di imprese che, pur eventualmente in possesso di autorizzazione comunale ex D.P.R. 19 dicembre 2001, n. 481, non siano contemporaneamente iscritte al REN e all'Albo degli autotrasportatori ed autorizzate all'esercizio dell'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi.

7) Veicoli di qualsiasi massa complessiva a pieno carico – immatricolati per uso di terzi per servizi di trasporto di cose per conto terzi ai sensi dell'articolo 82 del codice della strada, comma 5 lett. d) – in locazione ad altra impresa che li utilizza per il trasporto di merci per conto di terzi. Locazione ammissibile.

L'art 84 del C.d.S., comma 3, prevede che "l'impresa italiana iscritta all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto terzi e titolare di autorizzazioni può utilizzare autocarri, rimorchi e semirimorchi, autotreni ed autoarticolati muniti di autorizzazione, acquisiti in disponibilità mediante contratto di locazione ed in proprietà di altra impresa italiana iscritta all'Albo degli autotrasportatori e titolare di autorizzazioni."

Pertanto, le imprese italiane di autotrasporto per conto di terzi regolarmente autorizzate all'esercizio della professione, iscritte all'Albo, nonché – ove previsto – al REN, possono concedere e prendere in locazione veicoli immatricolati per uso di terzi per l'autotrasporto di merci per conto terzi a condizione, come per il punto precedente, che l'impresa locataria sia abilitata all'esercizio dell'attività di autotrasporto con il veicolo preso in locazione.

%%%%%%%%%

IL CONTRATTO DI COMODATO.

1) Veicoli di massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per uso proprio, per attività di trasporto di cose in conto proprio. Comodato ad altro soggetto o impresa che li utilizza per uso proprio. Comodato ammissibile.

Ai sensi delle disposizioni vigenti, il trasporto di merci per conto proprio, effettuato a mezzo di veicoli aventi m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati ad uso proprio non è soggetto ad alcuna licenza o autorizzazione.

Poiché, inoltre, il contratto di comodato è per sua natura senza fini di lucro, mancando del tutto l'elemento del corrispettivo, è ritenuto ammissibile il comodato di tali veicoli tra privati o imprese a condizione che non cambi l'uso proprio del veicolo.

Per i contratti superiori ai 30 giorni è previsto il tagliando di aggiornamento della carta di circolazione (cfr. art. 247bis Reg. es. C.d.s. – circolari MOT citate).

2) Veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore alle 6 tonnellate, immatricolati per uso proprio per i quali è stata rilasciata licenza per il trasporto di cose in conto proprio. Comodato ad altra impresa per uso proprio. Comodato non ammissibile.

Come già argomentato per la locazione, l'art. 31 della legge 298/74 individua, elencandole, le forme tassative di disponibilità di tali veicoli.

Non è pertanto ammesso il comodato per tali veicoli.

3) Veicoli di qualsiasi massa complessiva, immatricolati per uso proprio. Comodato ad altra impresa che intende utilizzarli per uso di terzi per trasporto di merci per conto di terzi. Comodato non ammissibile.

Come per la locazione non è mai ammessa la possibilità del comodato dei veicoli immatricolati ad uso proprio ad imprese di autotrasporto iscritte all'Albo degli autotrasportatori, per l'esercizio dell'attività di trasporto di merci per conto di terzi.

L'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi, oltre ad essere subordinata all'iscrizione all'Albo degli autotrasportatori, e – ove prevista – al REN, presuppone l'utilizzazione dei veicoli, dietro corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione e può, quindi, essere svolta – ai sensi dell'articolo 82 del C.d.S., commi 4 e 5 – esclusivamente con veicoli immatricolati per uso di terzi.

A maggior ragione, non può mai essere ammesso il comodato di veicoli immatricolati ad uso proprio di m.c.p.c. superiore a 6 tonnellate, in quanto oltre alle motivazioni di cui al precedente periodo e come già evidenziato al punto 2, per tali veicoli la carta di circolazione viene rilasciata sulla base della prescritta licenza e pertanto l'eventuale cessione a terzi del veicolo, in comodato o locazione, anche per un breve periodo, farebbe venir meno il presupposto stesso dell'immatricolazione.

4) Veicoli di qualsiasi massa complessiva, immatricolati per uso di terzi, per trasporto di merci per conto di terzi ai sensi dell'articolo 82 C.d.S., comma 5, lettera d). Comodato a soggetti che intendono utilizzarli per uso proprio. Comodato non ammissibile.

L'ipotesi è speculare alla precedente: anche in tal caso, poiché si tratta di veicoli immatricolati sulla base dell'autorizzazione rilasciata ad imprese iscritte all'Albo degli autotrasportatori per l'esercizio dell'attività di trasporto merci per conto di terzi, non si ritiene ammissibile l'ipotesi di comodato a soggetti che intendono utilizzarli per uso proprio.

5) Veicoli di massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 6 tonnellate, immatricolati per uso di terzi ai fini della locazione a norma dell'articolo 82 C.d.S., comma 5, lettera a). Comodato a soggetti che intendono utilizzarli per trasporto di merci per conto di terzi. Comodato non ammissibile.

Nel caso in esame, tali veicoli vengono immatricolati per uso di terzi a nome di imprese che, dietro corrispettivo, esercitano professionalmente l'attività di locazione dei veicoli stessi, sulla base delle autorizzazioni comunali conseguite secondo le modalità previste dal D.P.R. 19.12.2001 n. 481.

Poiché l'elemento corrispettivo del sinallagma contrattuale è da considerarsi indefettibile, non può essere ammesso il comodato in quanto tale contratto è per sua stessa natura a titolo gratuito.

6) Veicoli di qualsiasi massa immatricolati per uso di terzi per trasporto di merci per conto di terzi a norma dell'articolo 82 C.d.S., comma 5, lettera d). Comodato ad imprese che intendono utilizzarli per conto di terzi. Comodato ammissibile.

Si tratta dell'ipotesi di comodato di veicoli tra imprese iscritte all'Albo degli autotrasportatori, che utilizzano tali veicoli per il trasporto di merci per conto di terzi.

In tal caso, il comodato – così come la locazione – è ammesso in quanto non viene modificata la destinazione d'uso del veicolo che viene utilizzato nell'esercizio dell'attività di trasporto di cose per conto di terzi, dietro corrispettivo e da imprese a ciò abilitati.

L'articolo 84 del C.d.S, al comma 3, prevede che le imprese italiane di autotrasporto per conto di terzi possono utilizzare, mediante contratto di locazione, solo autocarri, rimorchi e semirimorchi, autotreni ed autoarticolati, in proprietà di altra impresa italiana iscritta all'Albo degli autotrasportatori e titolare di autorizzazioni.

Vengono quindi stabiliti vincoli precisi circa la natura giuridica dei soggetti legittimati a concedere e a prendere in locazione i veicoli immatricolati per trasporto di cose per conto di terzi.

Coerentemente con tale disposizione, che riserva la possibilità di concedere in locazione solo i veicoli in disponibilità di imprese di autotrasporto per conto di terzi, ed in analogia con la medesima, si ritiene che anche la possibilità di concedere o utilizzare veicoli in comodato debba essere riservata alle imprese di autotrasporto iscritte all'Albo degli autotrasportatori.

Condizione necessaria è che il comodatario abbia titolo ad esercitare l'attività di autotrasporto con i veicoli utilizzati e tale titolo dovrà essere accertato d'ufficio.

Rimangono vigenti le disposizioni di cui alla circolare di questa Direzione n. 4 del 7 dicembre 2011 lett. e), e, pertanto, tali contratti continueranno a dover essere esibiti in visione agli U.M.C. che dopo il controllo formale dei contratti stessi, continueranno a rilasciare copia vistata della dichiarazione di cui all'allegato 3 della predetta circolare n. 4/2011 che dovrà essere tenuta a bordo ai fini dei controlli. La circolare trova applicazione qualunque sia la durata del contratto di comodato, anche se inferiore ai trenta giorni.

Pertanto gli UMC che ricevono la domanda, verificheranno preventivamente che il comodatario abbia titolo ad esercitare con il veicolo preso in comodato.

%%%%%%%%%

DOCUMENTI DI CONTROLLO

Locazione

Il contratto di locazione deve essere redatto in forma scritta e contenere almeno i seguenti elementi essenziali (D.M. 16 febbraio 1994, n. 213 e direttiva CE n. 1/2006):

- il nome dell'impresa locatrice e di quella locataria;
- la data e la durata del contratto;
- i dati di identificazione del veicolo locato.

Inoltre, ai sensi del decreto legislativo n. 286/2005 art. 12, comma 2, il contratto deve essere accompagnato dal certificato di iscrizione all'Albo (o al REN per le imprese autorizzate ad esercitare con veicoli di massa complessiva a pieno carico superiore a 1,5 t.) dell'impresa locataria con le eventuali limitazioni.

Qualora il conducente sia persona diversa dal locatario, anche dall'originale o una copia autentica del contratto di lavoro o dell'ultimo foglio paga del conducente, ovvero da altra documentazione comprovante il rapporto di lavoro del conducente stesso con l'impresa locataria.

Il contratto, il certificato di iscrizione all'Albo e i documenti relativi al rapporto di lavoro del conducente dovranno trovarsi a bordo del veicolo ed esibiti agli organi di controllo come previsto dal più volte citato art. 12 del decreto legislativo n. 286/2005.

Comodato

Come già sopra specificato, ai sensi della circolare di questa Direzione n. 4 del 7 dicembre 2011 lett. e), i contratti di comodato debitamente registrati e di qualunque durata essi siano, devono essere esibiti agli Uffici della Motorizzazione Civile competenti per la sede principale dell'impresa che ne chiede l'immissione in circolazione, in originale o copia conforme.

Gli Uffici della Motorizzazione Civile dopo il controllo formale dei contratti stessi, rilasciano copia vistata della dichiarazione di cui all'allegato 3 della circolare n. 4/2011.

Poiché il titolo del comodatario ad esercitare l'attività di autotrasporto con i veicoli utilizzati è accertato d'ufficio non è necessaria la presenza a bordo del certificato di iscrizione all'Albo o al REN, fermo restando l'obbligo della presenza a bordo e dell'esibizione della dichiarazione di cui all'allegato 3 della citata circolare n. 4/2011.

Anche in caso di comodato resta, infine, fermo l'obbligo generale ai sensi del decreto legislativo n. 286/2005 art. 12, comma 5, di recare a bordo la documentazione comprovante il rapporto di lavoro del conducente con il vettore.

%%%%%%%%%

Per maggior chiarezza e per comodità espositiva, si allegano due tabelle riepilogative delle fattispecie sopra descritte.

Vorranno le Direzioni Generali Territoriali assicurare la diffusione della presente a tutti gli Uffici di loro competenza ed alle relative sezioni.

Si prega, infine, il Servizio di Polizia Stradale di voler provvedere alla diffusione della presente a tutte le Prefetture – UTG ed alle altre Forze di Polizia.

IL DIRETTORE GENERALE
(Dr. Enrico Finocchi)



TABELLE RIEPILOGATIVE

CONTRATTO DI LOCAZIONE

1) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per uso di terzi per locazione (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera a), in locazione per uso proprio.	ammesso	Per i contratti superiori ai 30 giorni: aggiornamento dell'archivio nazionale veicoli
2) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per uso proprio in locazione per uso proprio.	non ammesso	
3) Veicoli di m.c.p.c. superiore a 6 tonnellate immatricolati per uso proprio e muniti di licenza in conto proprio, in locazione per uso proprio.	non ammesso	
4) Veicoli di qualsiasi massa complessiva immatricolati per uso proprio in locazione per trasporto di merci per conto di terzi.	non ammesso	
5) Veicoli di qualsiasi massa complessiva, immatricolati per uso di terzi, per trasporto di merci per conto di terzi, in locazione a soggetti che intendono utilizzarli per uso proprio.	non ammesso	
6) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per uso di terzi per locazione (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera a), in locazione per il trasporto di merci per conto di terzi.	ammesso	Documenti da tenere a bordo Contratto di locazione Certificato Albo o REN Rapporto di lavoro del conducente
7) Veicoli di qualsiasi massa immatricolati per uso di terzi, per trasporto di merci per conto di terzi (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera d), in locazione per il trasporto di merci per conto di terzi.	ammesso	Documenti da tenere a bordo Contratto di locazione Certificato Albo o REN Rapporto di lavoro del conducente

CONTRATTO DI COMODATO

1) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per uso proprio, in comodato per uso proprio.	ammesso	Documenti da tenere a bordo Per i contratti oltre i 30 giorni: tagliando di aggiornamento della carta di circolazione.
2) Veicoli di m.c.p.c. superiore a 6 tonnellate immatricolati per uso proprio e muniti di licenza in conto proprio, in comodato per uso proprio.	non ammesso	
3) Veicoli di qualsiasi massa complessiva, immatricolati per uso proprio in comodato per trasporto di merci per conto di terzi.	non ammesso	
4) Veicoli di qualsiasi massa complessiva, immatricolati per uso di terzi, per trasporto di merci per conto di terzi, in comodato per uso proprio.	non ammesso	
5) Veicoli di m.c.p.c. inferiore o uguale a 6 tonnellate immatricolati per uso di terzi per locazione senza conducente (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera a), in comodato a soggetti che intendono utilizzarli per uso proprio.	non ammesso	
6) Veicoli di qualsiasi massa immatricolati per uso di terzi, per trasporto di merci per conto di terzi (art. 82 C.d.S., comma 5, lettera d), in comodato a soggetti che intendono utilizzarli per conto di terzi.	ammesso	Documenti da tenere a bordo Allegato 3 della circolare n. 4/2011 vistato dall'UMC. Rapporto di lavoro del conducente

ALBO

Ministero Trasporti
28077010200



*Ministero
delle Infrastrutture e dei Trasporti*

DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI

*Direzione generale
per l'autotrasporto di persone e cose*

Ex Unità Operativa APC 4

MOD. 1 Dt

Roma, 08 MAG. 2006

PROL. n. 63/M4

Al Ministero dell'Interno
Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Direzione Centrale per la Polizia Stradale,
Ferroviaria, delle Comunicazioni e per i
Reparti Speciali della Polizia di Stato
Servizio Polizia Stradale
ROMA

All'Agenzia delle Dogane
ROMA

Al Comando Generale della Guardia di Finanza
Ufficio Operazioni
ROMA

Al Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri
II Reparto - Ufficio Operazioni
ROMA

Alla Direzione Generale per la Motorizzazione
SEDE

Agli uffici Provinciali del D.T.T.
LORO SEDI

Oggetto: Utilizzazione dei veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada per conto terzi - Direttiva n. 2006/1/CE - Noleggio nelle relazioni di traffico internazionale.

Nell'ambito dell'attività di controllo sull'autotrasporto internazionale si è avuto modo di rilevare il mancato rispetto della disciplina relativa all'utilizzazione di veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada, recepita dall'art. 84 del Codice della strada ed in particolare dal Decreto del Ministro per il Coordinamento delle politiche comunitarie in data 16 febbraio 1994, n. 213.

TRM4 006 PERIODO DI VALIDITÀ: 01/01/2006 - 31/12/2006

MODULARIO
200LNS0010

99.

2

Si ritiene, pertanto, opportuno riassumere le disposizioni dettate dalla normativa in questione.

1) DEFINIZIONE

L'istituto della "locazione senza conducente" è definito dall'art.84 del Codice della Strada, il quale, al comma 1, stabilisce che un veicolo si intende adibito a locazione senza conducente quando il locatore, dietro corrispettivo, si obbliga a mettere a disposizione del locatario, per le esigenze di quest'ultimo, il veicolo stesso.

2) LOCAZIONE DI VEICOLI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

In ambito internazionale, la locazione di veicoli senza conducente è ammessa soltanto per i trasporti fra Stati membri dell'Unione Europea e della CEMT, secondo quanto previsto dalle specifiche normative e più precisamente:

- Stati membri UE: art. 84, 2° comma del Codice della Strada – Decreto del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie in data 16 febbraio 1994, n. 213 concernente il regolamento di attuazione della direttiva n. 90/398 CEE modificativa della precedente direttiva n. 84/647 CEE.
- Stati CEMT: Manuale d'uso delle autorizzazioni CEMT- capitolo 4, § 5.

Per i trasporti effettuati in base agli Accordi bilaterali, non è mai ammesso l'utilizzo di veicoli noleggiati senza conducente.

Si ritiene altresì opportuno precisare che la locazione di veicoli senza conducente va nettamente distinta dall'ipotesi di utilizzo di complessi veicolari formati da veicoli accoppiati e immatricolati in Stati diversi (aggancio misto).

Ciò in quanto l'utilizzazione di un veicolo noleggiato ha quale presupposto la stipulazione di un contratto di durata predeterminata, mentre l'aggancio misto, laddove consentito, è correlato allo svolgimento di un determinato trasporto internazionale.

3) CONDIZIONI

In ambedue le fattispecie sopradelineate la disciplina dettata al riguardo è del tutto analoga.

Innanzitutto l'utilizzazione di un veicolo senza conducente è ammessa previa stipulazione di un contratto di locazione, il quale deve contenere i seguenti elementi:

- indicazione della denominazione sia dell'impresa che fornisce il veicolo sia di quella che effettua il trasporto di merci su strada per conto di terzi o per conto proprio;
- indicazione della durata del contratto;

Il veicolo locato deve essere utilizzato alle seguenti condizioni:

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

REMISSIVO QUANTO ALLE DISPOSIZIONI DEL D.M. 16/03/2015

Circolare MIT n. 05681
del 16/03/2015

ALBO

MODULARIO
29/04/2015

99/1

3

- il veicolo deve essere immatricolato o messo in circolazione conformemente alla legislazione dello Stato membro di stabilimento dell'impresa che fornisce il veicolo;
- il contratto deve prevedere soltanto la messa a disposizione del veicolo senza conducente e non deve essere abbinato ad un contratto di servizio concluso con l'impresa locataria e riguardante il personale di guida;
- il veicolo locato deve essere esclusivamente a disposizione dell'impresa che lo utilizza per la durata del contratto di locazione;
- il veicolo locato deve essere guidato da personale alle dipendenze dell'impresa che lo utilizza;

4) DOCUMENTI DI CONTROLLO

La prova del rispetto delle condizioni sopraelencate è fornita dai seguenti documenti, che debbono trovarsi a bordo del veicolo:

- il contratto di locazione o estratto autentificato del contratto, contenente:
 - a) nome dell'impresa locatrice
 - b) nome dell'impresa locataria
 - c) data e durata del contratto
 - d) dati di identificazione del veicolo

Qualora il conducente non sia titolare dell'impresa che ha stipulato il contratto di locazione dovrà trovarsi a bordo:

- il contratto di lavoro del conducente, ovvero l'ultimo foglio paga, o un estratto autentificato del contratto contenente:
 - a) nome del datore di lavoro
 - b) nome del dipendente
 - c) data e durata del contratto di lavoro.

Nel caso di locazione di veicoli per i trasporti effettuati fra Stati membri dell'Unione Europea, i documenti di cui sopra potranno essere esibiti in ogni lingua di ciascun Paese.

Al contrario, nel caso di locazione di veicoli per i trasporti in ambito CEMT, i documenti di cui trattasi – compresi quelli relativi al conducente – dovranno essere accompagnati nell'esibizione al momento del controllo da una traduzione ufficiale in una delle tre lingue della CEMT (inglese, francese o tedesco), come espressamente previsto dal paragrafo 4.5.2 del citato manuale.

Inoltre, la documentazione stessa può essere sostituita da documenti equivalenti, rilasciati dalle autorità competenti dello Stato membro, con allegata la relativa traduzione.

Affidarsi al servizio di consulenza e al trasporto

CIRCOLARE MIT n. 05681 del 16/03/2015

MODULARIO
290LN090010

99'

4

5) ASPETTI SANZIONATORI

Ferma restando l'attività di verifica sulla documentazione relativa al veicolo, al conducente ed ai titoli autorizzativi (licenza comunitaria, autorizzazione CEMT etc.), si ritiene opportuno soffermarsi sugli aspetti correlati al noleggio.

In linea generale, trova applicazione l'art. 46 della legge 298/74 ogniqualvolta non venga esibita la documentazione di controllo relativa alla legittimazione del possesso del veicolo a titolo di noleggio.

Si deve, poi, osservare che nelle relazioni di traffico CEMT le lingue ufficiali sono esclusivamente quelle previste (inglese, francese e tedesco); invero, le autorizzazioni rilasciate da tale organismo sono redatte esclusivamente in due delle suddette lingue (inglese e francese).

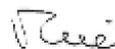
Non è, pertanto, ammessa l'esibizione del contratto di noleggio – e degli altri documenti dei quali si è sopra discorso – in una redazione che non sia riferibile ad una delle tre predette lingue. Conseguentemente, troverà, anche in tale circostanza, applicazione l'art. 46 della legge 298/74; ad esempio, un contratto di noleggio in lingua originale rumena senza la prescritta traduzione, non può essere considerato un contratto.

Sotto un diverso profilo, si evidenzia che sia le disposizioni comunitarie che quelle CEMT, individuano con precisione gli elementi del contratto di noleggio che, pertanto, devono essere considerati quali "elementi essenziali" del contratto stesso.

Di conseguenza, la mancanza anche di uno di tali elementi determina la radicale nullità del negozio giuridico (insistenza). All'atto del controllo troverà dunque anche in questo caso applicazione l'art. 46 più volte citato.

Si prega di voler assicurare la più ampia diffusione della presente circolare.

IL DIRETTORE GENERALE
(Dr.ssa Clara Ricozzi)



Ministero dell'Interno - Dipartimento per la Protezione Civile

TIPOLINCOLIBRERIA PIZZARELLI & C. S.p.A.

Circolare MIT n. 05681
del 16/03/2015

ALBO



Roma, 30 aprile 2015

Prot. n. 345/ALBO/PRES.

ALLE SEZIONI REGIONALI
E PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI
DI CATEGORIA

LORO SEDI

OGGETTO: Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo. Integrazione circolare prot. n. 995 del 9 settembre 2013

Con circolare prot. n. 5681 del 16 marzo 2015, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione Generale per il trasporto su strada e per l'intermodalità, ha fornito chiarimenti in materia di disponibilità temporanea mediante comodato o locazione senza conducente di veicoli adibiti al trasporto di cose.

Fatte salve le disposizioni di cui alla suddetta circolare, il Comitato nazionale ha ritenuto di integrare come segue i contenuti della propria circolare prot. n. 995 del 9 settembre 2013, relativa ai titoli di disponibilità dei veicoli da ritenersi idonei ai fini dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali.

1. La citata circolare del MIT ha chiarito che nell'ambito dell'esercizio dell'attività dell'autotrasporto di cose per conto di terzi non è ammessa la disponibilità dei veicoli a titolo di sublocazione o di subcomodato.

Si ritiene che lo stesso principio debba essere applicato anche al caso di disponibilità di veicoli per il trasporto in conto proprio presi in locazione ai sensi dell'articolo 84, comma 4, del Codice della strada.

Non si ritiene, invece, che possa essere ricompresa nella disciplina della locazione senza conducente, la locazione finanziaria (leasing). Pertanto, l'impresa che dispone del veicolo mediante tale titolo può, alle condizioni previste, locare senza conducente il veicolo stesso salvo diversa indicazione del contratto di locazione finanziaria.

2. L'articolo 31 della legge 6 giugno 1974, n. 298, come modificato dall'art. 67 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, prevede la possibilità di effettuare trasporti

in conto proprio anche con veicoli “noleggiati senza conducente nel caso di veicoli di peso totale a pieno carico autorizzato sino a 6.000 chilogrammi...”

Si specifica, al riguardo, che in tal caso, il locatore deve essere impresa che esercita l'attività di locazione di veicoli ai sensi dell'art.84, comma 4 del codice della strada (imprese cd. “di noleggio”), e i veicoli devono essere immatricolati ad uso di terzi ai fini della locazione ai sensi dell'articolo 82, commi 4 e 5, lettera a), dello stesso Codice della strada.

3. Relativamente al trasporto per conto di terzi si precisa che, ai sensi dell'art. 84 del Codice della strada, i veicoli di massa complessiva inferiore o uguale a 6 t. possono essere ceduti in locazione sia da imprese che esercitano l'attività di locazione di veicoli ai sensi dell'art. 84, comma 4, del Codice della strada, sia da imprese di autotrasporto regolarmente autorizzate (iscritte all'Albo degli autotrasportatori per conto di terzi e, ove previsto, al REN), mentre i veicoli di massa complessiva superiore a 6 t. possono essere ceduti in locazione esclusivamente da queste ultime. In ogni caso, secondo quanto già riportato nella circolare n. 995 del 9 settembre 2013, l'impresa locataria del veicolo deve essere titolare di autorizzazione per l'esercizio dell'autotrasporto di merci per conto di terzi.

4. E' consentita la disponibilità mediante comodato senza conducente di veicoli adibiti ad uso proprio aventi massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 6 t. Ai fini dell'iscrizione all'Albo le imprese allegano alla domanda copia del contratto di comodato senza conducente corredata di dichiarazione di conformità all'originale rilasciata ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000.

IL SEGRETARIO
Anna Silvestri

IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori

ALBO

m amte.RIN.ALBO.Registro Circolari Albo.REGISTRAZIONE.PROT.0000001.28-01-2019



*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
IL COMITATO NAZIONALE

ALLE SEZIONI REGIONALI E
PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI DI
CATEGORIA

LORO SEDI

OGGETTO: Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'albo.

E' stato rappresentato il caso dell'iscrizione all'Albo di un veicolo immatricolato ad uso di terzi ai fini della locazione ai sensi dell'articolo 82, comma 5, lett. a), del Codice della strada), di massa complessiva a pieno carico non superiore a 6 t preso in locazione da un'impresa di noleggio di cui all'articolo 84, comma 4, dello stesso Codice la quale, a sua volta, ne dispone mediante locazione da altra impresa di noleggio.

Al proposito, è stato richiesto di chiarire se detto caso rientri nel divieto di sublocazione riportato nella Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 5681 del 16 marzo 2015 e del Comitato nazionale prot. n. 345 del 30 aprile 2015.

Al riguardo il Comitato nazionale ha ritenuto di chiarire quanto segue.

Il Ministero competente, con la citata Circolare prot. n. 5681 del 16 marzo 2015, relativamente al trasporto di cose per conto di terzi, prevede espressamente il divieto di disponibilità dei veicoli a titolo di sublocazione. Tuttavia, va precisato che, poiché la *ratio* di tale previsione risiede nell'evitare fenomeni di elusione della disciplina relativa alla disponibilità dei veicoli in capo alle imprese debitamente autorizzate, il divieto riguarda il caso in cui vi sia la cessione in locazione di veicolo ad impresa di trasporto di cose per conto di terzi da parte di altra impresa di trasporto di cose per conto di terzi che abbia a sua volta acquisito il medesimo veicolo tramite contratto di locazione senza conducente.

Qualora invece, il veicolo in esame, debba essere utilizzato per uso proprio (*rectius* per trasporto di cose in conto proprio), si fa presente che, trattandosi di veicolo di massa complessiva a pieno carico non superiore a 6 t, si rientra nella previsione di cui all'art. 83, comma 2, ultimo periodo, del Codice della strada, secondo il quale a tali veicoli non si applicano le norme della legge n. 298/1974 (e le conseguenti disposizioni di settore inerenti il possesso dei titoli autorizzativi). In buona sostanza, l'attività di trasporto in conto proprio esercitata con i veicoli rientranti nel predetto limite ponderale deve ritenersi liberalizzata per quanto attiene ai profili autorizzativi; l'utilizzo di tale veicolo, pertanto, è assoggettato esclusivamente alle disposizioni del Codice civile e del Codice della strada.

Si precisa, altresì, che nel caso in esame, avvenendo la prima locazione tra due imprese di noleggio, e non tra due imprese che effettuano il trasporto di cose in conto proprio, non trova applicazione il divieto di sublocazione di cui al punto 1, secondo periodo, della circolare del Comitato nazionale prot. n. 345 del 30 aprile 2015.



ALBO NAZIONALE
GESTORI AMBIENTALI

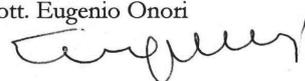
Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 - Fax +39 06 57225293
www.albonazionalegestoriambientali.it - albogestori.comitatonaZIONALE@pec.it

Per quanto sopra esposto il Comitato nazionale ritiene che un veicolo di massa complessiva a pieno carico non superiore a 6 t. preso in locazione da una impresa di noleggio di cui all'articolo 84, comma 4, del Codice della strada, la quale lo ha in disponibilità mediante locazione da altra impresa di noleggio, possa, per quanto concerne il titolo di disponibilità, essere considerato idoneo ai fini dell'iscrizione all'Albo.

IL SEGRETARIO
Ing. Pierluigi Altomare



IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori



ALBO

m amte.RIN.ALBO.Registro Circolari Albo.REGISTRAZIONE.PROT.000007.24-07-2019



*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
IL COMITATO NAZIONALE

ALLE SEZIONI REGIONALI E
PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI DI
CATEGORIA

LORO SEDI

OGGETTO: Disponibilità temporanea dei veicoli. Direttive tecnico-operative.

In ordine ai veicoli in disponibilità dell'impresa iscritti mediante locazione s.c. o comodato s.c., il Comitato nazionale ha stabilito che debba essere osservata la seguente procedura.

Il trentesimo e il decimo giorno antecedente il termine finale di disponibilità temporanea del veicolo, la Sezione regionale, a mezzo pec, ricorda all'impresa che, qualora intenda continuare ad utilizzare il veicolo stesso, è tenuta ad inviare apposita comunicazione, entro 5 gg lavorativi precedenti la data di scadenza del titolo di disponibilità del veicolo, comunicando la nuova data di fine disponibilità.

Alla comunicazione, da inviare mediante sistema telematico, l'impresa allega il nuovo titolo di disponibilità del veicolo (nuovo contratto o appendice) e una dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del DPR 445/2000 con cui si attesta che il veicolo continua ad essere in regola con la vigente normativa in materia di autotrasporto di cose ed è tecnicamente idoneo al trasporto dei rifiuti già autorizzati, utilizzando i contenuti di cui all' allegato A della delibera del Comitato nazionale n.5 del 03/09/2014, integrato con il campo "c) proroga locazione/variazione titolo disponibilità".

Le segreterie delle Sezioni regionali, ricevuta la comunicazione e accertata la completezza della documentazione allegata, aggiornano la data di scadenza del titolo di disponibilità temporanea e inviano una comunicazione all'impresa confermando l'aggiornamento dei dati.

Successivamente, nella prima seduta utile, le Sezioni regionali adottano il relativo provvedimento di variazione con l'indicazione della nuova data di scadenza.

Nel caso in cui l'impresa, correttamente informata, non invii nei termini previsti alcuna comunicazione, il veicolo è cancellato dall'Albo con decorrenza dal giorno successivo a quello di scadenza del titolo di disponibilità.

Alle imprese che alla data di efficacia delle direttive di cui alla presente circolare dispongano di veicoli mediante contratti di locazione s.c. o comodato s.c. scaduti o con scadenza da aggiornare si applica la procedura sopra illustrata. In mancanza di riscontro alla richiesta della Sezione regionale da parte dell'impresa entro e non oltre il 30 settembre 2019, i veicoli saranno cancellati dall'Albo con decorrenza 1 ottobre 2019.

Le direttive tecnico-operative di cui alla presente circolare sono efficaci dal 1° settembre 2019.

IL SEGRETARIO

Ing. Pierluigi Altomare

IL PRESIDENTE

dott. Eugenio Onori



Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 - Fax +39 06 57225293
www.albonazionalegestoriambientali.it - albegestori.comitatonaZIONALE@pec.it

m ante.RIN.ALBO.Registro Circolari Albo.REGISTRAZIONE.PROT.000008.24-07-2019

*Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
IL COMITATO NAZIONALE

ALLE SEZIONI REGIONALI E
PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI DI
CATEGORIA

LORO SEDI

OGGETTO: Iscrizione all' Albo di imprese con disponibilità temporanea dei veicoli.

Alcune Sezioni regionali hanno richiesto al Comitato nazionale chiarimenti circa la possibilità di iscrivere all'Albo l'impresa di trasporto rifiuti che dispone di veicoli tenuti in disponibilità temporanea mediante locazione s.c. o comodato s.c. per un periodo inferiore a quello dell'iscrizione, anche nel caso in cui la portata utile di detti veicoli risulti necessaria ai fini della dimostrazione della prevista dotazione minima.

A tale riguardo il Comitato nazionale ha osservato che, nel caso di specie, le Sezioni regionali siano tenute a deliberare l'iscrizione o la variazione dell'iscrizione, formalizzando il relativo provvedimento con l'indicazione della data di scadenza dei titoli di disponibilità temporanea dei veicoli.

Successivamente all' iscrizione, qualora venga a mancare il requisito della prevista dotazione minima dei veicoli, le Sezioni regionali, previa contestazione degli addebiti all' iscritto, nelle modalità previste dall' art. 21 del DM 120/2014, applicano la sanzione di cui all'art. 20, comma 1, lettera b), dello stesso DM.

Si fa presente con l'occasione che le Sezioni regionali sono tenute, in ogni caso, a riportare sui provvedimenti di iscrizione o di variazione, l'indicazione della data di scadenza dei titoli di disponibilità temporanea dei veicoli.

IL SEGRETARIO
Ing. Pierluigi Altomare

IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori



ALBO NAZIONALE
GESTORI AMBIENTALI

Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 - Fax +39 06 57225293
www.albonazionalegestoriambientali.it - albogestori.comitatonazionale@pec.it

MUD

istruzioni per l'uso



 ambiente legale

CORSI ON LINE
WEBINAR 2020

 **MUD**

SCADENZA 30 APRILE 2020

ISCRIVITI SUBITO

↓ ↓ ↓

Il modello di dichiarazione ambientale, allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2018, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta ufficiale – serie generale – n. 45 del 22 febbraio 2019, è confermato e sarà utilizzato per le dichiarazioni da presentare, entro il 30 aprile 2020, con riferimento all'anno 2019.

Argomenti affrontati:

- la comunicazione rifiuti semplificata;
- la comunicazione Rifiuti per i Gestori che prevedono delle specifiche in base ad alcuni codici trattati e ai moduli presentati;
- le comunicazioni RAEE, Imballaggi e Veicoli fuori uso;
- la Comunicazione rifiuti urbani, assimilati e raccolti in convenzione.

Nello specifico vengono richieste ulteriori informazioni di dettaglio che impongono una seria riflessione da parte degli operatori onde non fornire indicazioni non corrette.

La lettura del Decreto pone ancora oggi degli interrogativi – a cui necessariamente si deve rispondere - sulla dichiarazione della gestione di particolari tipologie di rifiuti (es: rifiuti derivanti dalla manutenzione) ovvero sull'organizzazione aziendale (persona responsabile alla comunicazione, ricognizione unità locali, calcolo dipendenti, etc).

Ambiente Legale propone quindi una sessione formativa intensiva e pratica al fine di affrontare una delle scadenze ambientali più importanti con la massima preparazione.

COSTO DEL CORSO

149,00 (IVA esclusa)

DOCENTE

Avv. Chiara Fiore

www.ambientelegale.it • formazione@ambientelegale.it

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	149
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	150
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	151
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	152
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	153
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	154
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	155
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	156
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	157
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	158
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	159
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	160
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	161
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	162
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	163
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	164
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	165
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	166
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	167
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	168



Abbonarsi ti conviene.

Nel corrispettivo dell'abbonamento
hai diritto di richiedere ed ottenere risposta*,
in 4800 battute, a *3 quesiti* generici
sull'interpretazione della normativa**.

SCRIVICI A:

info@ambientelegale.it

* Sarà garantito l'anonimato.

** Non possono essere fatte richieste su casi specifici ma solo su concetti generali rientranti nell'ambito di competenza ed interesse. La redazione si riserva il diritto di non rispondere ai quesiti.

**Quali differenze tra MPS (Materie prime secondarie) e EOW (End of Waste)?**

Non sfugge ai più che molto spesso si sente parlare di MPS (Materie Prime Secondarie) in relazione a materiali che non possono più essere compresi nella disciplina dei rifiuti in quanto hanno subito una attività di recupero.

Tale concetto è il frutto della normativa comunitaria¹ sancita dalla nota Direttiva 2008/98/CE e ripresa dalla normativa nazionale² rappresentata dal D. Lgs. n. 152/2006.

Tuttavia, l'utilizzo di tale definizione non è ad oggi del tutto conferente con la normativa in vigore a seguito dell'abrogazione dell'art. 181-bis D. Lgs. n. 152/2006 ("Materie, sostanze e prodotti secondari") da parte del D. Lgs. n. 205/2010³.

Ed invero, il suddetto concetto può ritenersi completamente assorbito nell'attuale definizione di End Of Waste (EOW).

Con quest'ultima (tradotta "Cessazione della qualifica di rifiuto"), infatti, si intende l'esito di un processo di recupero⁴ a cui vengono sottoposti i rifiuti, a seguito del quale questi cessano la qualifica di rifiuti e tornano ad essere dei nuovi prodotti.

L'attuale disciplina in materia di End Of Waste è contenuta all'interno dell'art. 184-ter¹² D. Lgs. n. 152/2006, introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che ha recepito la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti.

Ebbene, secondo il comma 1 dell'art. 184 ter del D. Lgs. n. 152/2006 (che, di fatto, riprende letteralmente il contenuto dell'art. 6⁵, 1 comma della direttiva 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE¹⁴) un rifiuto ces-

sa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfatti i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

1. la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici (si deve trattare, cioè, di prodotti diffusi, generalmente applicati in ambiti noti ed atti a svolgere funzioni conosciute e definite);
2. esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto (il fatto che esista un mercato dimostra che difficilmente l'oggetto derivante dal recupero sarà abbandonato);
3. la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti (l'oggetto deve, cioè, poter garantire le prestazioni richieste in concrete condizioni di utilizzo o di consumo, conformemente tanto alle norme di legge quanto alle norme tecniche relative al bene specifico);
4. l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana (si deve poter consentire un utilizzo del prodotto ottenuto nel pieno rispetto dei principi generali in materia di tutela ambientale).



In conclusione, è possibile affermare che i materiali che ad oggi cessano la qualifica di rifiuto ai sensi e per gli effetti dell'art. 184 ter del D. Lgs. n. 152/2006 devono indicarsi come materiali End of Waste e non più come MPS in quanto tale ultima definizione risulta legata alle precedenti disposizioni normative dell'art. 181 bis del D. Lgs. n. 152/2006 non più in vigore.

1 Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, *relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*.

2 D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale".

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

4 Art. 183 (definizioni) D. Lgs. n. 152/2006 lett. t): "recupero: qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero".

5 L'art. 6 (cessazione della qualifica di rifiuto) comma 1 della direttiva 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE stabilisce i criteri specifici per cui un rifiuto cessa di essere tale:

- è comunemente utilizzato 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;
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.1.

**La classificazione di una nave rileva nel piano di riciclaggio?**

Ai sensi del Regolamento (UE) n. 1257/2013 si intende per “*riciclaggio delle navi*”, l’attività di demolizione completa o parziale di una nave in un impianto di riciclaggio al fine di recuperare componenti e materiali da ritrattare, preparare per il riutilizzo o riutilizzare, garantendo nel contempo la gestione dei materiali pericolosi e di altro tipo, che comprende le operazioni connesse come lo stoccaggio e il trattamento di componenti e materiali sul sito, ma non il loro ulteriore trattamento o smaltimento in impianti separati¹.

Un piano di riciclaggio relativo alla nave è elaborato prima di qualsiasi operazione di riciclaggio della nave. Il piano di riciclaggio tratta qualsiasi elemento specifico della nave non contemplato nel piano dell’impianto di riciclaggio delle navi o tale da richiedere in futuro procedure speciali.

Il registro italiano navale italiano ha il compito di classificare le navi italiane. Il certificato di classificazione è il documento confermatore che una nave è stata progettata e costruita in conformità con i regolamenti/criteri previsti dalla Società di classificazione stessa (a loro volta conformi ai principi fissati internazionalmente dall’Organizzazione marittima internazionale), e pertanto è autorizzata all’attività per la quale è stata concepita. Per mantenere la sua classe mentre è in servizio, la nave deve essere sottoposta ad ispezioni periodiche (di solito annuali) ed a verifiche più approfondite e dettagliate che avvengono ogni cinque anni. Tali ispezioni diventano sempre più severe con l’invecchiamento delle navi.

Ai sensi dell’art. 7 par. 4 del Regolamento citato, gli Stati membri possono chiedere alla propria amministrazione di trasmettere all’autorità competente dello Stato in cui è situato l’impianto di riciclaggio delle navi le informazioni fornite dall’armatore a norma dell’articolo 6, paragrafo 1, lettera b), e i seguenti dettagli:

- i) la data in cui la nave è stata immatricolata nello Stato di cui la nave batte bandiera;
- ii) il numero di identificazione (numero IMO) della nave;
- iii) il numero di scafo sulle nuove navi;
- iv) il nome e il tipo della nave;

- v) il porto in cui la nave è immatricolata;
- vi) il nome e l’indirizzo dell’armatore nonché il numero di identificazione IMO del proprietario registrato;
- vii) il nome e l’indirizzo dell’impresa;
- viii) **il nome di ogni società di classificazione che abbia classificato la nave;**
- ix) le caratteristiche principali della nave [lunghezza fuori tutto (LOA), larghezza (fuori ossatura), altezza di costruzione, LDT, stazza lorda e netta, tipo e prestazioni del motore].



In conclusione si può affermare il rilievo della classificazione della nave nel contesto del piano di riciclaggio.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR

Le sanzioni ambientali

8 Aprile 2020

ore 14:00-15:30

Fare un passo falso in materia ambientale può comportare conseguenze sanzionatorie, spesso piuttosto gravose.

Il nostro ordinamento è costellato di sanzioni c.d. ambientali, che si trovano, infatti, sia nel Testo Unico Ambientale, che nel Codice Penale, a seguito dell’inserimento dei temibilissimi Ecoreati.

Il corso di Ambiente Legale vuole fornire un quadro del sistema sanzionatorio ambientale, per destreggiarsi tra sanzioni amministrative e penali, tra testo unico ambientale e codice penale e tra le fattispecie sanzionatorie più rilevanti, e per conoscere gli strumenti di difesa offerti dal sistema.

COSTO DEL CORSO

99,00 euro (IVA esclusa)DOCENTE: *Avv. Valentina Bracchi*

¹ Art. 3, comma 1

**Il Documento di trasporto è sufficiente a provare la natura di sottoprodotto?**

4.3.3.1.

Come noto, per potersi parlare di **sottoprodotto** e non di **rifiuto** l'art. 184-bis del TUA prevede determinate condizioni, ovvero:

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

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del 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".

Le suddette condizioni, inoltre, dato che consentono di derogare alla disciplina relativa alla gestione dei rifiuti garantendo un regime di favore, devono essere provate dal soggetto che ne vuole usufruire.

Ma quali sono i documenti idonei a dimostrare la qualifica di sottoprodotto? È sufficiente il documento di trasporto con cui viaggiano i materiali?

Il quesito trae spunto dalla recentissima sentenza n.1583 del 2020 in cui la Corte di Cassazione si è pronunciata sulla idoneità del documento di trasporto a fondare la qualifica di sottoprodotto.

Nel caso di specie, infatti, un soggetto privato adetto all'operazione di trasporto di materiali plastici dall'azienda produttrice, che poi avrebbe riutilizzato tali materiali per la creazione di paraurti per auto, alla azienda a cui era stata esternalizzata la funzione di riduzione del volume e triturazione di tali scarti, è stato condannato in primo grado per il reato di cui all'art. 256 comma 1 lett.a) per aver effettuato il trasporto di rifiuti non pericolosi in assenza della prescritta autorizzazione.

Questo ultimo, pertanto ha proposto Ricorso in Cassazione sostenendo che i suddetti prodotti non potevano essere classificati come rifiuti bensì come sottoprodotti in ragione della documentazione pre-

sentata in giudizio, ovvero il documento di trasporto con cui viaggiavano tali materiali, dal quale si poteva desumere la natura e la tipologia di plastica trasportata.

La Corte di Cassazione, tuttavia, non ha ritenuto sufficiente la documentazione probatoria presentata dall'imputato circa le condizioni richieste dal TUA per la definizione di sottoprodotto.

Ed invero gli Ermellini hanno specificato che: *“la natura di sottoprodotto sarebbe stata agevolmente documentata anche e soprattutto sotto il profilo prettamente tecnico, involgendo, come è noto, le caratteristiche del ciclo di produzione, il successivo reimpiogo, eventuali successivi trattamenti, la presenza di caratteristiche atte a soddisfare, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e l'assenza di impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana”* ma che la presenza di tali caratteristiche non è *“desumibile dai DMT, in quanto essi non danno conto dei requisiti ora indicati, richiesti per la qualificazione di una sostanza come sottoprodotto”*.



In conclusione, quindi, il documento di trasporto non è sufficiente a provare la natura di sottoprodotto essendo necessario dimostrare tutte le condizioni di cui all'art. 184-bis del TUA.

**Da quale momento si calcola il limite temporale del deposito temporaneo?**

Come noto ai sensi dell'art. 183¹ del D.Lgs. n. 152/2006 il deposito temporaneo è *“il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti”*.

Quanto alle modalità di regolare tenuta dei rifiuti presso il deposito temporaneo la normativa impone che *“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.

Si parla a tal proposito di un limite temporale ed un limite quantitativo di tenuta del deposito temporaneo.

Ebbene, qualora venga scelto il limite di tenuta temporale ci si interroga sulle corrette modalità di calcolo di tale limite, ossia dal momento da cui inizia a configurarsi il deposito temporaneo e, dunque, la gestione dei rifiuti.

Ed invero, appare potersi tranquillamente affermare che per la determinazione esatta del termine temporale normativamente previsto di tre mesi farà fede la data di primo carico utile nel Registro di carico/scarico dei rifiuti, successivo all'ultimo scarico.

Sul punto, tuttavia, vale la pena precisare che quanto alla particolare tipologia di rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo – che godono di specifica normativa in deroga a quella generale di cui al D. Lgs. n. 152/2006 – il deposito temporaneo dei rifiuti secondo l'art. 8² del DPR 254/2003 detta delle regole particolari. E segnatamente:

- il medesimo non può avere una durata superiore

re ai *cinque giorni*, calcolata dal momento della chiusura del contenitore;

- per quantitativi inferiori a 200 litri, sotto la responsabilità del *produttore*, il *deposito temporaneo* può avere una durata massima di *trenta giorni* dalla chiusura del contenitore.

Ebbene, è opportuno precisare che, seppur la norma non specifichi sul punto, il termine di durata massima del *deposito temporaneo* decorre dalla chiusura del secondo contenitore – ovvero quello esterno – e non già dalla chiusura di quello interno.

Invero, spesso accade che il *produttore* pone all'interno del contenitore esterno molteplici contenitori a perdere (ovviamente più piccoli del medesimo) di diverse o identiche capacità tra loro, fino al riempimento di quest'ultimo.

Ciò nonostante è consigliabile non tenere per molti mesi *rifiuti sanitari a rischio infettivo* in un contenitore, in quanto, pur rispettando formalmente i criteri temporali di cui all'art. 8 cit., la non perfetta conservazione dei medesimi, potrebbe comportare rischi per la salute e quindi possibili contestazioni in caso di eventuali controlli da parte delle Autorità.



In conclusione, qualora il produttore dei rifiuti scelga di gestirli presso il deposito temporaneo secondo un criterio temporale:

- secondo la normativa ambientale generale dell'art. 183 del D. Lgs. n. 152/2006 il momento dal quale far partire il calcolo dei tre mesi ricorre dalla data di primo carico utile nel Registro di carico/scarico dei rifiuti, successivo all'ultimo scarico;
- secondo la normativa speciale prevista per i rifiuti sanitari a rischio infettivo secondo l'art. 8 del DPR 254/2003 il termine dei cinque giorni decorre dalla chiusura del contenitore esterno.

1 Art. 183 (definizioni) D. lgs. n. 152 del 3 aprile 2006.

2 Art. 8 (Deposito temporaneo, deposito preliminare, raccolta e trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo) del DPR 254 del 15 luglio 2003.



Quali sono i rifiuti oggetto della disciplina prevista dall'art. 230 comma 5 del d.lgs n. 152/06?

L'art. 230 (*Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture*), comma 5, del TUA statuisce che "I rifiuti provenienti dalle attività di pulizia manutentiva delle reti fognarie di qualsiasi tipologia, sia pubbliche che asservite ad edifici privati, si considerano prodotti dal soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva. Tali rifiuti potranno essere conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero o, in alternativa, raggruppati temporaneamente presso la sede o unità locale del soggetto che svolge l'attività di pulizia manutentiva...".

La norma sopra citata prevede, quindi, per i rifiuti prodotti dalla pulizia manutentiva delle reti fognarie un particolare regime giuridico, caratterizzato da due fattori principali:

- la *fiction juris* alla stregua della quale i rifiuti si considerano prodotti dal soggetto manutentore;
- la possibilità che i rifiuti in esame possano essere alternativamente:
 - o conferiti direttamente ad impianti di smaltimento o recupero, oppure;
 - o "raggruppati temporaneamente" presso la sede legale o l'unità locale del manutentore.

Ciò che caratterizza l'attività in esame - consistente nella rimozione dei fanghi generatisi dal normale utilizzo della rete fognaria - è che quest'ultima è esclusivamente diretta a mantenere in efficienza il bene medesimo. Al contrario se l'attività fosse diretta a rinnovare o stravolgere la struttura originaria della rete fognaria (costituendo, quindi, manutenzione straordinaria), non si parlerebbe più di attività di pulizia.

Si ricorda la distinzione tra manutenzione ordinaria e straordinaria. Ebbene, tale distinzione è desumibile - seppur in via indiretta, in quanto riferita alle attivi-

tà cc.dd. edilizie - dal DPR n. 380 del 2001 e si fonda sul tipo di attività in concreto posta in essere. Così tra gli interventi di manutenzione ordinaria, rientra ogni attività necessaria ad integrare o mantenere in efficienza un bene¹ mentre tra gli interventi di manutenzione straordinaria ogni attività necessaria per rinnovare e/o sostituire parti di un bene².

Si deve considerare, inoltre, che ai sensi dell'art. 74 (*Definizioni*) co. 1, lett. dd) del TUA, per "rete fognaria" si intende "un sistema di condotte per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane".



Pertanto, i rifiuti oggetto della disciplina prevista dall'art. 230 co. 5 sono esclusivamente quelli esentati dalla pulizia manutentiva di quelle condotte - di qualsiasi tipologia - predisposte per la raccolta ed il convogliamento delle acque reflue urbane dai siti di produzione - sia pubblici che privati - sino ai corpi ricettori.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR

Le sanzioni ambientali

8 Aprile 2020

ore 16:30-18:00

COSTO DEL CORSO

99,00 euro (IVA esclusa)

DOCENTE: *Avv. Valentina Bracchi*

1 L'art. 3 (*Definizioni*), comma 1, lett. a) del DPR n. 380/2001 definisce: "a) *“interventi di manutenzione ordinaria”*, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

2 L'art. 3 (*Definizioni*) comma 1, lett. b) del DPR n. 380/2001 definisce: "b) *“interventi di manutenzione straordinaria”*, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.1.



Al titolare di un impianto regolarmente autorizzato alla gestione dei rifiuti, può essere ascritta la responsabilità per gestione non autorizzata (ex art. 256 TUA), per avere accettato rifiuti da soggetto non iscritto all'Albo?

Come noto, secondo il principio - consolidato e granitico - della responsabilità condivisa, la responsabilità nella gestione dei rifiuti incombe su tutti i soggetti coinvolti nella filiera (produzione, detenzione, trasporto e smaltimento), in quanto detti soggetti sono parimenti investiti di una posizione di garanzia in relazione alla corretta gestione.

Per questi motivi il titolare di un impianto di destinazione, secondo una recentissima sentenza della Suprema Corte¹, non può ritenersi estraneo alla fattispecie di cui all'art. 256 DLgs 15/2006 per gestione non autorizzata dei rifiuti, avendo accettato ed ingressato in impianto, rifiuti trasportati da soggetto non regolarmente iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Nel caso trattato, la condotta del destinatario del rifiuto non è direttamente collocabile in alcuna di quelle tipizzate dalla norma al comma 1, essendo infatti l'impianto, regolarmente autorizzato all'esercizio della gestione dei rifiuti.

Ciò nonostante, secondo la Corte, in capo al destinatario del rifiuto è ascrivibile una responsabilità penale per non avere ottemperato a un obbligo di controllo circa la regolarità dell'iscrizione all'Albo del trasportatore da cui ha ricevuto i rifiuti.

L'assunto si fonda appunto sul principio della responsabilità condivisa dei vari soggetti che intervengono nella filiera del rifiuto "dalla culla alla tomba", ossia dal momento della sua produzione al momento della sua "eliminazione" tramite smaltimento o recupero.

Trattasi di una responsabilità estesa, che si estende, appunto, al di fuori dell'adempimento del singolo operatore. Il rapporto tra i soggetti coinvolti nella filiera, in ordine alla responsabilità estesa, non deve essere inteso solo per le attività successive, ma altresì per quelle precedenti (estensione ascendente), sulla base del sistema del Testo unico ambientale che prevede una "sommatoria di posizioni, in quanto volto ad escludere ogni possibilità di trasferimento a terzi dei propri obblighi da parte di ciascun soggetto

coinvolto nella gestione dei rifiuti".

A tutti gli operatori spetta quindi "il dovere generico di controllare il regolare svolgimento delle fasi, sia antecedenti che successive, a quella svolta".

"Occorre tener conto, infatti, dei principi generali di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nel ciclo afferente alla gestione dei rifiuti, ai sensi del combinato disposto di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, artt. 178 e 188, e più in generale dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario "chi inquina paga", di cui all'art. 174, par. 2, del trattato, e alla necessità di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, esigenza su cui si fonda, appunto, l'estensione della posizione di garanzia in capo ai soggetti in questione (tra le tante, v., nella giurisprudenza amministrativa: T.A.R. Venezia, sez. 3, 24/11/2009, n. 2968).

Del resto, prosegue la Corte, nell'argomentare sulla responsabilità del destinatario, una siffatta responsabilità è già insita nel concetto e nella responsabilità del detentore, che ricomprende "tutti i soggetti che svolgono attività di raccolta, di trasporto, di recupero, di smaltimento, di intermediazione e di commercio dei rifiuti".



La responsabilità penale per attività di gestione dei rifiuti non autorizzata, è ascrivibile anche in capo al destinatario che abbia accettato dei rifiuti senza avere preventivamente verificato in capo al trasportatore il possesso della necessaria iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientale.

¹ Cass. pen. Sez. III, Sent. del 14-02-2020, n. 5912.



La tenuta dei registri di carico e scarico esclusivamente nella sede legale è sufficiente ai fini del rispetto degli obblighi normativi in materia di tracciabilità dei rifiuti?

Come noto, *il registro di carico e scarico* rifiuti (così come i Formulari di Identificazioni Rifiuti di cui all'art. 193 del D.Lgs. 152/2006) si presenta come un registro di *contabilità* necessario per la prova della tracciabilità dei rifiuti, della loro produzione e del loro invio a recupero o smaltimento, all'interno dei quali devono essere annotate le informazioni quantitative e qualitative dei rifiuti stessi.

Al fine di rispettare la corretta tracciabilità dei rifiuti prodotti e gestiti, pertanto, il primo obbligo a cui adempiere è quello di istituire i c.d. documenti di tracciabilità, tra cui, per l'appunto, i registri di carico e scarico rifiuti.

Tale adempimento, tuttavia, se pur necessario non risulta esclusivo al fine di adempiere a tutti gli obblighi di tracciabilità. Ed invero, l'art. 190 (registri di carico e scarico) comma 3 del D.Lgs. 152/2006 (nella versione attualmente vigente) dispone altresì che *“I registri sono tenuti presso ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero e di smaltimento di rifiuti, nonché presso la sede delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto, nonché presso la sede dei commercianti e degli intermediari. I registri integrati con i formulari di cui all'articolo 193 relativi al trasporto dei rifiuti sono conservati per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione, ad eccezione dei registri relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica, che devono essere conservati a tempo indeterminato ed al termine dell'attività devono essere consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione.”*

A norma di tale disposizione, pertanto, il soggetto produttore o gestore dovrà, oltre che istituire il registro, provvedere anche ad allocarlo e conservarlo nei luoghi espressamente previsti dalla normativa di settore, ovvero sia:

- impianto di produzione;
- impianto di stoccaggio;
- impianto di recupero e/o smaltimento;
- sede delle imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto;
- sede dei commercianti e degli intermediari

A conferma di quanto sopra, infatti, la giurisprudenza della Cassazione, con sentenza 14810 del 27 giugno 2006, sul punto afferma testualmente che *“l'obbligo della tenuta dei registri non si esaurisce nella*

istituzione degli stessi, ma comporta anche quello della custodia sui luoghi, normativamente precisati e rilevanti ai fini della produzione o dei successivi movimenti dei rifiuti.”

Come è evidente, pertanto, gli unici soggetti “autorizzati” alla tenuta dei registri di carico e scarico presso la propria sede sono esclusivamente le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto rifiuti ovvero commercianti e intermediari. Con ciò a dire che, pertanto, per tutti gli altri soggetti gestori o produttori sussiste l'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico presso la sede locale ove effettivamente avviene l'attività di gestione o produzione del rifiuto.

In ipotesi di attività di controllo da parte delle autorità competenti presso la sede locale dell'impresa, quindi, sarà necessario che i registri di carico e scarico siano effettivamente gestiti e conservati in loco. La tenuta degli stessi presso la sede legale, infatti, risulterà una modalità impropria di conservazione effettivamente sanzionabile ai sensi dell'art. 258 (*violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari*) comma 2 del D.Lgs. 152/2006 in quanto equiparabile alla omessa ovvero incompleta tenuta del registro



In conclusione, pertanto, ai fini del rispetto degli obblighi di tracciabilità dei rifiuti il soggetto produttore o gestore del rifiuto dovrà, oltre che istituire il registro, gestirlo e conservarlo presso la sede locale ove effettivamente avviene l'attività di produzione e gestione non risultando corretta, infatti, la tenuta presso la sede legale dell'impresa (a meno che non si tratti di imprese che svolgono raccolta e trasporto ovvero commercio e intermediazione di rifiuti.).

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.1.



Quali sono gli adempimenti da porre in essere se il carico viene respinto?

Quando un carico di rifiuti giunge a destino presso l'impianto prescelto quest'ultimo, prima dell'accettazione, procederà a verificare la conformità del carico - *rectius* dei rifiuti in esso contenuti - rispetto alla documentazione fornita dal produttore e alla normativa in materia.

Ebbene, nel caso in cui vengano rilevate difformità rispetto a quanto dichiarato dal produttore in ordine ai rifiuti ovvero discrepanze in ordine alla documentazione il destinatario del rifiuto può - meglio deve - respingere il carico.

D'altra parte, è lo stesso *Formulario di identificazione dei rifiuti* (FIR)¹ a prevedere una simile opzione per il destinatario finale all'interno della sezione ad esso dedicata.

In altre parole, poiché il destinatario con l'apposizione della propria firma sul FIR attesta quanto in esso dichiarato dal produttore nella sezione ad esso riservata, qualora riscontra delle irregolarità ben potrà decidere se accettare il carico, in tutto o in parte o respingere il carico.

*

- il destinatario dovrà:
 - i. trattenere la copia del FIR
 - ii. riportare sul FIR il motivo del respingimento (totale o parziale)
 - iii. qualora previsto nella autorizzazione posseduta comunicare l'avvenuto respingimento alle autorità competenti.
- Il trasportatore potrà:
 - i. individuare un nuovo destinatario indicando sul FIR secondo normativa: *“nel caso in cui il trasportatore sia costretto a cambiare destinatario, ad esempio perchè quello previsto è impossibilitato a ricevere il rifiuto, il nuovo percorso e il nuovo destinatario, nonché i motivi della variazione, devono essere riportati nell'apposito spazio del formulario riservato*

1 Art. 193 (Trasporto dei rifiuti) del D. Lgs. n. 152/2006.
 2 Circolare Ministeriale Ambiente/Industria del 4 agosto 1998 lettera m) paragrafo 1).
 3 Ciò in ragione del fatto che il destinatario è tenuto a spedire la quarta copia del FIR al produttore solo entro 3 (tre) mesi e, pertanto, non avendo altra documentazione lo stesso potrebbe venire a conoscenza del respingimento del carico solo dopo tre mesi con tutte le conseguenze in termini di responsabilità sulla gestione dei rifiuti.

*alle annotazioni*².

- ii. riportare il carico al produttore.
- Se il trasportatore riporta il carico presso il **produttore**, questo dovrà:
 - i. prendere dal trasportatore la copia del FIR di propria spettanza con l'indicazione del carico *“respinto”*³;
 - ii. conservare la prima copia del formulario insieme alla suddetta copia;
 - iii. registrare il carico di rifiuti non accettato, sul registro di carico/scarico, come nuova operazione di carico. In particolare, dovrà precisare nel campo annotazioni del registro che trattasi dei rifiuti respinti dall'impianto di destinazione.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR

*Il transfrontaliero*

19 Marzo 2020

ore 16:30-18:00

Una normativa comunitaria ed internazionale trova applicazione nel caso in cui si vogliano spedire ovvero ricevere i rifiuti all'estero.

Una norma che non sempre si concilia con la normativa nazionale e che necessita di un adeguato approfondimento.

Con il presente corso pertanto si fornirà una accurata panoramica della normativa applicabile verificando gli obblighi per la spedizione transfrontaliera dei rifiuti declinata attraverso le figure coinvolte.

Ampio spazio ai quesiti e ai casi pratici.

COSTO DEL CORSO

99,00 euro (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it



Per il conseguimento dell'Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali per attività di spazzamento è possibile far valere il possesso di una macchina operatrice?

L'articolo 58 del Nuovo codice della strada – D. Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 – definisce le macchine operatrici nei termini di seguito esposti:

“Le macchine operatrici sono macchine semoventi o trainate, a ruote o a cingoli, destinate ad operare su strada o nei cantieri, equipaggiate, eventualmente, con speciali attrezzature. In quanto veicoli possono circolare su strada per il proprio trasferimento e per lo spostamento di cose connesse con il ciclo operativo della macchina stessa o del cantiere, nei limiti e con le modalità stabilite dal regolamento di esecuzione”.

In tale quadro, occorre capire se e a che condizioni le macchine rientranti in detta definizione possano essere utilmente iscritte presso l'Albo Nazionale Gestori Ambientali, al fine di conseguire l'iscrizione in categoria 1 per la raccolta e il trasporto dei rifiuti urbani con particolare riferimento all'attività di spazzamento meccanizzato.

Ed invero, lo spazzamento meccanizzato è un'attività di gestione di rifiuti che deve essere specificatamente autorizzata mediante iscrizione nell'apposita categoria dell'albo, non potendo essere eseguita con iscrizione in categoria 1 ordinaria, stante la specificità dei mezzi richiesti.

In proposito è intervenuto di recente con una circolare esplicativa il Comitato Nazionale dell'Albo del 17 dicembre 2019, n. 11, chiarendo che le macchine operatrici possono essere iscritte:

- Nella *categoria 2 bis* qualora i rifiuti che si intendono trasportare si configurino come “cose connesse al ciclo operativo delle macchine stesse o del cantiere”;
- Nella *categoria 1* per l'attività di spazzamento meccanizzato di cui all'allegato C della delibera n. 5 del 3 novembre 2016, come modificata dalla delibera n. 8 del 12 settembre 2017, relativamente alle macchine operatrici **identificate come spazzatrici** e limitatamente alle tipologie di rifiuti classificati con i codici dell'EER 20.03.02 e 20.03.03;
- Nella *categoria 1* per lo svolgimento dell'attività di “raccolta e trasporto dei rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane, extraurbane e autostrade

di cui all'art. 184, comma 2, lettera d) del D. Lgs. 152/2006 e “raccolta e trasporto dei rifiuti abbandonati su spiagge marittime e sulle rive dei fiumi e dei corsi d'acqua” di cui all'allegato D, tab. D6 e D7, alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016, come modificata dalla delibera n. 8 del 12 settembre 2017.

In ragione di quanto esposto risulta possibile iscrivere le macchine operatrici quali mezzi per la realizzazione dell'attività di spazzamento meccanizzato alle condizioni di seguito esposte.

In primo luogo, le stesse dovranno essere identificate come **spazzatrici**.

In secondo luogo dette spazzatrici potranno essere utilizzate solo per lo spazzamento dei rifiuti compatibili con i CER indicati dalla Circolare del Comitato Nazionale, e segnatamente i “Rifiuti dei mercati” e i “Rifiuti della pulizia stradale”.

Si aggiunge infine che le sezioni interessate dalla richiesta di iscrizione di detti mezzi saranno tenute a riportare nei provvedimenti il **numero di targa**, o in mancanza di targa, il **numero di identificazione riportato sulla targhetta** apposta dal costruttore delle macchine operatrici in disponibilità dell'azienda.



Pertanto, è ben possibile iscrivere quali mezzi per l'attività di spazzamento meccanizzato di cui alla categoria 1 ANGA le c.d. macchine operatrici, purché le stesse siano identificate come spazzatrici e utilizzate esclusivamente per la raccolta dei CER 20.03.02 “Rifiuti dei mercati” e 20.03.03. “Rifiuti della pulizia stradale”.

4.3.10. ALBO

4.3.10.1.

**Lo spazzamento meccanizzato di aree private necessita dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali?**

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 184, comma 2 lett. c) del D.Lgs. 152/2006 devono essere classificati quali rifiuti urbani “i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade”.

Come noto, ai sensi della normativa di settore (d.lgs. 120/2014), le attività di raccolta e trasporto di *rifiuti urbani* necessita, in generale, dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali e, nello specifico, nella categoria 1 relativa, per l'appunto, all'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani.

In particolare, e per ciò che in tal sede rileva, all'interno di tale categoria sono ricomprese ulteriori sottocategorie specificatamente riferite a particolari attività di gestione dei rifiuti urbani.

Ebbene, l'allegato B della delibera del Comitato Nazionale n. 8 del 12/09/2017 menziona tra tali sottocategoria quella relativa all'attività di *spazzamento meccanizzato* divisa in sei categoria a seconda della popolazione servita. Ad ogni categoria, come noto, corrispondono requisiti di natura tecnica e di personale quali, per l'appunto, un determinato numero di persone addette allo spazzamento nonché i mezzi necessari allo svolgimento dell'attività.

Il quesito posto riguardo tale categoria riguarda, nello specifico l'attività di spazzamento delle aree private, ovvero se tale particolare attività – con successivo trasporto dei rifiuti - rientri o meno nel suddetto obbligo di iscrizione e, altresì, quale codice dell'elenco europeo dei rifiuti è necessario utilizzare per i rifiuti derivanti dallo svolgimento della stessa.

A tale quesito, risponde il Comitato Nazionale con una recente delibera, e, precisamente la n. 2 del 13 febbraio 2020.

In particolare, mediante la suddetta nota, il Comitato specifica che, in primo luogo tale attività (esclusiva) di spazzamento meccanico delle aree private non rientra nell'obbligo di iscrizione alla categoria 1 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali. Con la specificazione tuttavia per cui, ai fini della successiva attività di trasporto del rifiuto, qualora il soggetto che effettui il trasporto di tali rifiuti sia lo stesso che ha proceduto allo svolgimento dell'attività e si configuri dunque quale “*produttore*” dello stesso, dovrà iscriversi alla categoria 2bis dell'Albo, espres-

samente prevista per 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 di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*”

Da ultimo, il Comitato specifica che ai fini dell'identificazione del rifiuto in questione sarà necessario utilizzare il Codice EER 20 03 03, ovvero sia “Residui della pulizia stradale”.



In conclusione, pertanto, è possibile affermare che:

- l'attività di spazzamento meccanizzato delle aree private non necessita di iscrizione nella Categoria 1 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali;
- se il soggetto che effettua il trasporto di tali rifiuti è lo stesso che ha proceduto allo svolgimento dell'attività di spazzamento e si configuri dunque quale “*produttore*” del rifiuto, dovrà iscriversi alla categoria 2bis dell'Albo per il relativo trasporto;
- il codice di identificazione di tali rifiuti è il codice EER 23 03 03.

**Può essere richiesta la bonifica dei siti inquinati ad una società incorporante l'ente responsabile dell'inquinamento?**

La domanda trova la sua ragion d'essere nel caso connesso all'intervenuta fusione di due società per incorporazione.

La *fusione* così come descritta ai sensi degli artt. 2501 (*forme di fusione*) c.c. ss., è quell'operazione per la quale due o più società si riuniscono in una sola, tra le diverse tipologie di *fusione* si riscontra quella *per incorporazione* secondo cui una o più società si concentrano in un'altra preesistente.

Tale operazione societaria comporta l'assunzione di diritti ed obblighi delle società incorporate da parte dell'incorporante, proseguendo in tutti i rapporti anche processuali anteriori alla fusione medesima così come disposto dall'art. 2504-bis (*effetti della fusione*) comma 1 c.c. che prevede che:

“La società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione”.

Alla luce di quanto esposto si evidenzia che i soggetti partecipi alla fusione si evolvono migrando diritti ed obblighi nel nuovo ente giuridico.

Detto corollario trova applicazione anche per quanto riguarda l'istituto della bonifica di cui all'art. 244 del TUA, connesso all'attività industriale precedente all'intervenuta fusione per incorporazione che prevede una responsabilità del soggetto incorporante in dette condotte seguendo diversi corollari.

In primo luogo rileva sul punto il carattere permanente del danno ambientale da cui si ricava che il soggetto agente nella condotta inquinante rimane obbligato a riparare il danno prodotto con la sua condotta nei termini e nella misura individuata dalla successione delle leggi nel tempo.

Ne segue che laddove si siano avvicinate modifiche normative riguardanti il ripristino dello stato dei luoghi a causa di inquinamento industriale, troveranno applicazione gli istituti a tutela dell'ambiente vigenti nel tempo in cui si accerta il pregiudizio arrecato.

Il problema si ha laddove l'accertamento avvenga in un momento successivo rispetto all'intervento dell'incorporazione in ragione della quale il soggetto incorporante potrebbe addurre la propria estraneità rispetto all'inquinamento antecedente la modifica societaria occorsa.

La suddetta obiezione però non trova fondamento in quanto il subentro negli obblighi e nei diritti

dell'incorporata si applica anche agli oneri di bonifica senza che questo possa costituire violazione del principio di irretroattività.

Non solo, l'Adunanza Plenaria n. 10 del 22 ottobre 2019 ha precisato che trovano applicazione gli strumenti di ripristino ambientale di siti inquinati anche nei casi in cui le condotte illecite si siano tenute in una normativa in tal senso.

Il motivo di tale estensione di tutela è dettato dal fatto che, in realtà, non si è mai avuta un'assenza di tutela rispetto al rischio da inquinamento, potendo rinvenirsi, in ogni caso, nel combinato disposto degli artt. 9 e 32 della Costituzione in base ai quali:

- Art. 9 *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”;*
- Art. 32 *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”.*

In ragione delle suindicate norme Costituzionali, l'ambiente deve essere considerato bene giuridico individuale e come tale deve essere considerato meritevole di tutela, sul piano civilistico, protetto mediante la responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 (risarcimento per fatto illecito) c.c.



In ragione di quanto esposto si può concludere che gli interventi di bonifica di cui all'art. 244 del TUA sono posti a carico del responsabile dell'inquinamento inteso in senso ampio ovvero sia anche laddove questo sia stato incorporato in altro soggetto giuridico.

Ne consegue che lo stesso sarà sanzionabile *“con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000”*, ai sensi dell'art. 452-terdecies (*omessa bonifica*) c.p., laddove non provveda nell'erronea convinzione che detto onere non afferisca al soggetto originato dalla fusione per incorporazione.

Unitamente a tali soggetti, risulta altresì coobbligato il proprietario del sito inquinato ai sensi e per gli effetti dell'art. 253 del TUA.

In ogni caso, se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda neanche il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari per operare una bonifica dei siti inquinati. Saranno adottati dall'amministrazione competente.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.1.



Può essere disposto un ordine di ripristino dal Comune alla curatela fallimentare quale mera responsabilità di posizione?

La questione della responsabilità del curatore fallimentare in materia di tutela ambientale e, in particolare, della imputabilità al fallimento degli obblighi di messa in sicurezza e smaltimento dei rifiuti è molto dibattuta.

La giurisprudenza amministrativa si è orientata in un primo filone più risalente, secondo il quale gli obblighi di smaltimento dei rifiuti graverebbero sulla curatela fallimentare in base alla esclusività del titolo di disponibilità e gestione dei beni da parte del curatore, al posto del fallito.

Sulla scorta di una concezione, che possiamo ritenere oggi superata, sarebbero gravati sulla curatela, in modo oggettivo, ed a prescindere da valutazioni inerenti il concreto autore del fatto, il dovere di rimuoverli in applicazione delle leggi vigenti.

Si procede, *in questo senso, da una concezione* “costitutiva” degli effetti della sentenza dichiarativa di fallimento, tale da privare il fallito della disponibilità dei suoi beni ed il trasferimento di essi nella massa fallimentare. Da ciò deriverebbe il dovere di rimuovere i rifiuti allocati nelle aree oggetto del fallimento quale specifica esecuzione di uno dei tanti doveri connessi al proprio ruolo, da inserire, peraltro, tra le varie voci di spesa del passivo fallimentare¹.

Un secondo orientamento², muta l'indirizzo, e muove dal presupposto che il curatore fallimentare non può essere destinatario di alcun obbligo di bonifica dei siti inquinati o di rimozione, avvio a recupero o smaltimento di rifiuti riconducibili all'attività posta in essere prima della dichiarazione di fallimento.

Si procede dalla considerazione per cui la curatela fallimentare non è un subentrante dell'impresa fallita (che conserva la propria soggettività giuridica e titolarità in ordine al patrimonio) bensì un terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio.

Ne deriva che il curatore non possa essere chiamato ad assolvere gli obblighi che siano originariamente sorti in capo all'imprenditore, neppure se concernono rapporti pendenti all'inizio della procedura concorsuale. Ciò in quanto la gestione del patrimonio del fallito è finalizzata alla liquidazione dell'attivo ed

alla soddisfazione dei creditori.

Si ritiene opportuno precisare, tuttavia, che il curatore del fallimento non è esentato da ogni e qualsiasi obbligo in tema di attività di gestione di rifiuti. Residueranno, a carico della curatela fallimentare, gli interventi di messa in sicurezza e di misure di controllo legate alle situazioni di contingente pericolo ed urgenza. In tale contesto l'esigenza precauzionale sia una responsabilità, per il curatore fallimentare, può ascrivere in relazione ai reati ambientali nei limiti in cui il curatore possa individuarsi, in modo rigoroso, a titolo di dolo e/o colpa quale effettivo produttore dell'abbandono o del fatto di inquinamento.

L'applicazione del principio del “*chi inquina paga*” in definitiva non comporta, quindi, necessariamente, il dovere di adottare particolari comportamenti finalizzati alla tutela dell'ambiente, qualora il curatore non possa essere individuato quale concreto responsabile del fatto di abbandono di rifiuti ascritto e/o di inquinamento ambientale.



In conclusione ai fini della attribuzione della responsabilità, in capo al curatore, circa l'abbandono o l'inquinamento su di un sito che compone uno dei beni dell'attivo fallimentare, non è sufficiente che il fatto sia accertato nell'area stessa. L'Autorità di controllo sarà tenuta ad espletare una adeguata istruttoria finalizzata ad appurare le dinamiche concrete dell'abbandono ed i necessari accertamenti sulla colpa o il dolo del curatore. Ciò, peraltro, in contraddittorio con i soggetti interessati.

1 Cfr., in tal senso, TAR Toscana, sez. I, 3.03.1993, nr. 196; TAR Toscana, sez. II, 28.04.2000, nr. 780; TAR Marche, ordinanza 149/2007.

2 Ex multis TAR Sicilia, Catania, del 5 settembre 2018, nr. 1764.

**Come si presenta il MUD 2020?**

Il Modello Unico di Dichiarazione Ambientale è rappresentato dalla comunicazione che enti e imprese devono presentare ogni anno entro il 30 aprile in relazione ai rifiuti dell'anno precedente.

Ma all'indomani del Registro elettronico di tracciabilità dei rifiuti, sarebbe potuto cambiare qualcosa. Per quest'anno però, in attesa che si attui il passaggio alle nuove sistematiche, tutto resta invariato.

Il Ministero dell'Ambiente ha reso noto, infatti, che il modello di dichiarazione ambientale, allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2018, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta ufficiale - serie generale - n. 45 del 22 febbraio 2019, è confermato e sarà utilizzato per le dichiarazioni da presentare, entro il 30 aprile 2020, con riferimento all'anno 2019.

Restano, pertanto, invariati:

- Struttura del modello, articolato in 6 Comunicazioni;
- Informazioni da trasmettere;
- Soggetti obbligati alla presentazione del MUD (trasportatori, intermediari senza detenzione, recuperatori, smaltitori, produttori di rifiuti pericolosi, produttori di rifiuti non pericolosi da lavorazioni industriali, artigianali e di trattamento delle scorie con più di 10 dipendenti, Comuni);
- Modalità per l'invio delle comunicazioni. Si ricorda che le Comunicazioni Rifiuti, RAEE, Imballaggi, Veicoli fuori uso sono inviate via telematica tramite il sito www.mudtelematico.it, mentre la Comunicazione rifiuti semplificata va compilata tramite il sito mudsemplificato.ecocerved.it e trasmessa via PEC all'indirizzo comunicazione-mud@pec.it.

Si ricorda che il modello da presentare è differente a seconda delle seguenti categorie:

- Comunicazione Rifiuti Speciali
- Comunicazione Veicoli Fuori Uso
- Comunicazione Imballaggi
- Comunicazione Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche
- Comunicazione Rifiuti Urbani, Assimilati e raccolti in convenzione

- Comunicazione Produttori di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche.

4.3.13.1.



In conclusione Il MUD introdotto dal DPCM 24/12/2018 è confermato e sarà utilizzato per le dichiarazioni da presentare, entro il 30 aprile, con riferimento al 2019.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR**MUD 2020:
ISTRUZIONI PER L'USO****16 Aprile 2020****ore 14:00-16:00**

Il modello di dichiarazione ambientale, allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2018, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta ufficiale - serie generale - n. 45 del 22 febbraio 2019, è confermato e sarà utilizzato per le dichiarazioni da presentare, entro il 30 aprile 2020, con riferimento all'anno 2019.

Argomenti affrontati:

- la comunicazione rifiuti semplificata;
- la comunicazione Rifiuti per i Gestori che prevedono delle specifiche in base ad alcuni codici trattati e ai moduli presentati;
- le comunicazioni RAEE, Imballaggi e Veicoli fuori uso;
- la Comunicazione rifiuti urbani, assimilati e raccolti in convenzione.

COSTO DEL CORSO**149,00** euro (IVA esclusa)**DOCENTE: Avv. Chiara Fiore****www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it**

4.3.14. SCARICHI

4.3.14.1.



Quale è la differenza tra scarico sul suolo e scarico negli strati superficiali del sottosuolo?

La creazione di laghetti artificiali, ove far confluire le acque piovane, è una soluzione sostenibile o necessita della redazione di uno studio idrogeologico a se stante?

Domanda non infrequente, la cui soluzione è racchiusa nella differenza tra scarichi nel sottosuolo (e nelle acque sotterranee) e scarichi al suolo.

I primi, infatti, sono regolati dall'art. 104, comma 1, del d.lgs. 152/2006, secondo cui gli scarichi nel sottosuolo sono vietati, salvo autorizzazione in via di eccezione e previa istruttoria apposita.

I secondi, invece, sono regolati dall'art. 103 del medesimo Testo Unico Ambientale, che consente lo scarico al suolo delle acque meteoriche, appositamente convogliate in reti fognarie separate.

A ben vedere, tra le due ipotesi vi è una sostanziale differenza – che ne giustifica una disciplina diversa – non essendovi alcun pericolo per la falda nel primo caso, ben potendo invece la stessa essere intaccata nel secondo caso e che ne giustifica quindi prescrizioni più stringenti.

Ma tornando alla domanda, a far luce sulla vicenda ci ha pensato, da ultimo, il Tribunale Amministrativo del Piemonte secondo il quale: *“per scarico su suolo deve intendersi lo scarico che avviene sul piano campagna tramite spandimento. Per scarico negli strati superficiali del sottosuolo può intendersi lo scarico che avviene in un corpo naturale, situato al di sotto del piano campagna, composto da sostanze minerali ed organiche, generalmente suddiviso in orizzonti, di profondità variabile che differisce dalla roccia disgregata sottostante per morfologia, per le proprietà, per la composizione chimicofisica e per i caratteri biologici”* (Sez. I n.1153 del 18 novembre 2019).

Con ciò a dire che nel momento in cui le acque vengono convogliate in un bacino che si sviluppa in profondità – tanto da intaccare la stratigrafia del terreno – allora si è di fronte a uno scarico nel sottosuolo e come tale deve essere gestito.

La creazione di laghetti artificiali, spesso comporta lo scavo per cinque/dieci metri di profondità, il che fa integrare la condizione di cui sopra (intacca la stratigrafia del terreno) e quindi determina la qualifica di scarico nel sottosuolo.

In accordo con tale interpretazione anche il Ministero dell'Ambiente, che già nel 2013 affermava che è necessario *“garantire uno spessore sufficiente [...] per impedire il contatto diretto tra lo scarico e le acque sotterranee”*. E ancora *“la condizione sopra esposta deve intendersi come indicazione di carattere generale e comunque lo scarico può avvenire solo nei casi in cui: - si possono sfruttare i naturali processi biologici, chimici e fisici che accompagnano i moti di filtrazione e percolazione dei liquami scaricati e le conseguenti ridistribuzioni di umidità negli strati superficiali del sottosuolo; - si eviti il danneggiamento alla circolazione sotterranea”*.

Con la precisazione che, sempre secondo i sopra citati giudici amministrativi, nei casi dubbi di qualificazione deve sempre essere preferita la soluzione maggiormente aderente ai principi di precauzione e proporzionalità.



In conclusione, se lo scavo del laghetto artificiale intacca la stratigrafia del terreno e non garantisce la separazione tra lo scarico e le acque sotterranee, trattasi di scarico nel sottosuolo, generalmente vietato, salvo autorizzazione in via di eccezione e previa istruttoria apposita.

**NUOVI PACCHETTI
ANCORA PIÙ CONVENIENTI**

TUTTO RINNOVATO



All In One

All In One MAXI

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it



Terre e rocce da scavo: quali sono le modalità di invio del Piano di utilizzo, della Dichiarazione di utilizzo e di avvenuto utilizzo?

Ci si interroga sulle corrette modalità di invio delle dichiarazioni attestanti i requisiti per poter gestire le terre e rocce da scavo come sottoprodotti. Nello specifico se è possibile procedere al loro invio tramite PEC.

Il DPR 13 giugno 2017, n. 120, contiene – tra l'altro – la disciplina delle dichiarazioni attestanti i requisiti per poter gestire le terre e rocce da scavo come sottoprodotti e segnatamente:

- a) per i **Cantieri di grandi dimensioni connessi ad attività o opere sottoposte a VIA e/o AIA**:
 - i. **l'art. 9 commi 1 e 2** prevede una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, nella forma del Piano di utilizzo;
 - ii. **l'art. 15 comma 2** prevede una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, per l'aggiornamento del Piano di utilizzo (modifiche sostanziali);
 - iii. **l'art. 17 comma 3** prevede una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante i riferimenti dell'esecutore del Piano di utilizzo.
- b) Per i **Cantieri di piccole dimensioni e cantieri di grandi dimensioni non connessi ad attività o opere sottoposte a VIA e/o AIA**:
 - i. **l'art. 21** prevede una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà nella forma della dichiarazione di utilizzo, per le sue modifiche sostanziali ed eventuale proroga dei termini.
- c) Per **tutte le tipologie di cantieri**:
 - i. **l'art. 7** prevede che l'utilizzo delle terre e rocce da scavo in conformità al piano di utilizzo o alla dichiarazione di utilizzo, sia attestato all'autorità competente mediante la dichiarazione di avvenuto utilizzo.

Trattasi di dichiarazioni sostitutive, di cui agli articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000, occorrerà dunque guardare alle loro modalità di gestione documentale.

A tal proposito, ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale, dal 2013 imprese e professionisti iscritti ad albi ed elenchi sono tenuti a trasmettere la dichiarazione via PEC.

Con la precisazione che se la dichiarazione è firmata

digitalmente non occorre allegare all'istanza la copia del documento d'identità del sottoscrittore .

A conferma di ciò anche il Consiglio di Stato, ai sensi del quale: *“L'apposizione della firma digitale conferisce un grado di certezza ed attendibilità in ordine alla provenienza del documento certamente non inferiore a quello conseguibile attraverso [...] l'allegazione di copia del documento di identità del dichiarante”* (Cons. Stato Sez. VI Sent., 20 settembre 2013, n. 4676).



In conclusione, le imprese e i professionisti iscritti ad albi ed elenchi sono tenuti a trasmettere la dichiarazione via PEC.

4.3.15.1.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR

Le esclusioni

5 Marzo 2020

ore 14:00-15:30

Quando un bene o una sostanza può dirsi escluso dall'ambito di applicazione della parte IV del Testo Unico Ambientale? Ce lo dice l'art. 185 che offre un elenco di beni o sostanze per le quali non si applicano le rigide regole sui rifiuti.

Elenco tuttavia non chiarissimo che necessita di soffermarsi su alcuni punti quali, verde, sottoprodotti di origine animale, materiali da scavo, etc.

Ed infatti, in questi casi, non opera una e vera e propria esclusione ma si necessita di una valutazione caso per caso applicata alla filiera che si intende porre in essere.

Un professionista scelto per voi vi illustrerà le insidie di questo peculiare istituto.

COSTO DEL CORSO

99,00 euro (IVA esclusa)

DOCENTE: Avv. Giulia Ursino

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.1.



La destinazione di un determinato sito all'accumulo di rifiuti è sufficiente a configurare l'ipotesi di discarica abusiva?

La giurisprudenza di legittimità più volte si è espressa in materia di definizione di discarica abusiva concludendo per il concetto per cui *“Ai fini della configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, è necessario l'accumulo di rifiuti, per effetto di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato”* (cfr. Cass. Pen. 47501 del 2013).

Tuttavia con la recente Ordinanza n. 50636 del 2020 ha fornito una ulteriore specificazione del suddetto concetto.

Ed invero, nel caso affrontato nella suddetta pronuncia, un soggetto privato è stato condannato in secondo grado per il reato di cui all'art. 256 comma 3 del TUA alla pena di sei mesi di arresto e 3.000 euro di ammenda per aver posto in essere una **discarica non autorizzata** in cui erano stati depositati rifiuti di diversa natura e genere.

L'imputato, pertanto, presentava ricorso in Cassazione sostenendo il travisamento dei fatti in quanto non si poteva parlare di discarica non autorizzata data l'occasionalità della condotta e l'omogeneità dei rifiuti in questione che, al massimo, secondo la tesi difensiva, avrebbe potuto integrare la meno grave ipotesi dell'abbandono di rifiuti.

La Suprema Corte, tuttavia, non ha accolto tale orientamento a favore dell'imputato fornendo una precisazione rispetto al concetto di discarica abusiva ormai consolidato.

Gli Ermellini, infatti, hanno rappresentato che *“l'atto della sistemazione del materiale scaricato accatastato sui rifiuti già presenti sul terreno, l'eterogeneità degli oggetti ivi presenti come descritti nel capo di imputazione e non specificamente contestata, le dimensioni dell'area, pari a circa 3.500 mq., unitamente al degrado ambientale rilevato dalla documentazione fotografica acquisita integrano infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il reato di cui all'art. 256, terzo comma D. Lgs. 152/2006, ai fini della configurabilità del quale la condotta di realizzazione o gestione di una discarica abusiva, intesa come accumulo di rifiuti in quantità conside-*

revole realizzato per effetto di una condotta ripetuta con conseguente degrado anche solo tendenziale dello stato dei luoghi è prevista in via alternativa e non congiunta”.

La Corte, infatti, continua affermando che: *“la condotta di realizzazione di una discarica abusiva può consistere anche solo nell'allestimento ovvero nella mera destinazione di un determinato sito al progressivo accumulo dei rifiuti, senza che sia necessaria l'esecuzione di opere atte al funzionamento della discarica stessa”.*

Stando al ragionamento della Corte di Cassazione, pertanto, affinché si possa parlare di discarica abusiva non è necessario che siano contemporaneamente presenti tutte le condizioni di cui alla definizione fornita dalla stessa giurisprudenza di legittimità in cui si prevede:

- l'accumulo di rifiuti eterogenei;
- la quantità considerevole dei rifiuti che comporta un degrado generale del luogo interessato;
- una condotta ripetuta nel tempo.

È sufficiente, infatti, che via sia un determinato sito destinato all'accumulo dei rifiuti **senza ulteriori opere funzionali al funzionamento della discarica stessa.**

In merito all'elemento della condotta, inoltre, la Corte di legittimità ribadisce che sebbene la discarica richieda una condotta abituale questa ultima può essere costituita non solo da plurimi conferimenti *“ma altresì da un'unica azione ove, come nel caso in esame, sia strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco”.*



In conclusione, quindi, affinché si possa configurare l'ipotesi della discarica abusiva di cui all'art. 256, comma 3 del TUA è sufficiente l'allestimento o la destinazione di un determinato sito al progressivo accumulo dei rifiuti, senza che sia necessaria l'esecuzione di opere atte al funzionamento della discarica stessa.



Il digestato, ai fini dell'utilizzazione agronomica, può essere prodotto da materiali o sostanze anche in miscela tra di loro?

Esistono alcuni materiali che contengono sostanze nutritive ed ammendanti che contengono principi attivi con effetti concimanti, ammendanti, irrigui, fertirrigui sul suolo agricolo.

Questo impiego concreta l'utilizzazione agronomica in deroga dall'ambito di applicazione delle disposizioni di cui alla parte IV del D.Lgs. 152/2006. Ma – si badi – ciò può avvenire solo qualora ricorrano i presupposti di cui il Decreto Ministeriale 25 febbraio 2016¹.

Il decreto in parola, infatti, disciplina i criteri e le norme tecniche generali per l'utilizzazione agronomica dei materiali e delle sostanze, individuati all'art. 2 (*Ambito di applicazione*), commi 1 e 2 in armonia con quanto stabilito dall'art. 112 (*Utilizzazione agronomica*) del D.Lgs. 152/2006.

Ebbene, i materiali e le sostanze per le quali è prevista l'utilizzazione agronomica sono gli effluenti di allevamento, definiti, ai fini del DM, come *“le deiezioni del bestiame o una miscela di lettiera e di deiezione di bestiame, anche sotto forma di prodotto trasformato, ivi compresi i reflui provenienti da attività di piscicoltura provenienti da impianti di acqua dolce”* (art. 3, comma 1, lett. c DM 25 febbraio 2016).

Le acque reflue, definite, ai fini del DM, come *“le acque reflue che non contengono sostanze pericolose e provengono, ai sensi dell'art. 112, comma 1, e dell'art. 101, comma 7, lettere a), b) e c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dalle seguenti aziende:*

- 1) imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno oppure alla silvicoltura;
- 2) imprese dedite all'allevamento di bestiame;
- 3) imprese dedite alle attività di cui ai numeri 1) e 2) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità” (art. 3, comma 1, lett. f DM 25 febbraio 2016).

Il digestato, definito, ai fini del DM, come *“materiale derivante dalla digestione anaerobica delle matrici*

e delle sostanze di cui all'art. 22, comma 1, da soli e o in miscela tra loro” (art. 3 co. 1, lett. o DM 25 febbraio 2016).

Il digestato destinato ad utilizzazione agronomica, come espressamente indicato dalla norma è prodotto quindi da impianti aziendali o interaziendali alimentati esclusivamente con i seguenti materiali e sostanze, da soli o in miscela tra loro.

Le matrici e sostanze alla base del digestato, da sole o in miscela tra loro (di cui al detto art. 22 co. 1 del DM), sono le seguenti:

- a) paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso di cui all'art. 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- b) materiale agricolo derivante da colture agrarie. Fatti salvi gli impianti da realizzarsi ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, per gli impianti autorizzati successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, tale materiale non potrà superare il 30 per cento in termini di peso complessivo;
- c) effluenti di allevamento, come definiti all'art. 3, comma 1, lettera c) del presente decreto;
- d) le acque reflue, come definite all'art. 3, comma 1, lettera f) del presente decreto;
- e) residui dell'attività agroalimentare di cui all'art. 3, comma 1 lettera i) del presente decreto, a condizione che non contengano sostanze pericolose conformemente al regolamento (CE) n. 1907/2006;
- f) acque di vegetazione dei frantoi oleari e sanse umide anche denocciolate di cui alla legge 11 novembre 1996, n. 574;
- g) i sottoprodotti di origine animale, utilizzati in conformità con quanto previsto nel regolamento (CE) 1069/2009 e nel regolamento di implementazione (UE) 142/2011, nonché delle disposizioni approvate nell'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome;
- h) materiale agricolo e forestale non destinato al consumo alimentare di cui alla tabella 1B del decreto del Ministro dello sviluppo economico 6 luglio 2012.



In conclusione il digestato destinato ad utilizzazione agronomica può essere prodotto esclusivamente con i materiali e sostanze indicati dalla normativa, ma anche in miscela tra loro.

¹ 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.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.1.



Permane in capo alla Provincia e non al Comune il potere di ordinare l'adozione di misure di messa in sicurezza di un sito di interesse nazionale?

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, con sentenza del 5 giugno 2019 n. 3041¹, ha ribadito che la competenza di emanare una ordinanza con la quale il responsabile dell'inquinamento sia diffidato a provvedere alla bonifica di un sito potenzialmente contaminato non può essere ravvisata in capo al Comune bensì alla Provincia.

La vicenda trae origine dall'impugnazione di una ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti interrati e conseguente predisposizione di un piano di indagini preliminari al fine di accertare l'eventuale superamento delle soglie di CSC e attivazione delle previste procedure di bonifica di un'area ricadente all'interno di un sito di interesse nazionale.

La società ricorrente deduce che in realtà il provvedimento impugnato sfuggirebbe alla competenza del Comune.

Ciò in quanto, **in tema di bonifica di siti potenzialmente contaminati**, ai sensi dell'art. 244 del D.lgs. n. 152/2006, **la competenza ad emettere l'ordinanza, con la quale il responsabile dell'inquinamento è diffidato a provvedere, appartiene alla Provincia e non al Comune.**

Si sottolinea, in particolare, una differenza tra le procedure previste per l'*abbandono dei rifiuti* (art. 192 T.U.A.) e quelle relative alle *bonifiche* (art. 239 e s.s.) e, di conseguenza, sarebbero diverse anche le competenze da parte delle diverse autorità.

Infatti, il D.lgs. 152/2006 prevede all'art. 192² che sia il Comune ad emanare l'ordinanza di rimozione, laddove, in merito alle procedure eventualmente finalizzate alle bonifiche, all'art. 244³ prevede la competenza dell'Ente provinciale.

Nello specifico come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa⁴ l'art. 252 del D.lgs. n. 152 del 2006⁵, in relazione ai siti di interesse nazionale,

devolve al Ministero dell'Ambiente la sola competenza in merito alle procedure di bonifica, lasciando, invece, inalterata la competenza della Provincia, desumibile 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.**

Posto quanto sopra, tale competenza provinciale permane anche in presenza di un sito di interesse nazionale.

Va, infatti, evidenziato che:

- l'art. 244 non distingue tra siti di interesse nazionale e siti diversi;
- 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 in cui si innesta la competenza provinciale;
- nel momento in cui 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);
- sul piano della *ratio*, del resto, tale interpretazione trova ulteriore conferma nella considerazione che la messa in sicurezza d'emergenza presuppone esigenze di celerità che possono certamente giustificare la deroga alla competenza ministeriale a favore dell'Amministrazione provinciale quale Ente più vicino al territorio contaminato e, quindi, presumibilmente meglio in grado di intervenire rapidamente⁶.



Dunque, posto che permane in capo alla Provincia e non al Comune il potere di ordinare l'adozione di misure in via provvisoria per la messa in sicurezza di emergenza di un sito, questo rimane in capo al medesimo Ente anche laddove l'area ricadesse all'interno della perimetrazione di un sito di interesse nazionale.

1 TAR Campania, Napoli, sez. V, 5 giugno 2019, n. 3041.

2 D.lgs. 152/2006, art. 192 "Divieto di abbandono", comma 3 "[...] Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate".

3 D.lgs. 152/2006 art. 244 "Bonifica dei siti contaminati", comma 2 "La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo".

4 ex multis T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 28 giugno 2012, n. 1145.

5 D.lgs. 152/2006 art. 252 "Siti di interesse nazionale" - comma 4 "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".

6 Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 aprile 2011, n. 2249.

**I Comuni sono incentivati nell'acquisto di eco-compattatori?**

Cosa è un eco-compattatore? Si tratta di un macchinario funzionale alla raccolta differenziata e finalizzato alla riduzione del volume di materiale plastico (ad esempio bottiglie, lattine) onde agevolare le operazioni di riciclaggio dello stesso.

La legge del 12 dicembre 2019, n. 141 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria¹ - reca novità al c.d. decreto clima con incentivi per l'acquisto di eco-compattatori.

Si ricorda che la direttiva europea ha i seguenti obiettivi:

- definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso;
- valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri sulla base di metodi e criteri comuni;
- ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente per contribuire alla lotta contro l'inquinamento dell'aria e gli effetti nocivi e per monitorare le tendenze a lungo termine e i miglioramenti ottenuti con l'applicazione delle misure nazionali e comunitarie;
- garantire che le informazioni sulla qualità dell'aria ambiente siano messe a disposizione del pubblico;
- mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove sia buona, e migliorarla negli altri casi;
- promuovere una maggiore cooperazione tra gli Stati membri nella lotta contro l'inquinamento atmosferico.

In ottemperanza agli obblighi comunitari il decreto clima è volto principalmente, ad adottare misure urgenti per la definizione di una politica strategica nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria. Per di più, prevede interventi a carattere di urgenza per risolvere determinate procedure di infrazione in tema ambientale.

In tale contesto si inserisce la previsione del fondo

¹ Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Programma sperimentale Mangiaplastica, intervenuta, intervenuta con la legge di conversione del decreto clima, pubblicata in GU il 13 dicembre scorso (legge del 12 dicembre 2019, n. 141).

Il medesimo all'art. 4-*quinquies* prevede per l'appunto il fondo denominato **"Programma sperimentale Mangiaplastica"**.

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata, sono stabilite le modalità per il riparto del fondo.

I comuni possono presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare progetti finalizzati all'acquisto di eco-compattatori, ai fini dell'ottenimento di un contributo corrisposto sino ad esaurimento delle relative risorse e nel limite di uno per comune ovvero di uno ogni 100.000 abitanti.

Si prevede, inoltre, che il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



In conclusione, all'indomani della legge di conversione del decreto clima i Comuni possono presentare al Ministero dell'Ambiente progetti per l'acquisto di eco-compattatori.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR**MUD 2020: ISTRUZIONI
PER L'USO****26 Marzo 2020****ore 14:00-16:00**

Il modello di dichiarazione ambientale, allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2018, pubblicato nel Supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta ufficiale - serie generale - n. 45 del 22 febbraio 2019, è confermato e sarà utilizzato per le dichiarazioni da presentare, entro il 30 aprile 2020, con riferimento all'anno 2019.

COSTO DEL CORSO**99,00** euro (IVA esclusa)**DOCENTE: Avv. Chiara Fiore**

4.3.20. ALTRO

4.3.20.1.



Il legale rappresentante indagato in un reato presupposto ai sensi del D.Lgs. 231/2001 può stare in giudizio anche per l'ente?

Il quesito trae origine dalle contestazioni mosse all'ente ai sensi del D.Lgs. 231/2001, nel caso in cui il Legale Rappresentante sia indicato quale soggetto agente nel reato presupposto, tale eventualità si verifica non solo quando detta coincidenza di soggetti sia concreta, ma anche ogni qualvolta il soggetto agente non è stato identificato.

Ciò detto, con riguardo alla rappresentanza processuale per l'ente, si rileva che il Rappresentante Legale, indagato o imputato del reato presupposto, non può provvedere alla nomina del difensore della Società nel medesimo procedimento, a causa di una condizione di incompatibilità sancita dall'art. 39 del D. Lgs. 231 del 2001.

Ed invero l'art. 39 (*Rappresentanza dell'ente*) al suo comma 1 dispone che: *“L'ente partecipa al procedimento penale con il proprio rappresentante legale, salvo che questi sia imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo”*.

L'inosservanza del divieto di cui al suddetto articolo, pertanto, comporta delle conseguenze sul piano processuale, in quanto tutte le attività svolte dal rappresentante *“incompatibile”* all'interno del procedimento penale che riguarda l'ente sono considerate inefficaci (cfr. *ex multis* Cass. Pen., Sez. II, n. 52470 del 21 novembre 2018).

Tale condizione di incompatibilità, inoltre, è esplicitata anche nella Relazione Ministeriale di accompagnamento al D. Lgs. 231/2001, che, al punto 15.2 dispone che: *“La partecipazione al procedimento è in ogni caso inibita al rappresentante legale che sia imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo. In tale ipotesi, l'ente che voglia partecipare ugualmente al procedimento dovrà nominare un rappresentante per il processo e indicarlo nella dichiarazione di cui all'art. 39 comma 2”*.

Posto quanto sopra, pertanto, si deve intendere che la Società destinataria di un capo d'imputazione ai sensi del D.Lgs. 231/2001, al fine di partecipare in giudizio ed evitare tale situazione di incompatibilità, debba optare per una delle seguenti opzioni:

- non comparire nel giudizio con conseguente dichiarazione di *contumacia*;
- nominare un nuovo rappresentante legale eliminando, in tal modo, il problema della incompatibilità;

- nominare un rappresentante con poteri limitati alla sola *“rappresentanza”* del processo mediante procura speciale conferita secondo le norme civilistiche per le società di capitali.

Ad ogni modo le condizioni per la costituzione in giudizio dell'ente restano quelle di cui all'art. 39 commi 2 e 3 per cui:

“L'ente che intende partecipare al procedimento si costituisce depositando nella cancelleria dell'autorità giudiziaria procedente una dichiarazione contenente a pena di inammissibilità:

- *la denominazione dell'ente e le generalità del suo legale rappresentante (o altro rappresentante nominato);*
- *il nome ed il cognome del difensore e l'indicazione della procura;*
- *la sottoscrizione del difensore;*
- *la dichiarazione o l'elezione di domicilio.*

La procura, conferita nelle forme previste dall'articolo 100, comma 1, del codice di procedura penale, è depositata nella segreteria del pubblico ministero o nella cancelleria del giudice ovvero è presentata in udienza unitamente alla dichiarazione di cui al comma 2”.

V'è di più *“la giurisprudenza di legittimità nel suo massimo consesso ha altresì affermato che se il rappresentante dell'ente che versi nella condizione descritta dall'art. 39, comma 1, ciononostante procedesse alla nomina del difensore di fiducia dell'ente indagato, si tratterebbe di un atto sospettato - per definizione legislativa - di essere produttivo di effetti potenzialmente dannosi sul piano delle scelte strategiche della difesa dell'ente che potrebbero trovarsi in rotta di collisione con divergenti strategie della difesa del legale rappresentante indagato. [...] con la conseguenza che deve considerarsi inammissibile, per difetto di legittimazione rilevabile di ufficio ai sensi dell'art. 591 c.p.c., comma 1, lett. a), l'impugnazione presentata dal difensore dell'ente nominato dal rappresentante che è imputato o indagato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo”*¹.



In risposta al quesito posto si può concludere affermando che l'ente, raggiunto da una contestazione ai sensi del D.Lgs. 231/2001, non potrà essere rappresentato in giudizio dal proprio legale rappresentante quando questo ultimo sia altresì individuato come autore del reato presupposto, il quale non potrà altresì nominare il difensore dell'ente.

¹ Cass. Pen., Sez. II, n. 27542 del 20 giugno 2019.

4.4.

SOMMARIO

- 4.4.1. Il rappresentante legale per il processo 231:
tra dottor Jekyll e mr Hyde
di *Lucia Giulivi* 170

“ Il rappresentante legale per il processo 231: tra dottor Jekyll e mr Hyde ”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il quesito *altro* inserito in questo numero di *Digesta* ha offerto lo spunto per redigere il presente approfondimento con riguardo alla nomina del rappresentante di una società indagata per un reato 231 ed al suo ruolo di testimone.

Ed infatti ci si interroga spesso su come l'ente possa resistere in giudizio per una contestazione 231, quando indagato per il reato presupposto (o base) è lo stesso legale rappresentante.

I dubbi sono connessi ai caratteri distintivi propri e peculiari del Decreto 231 che, contemporaneamente, disegna i contorni di una responsabilità amministrativa, accertata dal giudice penale ed attribuita ad una persona giuridica, cui devono essere altresì garantite le tutele riservate alle persone fisiche ma con i limiti applicativi ovviamente connessi alla natura dell'ente.

In un regime di incertezza normativa relativo al rappresentante dell'ente, costretto a barcamenarsi tra la qualifica di testimone e quella di imputato, si cercherà di affrontare il tema evidenziandone i centri nevralgici.

IN SINTESI

- L'ente partecipa al procedimento penale con il proprio rappresentante legale;
- in mancanza di costituzione, l'ente verrà dichiarato contumace ai sensi dell'art. 41 del D.Lgs. 231/2001;
- se il rappresentante legale è anche imputato nel reato presupposto allora l'ente potrà costituirsi con un rappresentante ad hoc per il processo;
- il rappresentante legale per il processo dà il segno di una scissione tra l'ente e l'autore del reato presupposto, consentendo così un'autonoma valutazione di entrambe le posizioni processuali;
- detto rappresentante non potrà essere assunto come testimone nel processo solo se era rappresentante anche al tempo della commissione del reato;
- questa incompatibilità non sussiste invece nell'ipotesi di *nuovo rappresentante legale* il quale paradossalmente potrebbe assumere anche il ruolo di testimone oltre a poter rendere dichiarazioni spontanee in qualità di rappresentante dell'ente imputato.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

1. La norma

La natura della responsabilità amministrativa per fatto reato dell'ente ha destato sospetti e perplessità sin dalla sua origine.

In primo luogo con riguardo alla sua collocazione all'interno delle categorie presenti nell'ordinamento giuridico, problema cui si lega altresì la disciplina di riferimento e, quindi, l'insieme dei principi cui si deve far rimando nei giudizi di legittimità e di nomofilachia.

A questo interrogativo si può dare una risposta facendo rimando alla Relazione di accompagnamento al medesimo Decreto 231 che non esclude la natura poliedrica della normativa in esame bensì ne rafforza i caratteri multiforme definendola *tertium genus* (o per meglio dire *né carne né pesce*).

Quanto alla competenza processuale per la valutazione dei reati 231, questa è stata affidata al giudice penale come espressamente indicato all'art. 36 (*attribuzioni del giudice penale*) del citato decreto il quale stabilisce che: “*La competenza a conoscere gli illeciti amministrativi dell'ente appartiene al giudice penale competente per i reati dai quali gli stessi dipendono.*”

Per il procedimento di accertamento dell'illecito amministrativo dell'ente si osservano le disposizioni sulla composizione del tribunale e le disposizioni processuali collegate relative ai reati dai quali l'illecito amministrativo dipende”.

In ragione di tale disposizione si evince che, di fondo, la norma processuale di riferimento è quella penalistica, con alcune integrazioni dettate dal medesimo Decreto 231¹ che ne consentono l'applicazione rispetto alla peculiarità della disciplina.

La veste ibrida dell'impianto normativo 231 persegue il fine di coniugare le garanzie del diritto penale con le caratteristiche proprie dei suoi destinatari (persone giuridiche), elementi di per sé inconciliabili che tuttavia restano alla continua ricerca di equilibrio.

È in questo delicato quadro normativo che si inserisce la problematica dell'individuazione del *rappresentante processuale dell'ente*, specialmente nel caso in cui l'autore del reato *presupposto* (o base) sia altresì il legale rappresentante dell'ente imputato.

In tale evenienza il soggetto che rappresenta l'ente imputato nel processo 231 deve essere soggetto diverso ed appositamente nominato ai sensi e con le modalità dell'art. 39 comma 2 del D.Lgs. 231/2001.

La normativa in commento trova la sua giustificazione nel principio del *simultaneo processo*, volendo il Legislatore evitare un chiaro conflitto d'interesse all'interno della struttura dell'ente con ricadute anche nelle strategie processuali da adottare.

Ed invero se l'ente fosse rappresentato nel processo dal legale rappresentante autore del reato presupposto, lo stesso si vedrebbe preclusa l'opportunità di difendersi prediligendo l'esclusivo interesse della persona fisica e non anche dell'ente oppure tentando di risparmiare una sanzione all'ente dichiarando di aver eluso fraudolentemente il Modello 231 adottato.

Questa scissione delle posizioni processuali consente pertanto il pieno esercizio del diritto di difesa evidenziando, in maniera evidente, la separazione tra il reato presupposto ed il reato 231 imputato all'ente. Giova a tal proposito ribadire che sebbene i due reati (quello *presupposto* compiuto dalla persona fisica e quello 231 imputato all'ente) siano legati da un *nesso causale* inscindibile, i soggetti imputati sono chiaramente connotati da caratteri di per sé inconciliabili sin dalla volontà di costituirsi o meno nel procedimento penale.

Ed infatti, sebbene l'art. 39 comma 2 del D.Lgs. 231/2001 parli di *imputato* e non di *indagato*, le disposizioni di tale norma si applicano altresì all'indagato in forza dell'art. 61² c.p.p. che estende all'indagato ogni disposizione relativa all'imputato se non diversamente stabilito.

In tal senso sin da giurisprudenza risalente³ è stato precisato che “*il limite alla partecipazione dell'ente per il tramite del legale rappresentante di cui all'art. 39 D.Lgs. 231 dell'8 giugno 2001, valga anche nel caso in cui il legale rappresentante sia allo stato solo indagato.*”

Ciò posto, laddove l'ente non si costituisca nel procedimento penale, questo ai sensi dell'art. 41 del D.Lgs. 231/2001 deve essere dichiarato *contumace*.

In tale ipotesi di mancata costituzione, l'ente:

1 Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle regole sul giudice competente di cui all'art. 36 comma II, sul processo simultaneo ex art. 38, sulla rappresentanza dell'ente ai sensi dell'art. 39, sulla difesa d'ufficio disposta all'art. 40, sulle vicende modificative dell'ente, art. 42, sulle notificazioni all'ente di cui all'art. 43, sulle prove in base alla Sezione III e sulla successiva Sezione IV sulle misure cautelari.

2 Art. 61 c.p.p. (*Estensione dei diritti e delle garanzie dell'imputato*) “*I diritti e le garanzie dell'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini preliminari. Alla stessa persona si estende ogni altra disposizione relativa all'imputato, salvo che sia diversamente stabilito.*”

3 Trib Milano -Sez XI dicembre 2006 in *Enti e Responsabilità da reato* G. Lasco V. Loria M. Morgante.

SANZIONI

di Lucia Giulivi

- nella fase delle indagini può farsi rappresentare dal proprio difensore⁴ ai sensi dell'art. 420 *quater* comma 2 c.p.p. (questo anche in ragione del fatto che la volontà di non costituirsi non può limitare o comunque condizionare lo svolgimento delle indagini) mentre
- deve essere dichiarato *contumace* con riguardo alla fase del giudizio se non ha effettuato la costituzione nei modi e termini di cui al citato art. 39 dello stesso Decreto 231.

Quanto agli **effetti della contumacia** questi si intendono mutuati dal codice di procedura penale, non essendo presenti nel Decreto 231 disposizioni speciali all'interno del decreto sulla responsabilità amministrativa per fatto reato dell'ente e non possono applicarsi alla fase delle indagini preliminari.

2. Incompatibilità con l'ufficio di testimone

Le osservazioni svolte sulla costituzione dell'ente nel giudizio comportano altresì numerose conseguenze di profilo sul lato pratico ed in particolare con riguardo ai limiti connessi alla figura del rappresentante dell'ente nel processo 231.

A tal proposito si è già precisato che laddove l'autore del reato presupposto sia il legale rappresentante della società, quest'ultima -per poter stare in giudizio- dovrà a tal fine nominare un proprio rappresentante processuale.

Detto soggetto deve essere individuato al fine di garantire una autonomia rispetto alla posizione processuale del legale rappresentante imputato.

Questo ultimo pur potendo rimanere legale rappresentante dell'ente imputato nel processo, non potrà rappresentarlo nel giudizio⁵ e non potrà nemmeno, per quel che interessa, assumere la qualifica di testimone in ragione dell'espressa disposizione normativa contenuta nell'art. 44 del Decreto 231.

L'art. 44 con riguardo all'incompatibilità con l'ufficio di testimone prevede che **“Non può essere assun-**

ta come testimone:

- a) la persona imputata del reato da cui dipende l'illecito amministrativo;
- b) la persona che rappresenta l'ente indicata nella dichiarazione di cui all'articolo 39, comma 2, e che rivestiva tale funzione anche al momento della commissione del reato.

Nel caso di incompatibilità la persona che rappresenta l'ente può essere interrogata ed esaminata nelle forme, con i limiti e con gli effetti previsti per l'interrogatorio e per l'esame della persona imputata in un procedimento connesso”.

L'incompatibilità disciplinata nell'articolo 44 impone un chiaro divieto di assumere la qualifica di testimone per il legale rappresentante nelle seguenti casistiche:

- individuato come autore del reato presupposto
- quando sia stato che rappresenta l'ente nel processo 231 ed era legale rappresentante anche al momento della commissione del reato.

Se nel primo caso (come detto in apertura) l'incompatibilità con la qualifica di teste trova la sua ragion d'essere nell'ovvia esistenza di un *conflitto d'interessi* tra la posizione di *imputato* per reato presupposto e quella di *testimone* nel medesimo processo, il secondo caso di incompatibilità disciplina l'eventualità in cui l'autore del reato presupposto sia stato individuato in un soggetto diverso dal legale rappresentante ma che comunque il legale rappresentante dell'epoca in cui è stato commesso il delitto sia il soggetto mediante il quale l'ente si trova in giudizio. In questo secondo scenario, dunque, la normazione processuale del rappresentante dell'ente è la stessa applicata all'imputato (persona fisica) nel caso di procedimento connesso.

A ben vedere l'articolo 44 del Decreto legislativo 231/2001 da una parte appronta disposizioni speciali che, in quanto tali, prevalgono rispetto a quelle presenti nel diritto processuale penale cui si deve far

4 Quanto alle facoltà spettanti al difensore, queste non si estendono agli atti personali (interrogatorio o espressione del consenso per imputazione di un fatto nuovo) tuttavia può porre in essere tutti gli atti non in contrasto con lo stato contumaciale (ad es. presentare richiesta di riti alternativi).

5 *Ex multis* Cass. Pen. Sez. II 27542 del 20 giugno 2019. Nello stesso senso Cass. Pen. Sez. II n. 41012 del 24 settembre 2018 il collegio ritiene: (a) che per partecipare al processo gli enti debbano costituirsi attraverso l'atto di formale di costituzione previsto dal D.Lgs. n. 231 del 2001, art. 39 e la contestuale nomina del difensore di fiducia; (b) che la costituzione non è necessaria solo nella fase delle indagini preliminari in relazione alle attività processuali connotate da urgenza e non precedute dalla notifica della informazione di garanzia (Cass. sez. U, n. 33041 del 28/05/2015 - dep. 28/07/2015, Gabrielloni, Rv. 264313); (c) che tali essenziali “atti di “ingresso” dell'ente nel procedimento devono provenire da un rappresentante legale non incompatibile, ovvero non indagato od imputato; (d) che quando la costituzione e la nomina provengano da rappresentante incompatibile tali atti sono *tamquam non esset*, ovvero processualmente inefficaci, con la conseguenza che le attività processuali che postulano la presenza del difensore sono affette da nullità assoluta rilevabile in ogni stato e grado del procedimento”.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

rimando, dall'altra fa riferimento al codice di procedura civile per l'intera materia probatoria sebbene detto rinvio generico contrasta con alcune disposizioni speciali del decreto 231.

Quanto all'ipotesi *b*) di cui all'art. 44 comma 1 del D.Lgs. 231/2001, il legale rappresentante al tempo del fatto reato che mantiene detta qualifica anche in giudizio (non essendo autore del reato presupposto), è incompatibile con la qualifica di testimone in ragione della necessità di evitare casi di autoincriminazione e quindi di affliggere il diritto di difesa dell'ente.

Si pensi ad esempio all'ipotesi in cui il legale rappresentante, testimoniando, dia evidenza dell'elusione fraudolenta del Modello 231, ciò varrebbe ad escludere la responsabilità amministrativa per fatto reato dell'ente ma al contempo darebbe dimostrazione della responsabilità del proprio rappresentante.

Se da un lato il rappresentante legale al *tempus commissi delicti* non può assumere la qualifica di teste, lo stesso può invece rendere interrogatorio ai sensi dell'art. 363⁶ c.p.p. e nelle forme prescritte dall'art. 210 commi II, III, IV e VI c.p.p.

L'applicazione dell'art. 363 c.p.p. evidenzia un importante carattere proprio dei procedimenti giudiziari 231, in quanto viene trattato come un proce-

dimento connesso ad un altro ai sensi dell'art. 12⁷ c.p.p., trattamento che, ai sensi dell'art. 197⁸ comma 1 lett. a) c.p.p., impedisce l'assunzione del ruolo di testimone nei confronti degli imputati nei procedimenti connessi.

In particolare la connessione esiste tra il processo avente ad oggetto il *reato presupposto* nei confronti della persona fisica e la contestazione 231 mossa all'ente nel cui *interesse* o *vantaggio* è stato commesso il *reato base* avendo riguardo di applicarla sia per la fase del giudizio che per quella delle indagini⁹.

La disamina sin ora svolta in merito al ruolo del legale rappresentante però si limita al caso in cui il soggetto che rappresenta l'ente nel processo per illecito amministrativo per fatto reato dell'ente sia il legale rappresentante di cui al tempo della commissione del fatto reato.

* * *

3. Il nuovo rappresentante legale

Discorso diverso invece deve approntarsi nel caso di *nuovo rappresentante legale* (dell'ente) cioè il soggetto nominato a rappresentare l'ente nel processo 231 che non coincide con il legale rappresentante presente al momento del delitto ed incaricato in quanto il legale rappresentante è altresì autore del

6 Art. 363 (*Interrogatorio di persona imputata in un procedimento connesso*) c.p.p. "Le persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'articolo 12 sono interrogate dal pubblico ministero sui fatti per cui si procede nelle forme previste dall'articolo 210 commi 2, 3, 4 e 61.

La disposizione del comma 1 si applica anche alle persone imputate di un reato collegato a quello per cui si procede, nel caso previsto dall'articolo 371 comma 2 lettera b)".

7 Art. 12 c.p.p. (*casi di connessione*) "Si ha connessione di procedimenti:

a) se il reato per cui si procede è stato commesso da più persone in concorso o cooperazione fra loro, o se più persone con condotte indipendenti hanno determinato l'evento;

b) se una persona è imputata di più reati commessi con una sola azione od omissione ovvero con più azioni od omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso;

c) se dei reati per cui si procede gli uni sono stati commessi per eseguire o per occultare gli altri".

8 Art. 197 (*Incompatibilità con l'ufficio di testimone*) c.p.p. "Non possono essere assunti come testimoni:

a) i coimputati del medesimo reato o le persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera a), salvo che nei loro confronti sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di proscioglimento, di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444;

b) salvo quanto previsto dall'articolo 64, comma 3, lettera c), le persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera c), o di un reato collegato a norma dell'articolo 371, comma 2, lettera b), prima che nei loro confronti sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di proscioglimento, di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444;

c) il responsabile civile e la persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria;

d) coloro che nel medesimo procedimento svolgono o hanno svolto la funzione di giudice, pubblico ministero o loro ausiliario nonché il difensore che abbia svolto attività di investigazione difensiva e coloro che hanno formato la documentazione delle dichiarazioni e delle informazioni assunte ai sensi dell'articolo 391 ter".

9 Cfr. Cass. Pen., Sez III n. 25202 del 08 giugno 2007 secondo la quale "l'incompatibilità con l'ufficio di testimone, prevista dall'art. 197 c.p.p., lett. a), non è limitata alla assunta qualità d'imputato, ma va estesa, in forza dell'art. 61 c.p.p., comma 1, alle persone sottoposte alle indagini preliminari anche se nei loro confronti sia stato pronunciato come nel caso in esame decreto d'archiviazione (vedi Corte Costituzionale n. 108/1992)" Cassazione Sezione 6^a, n. 6425/1994, Curatola, RV. 198519; Cassazione Sezione 6^a n. 11431/1993, Grasso, RV. 196923; Cassazione Sezione 6^a, n. 22402/2005, Gilbo, RV. 231851 stante che soltanto una sentenza irrevocabile di proscioglimento, nonché una sentenza di assoluzione per non avere commesso il fatto, divenuta irrevocabile [...] può rendere inoperante l'incompatibilità di cui all'art. 197 c.p.p."

SANZIONI

di Lucia Giulivi

reato presupposto.

Detto nuovo rappresentante non gode di deroghe espresse con riguardo alla possibile assunzione della qualifica di testimone e pertanto lo stesso viene insignito della piena capacità di testimoniare con applicazione dell'art. 196 c.p.p.

Questa capacità piena conferita al neo rappresentante dell'ente non risulta priva di censure, in special modo con riguardo all'ipotesi di autoincriminazione che può verificarsi, anche in questo caso, laddove lo stesso dia prova dell'avvenuta elusione fraudolenta del Modello 231 (soprattutto se il soggetto scelto come rappresentante legale era già impiegato all'interno dell'ente imputato).

Per contro, tuttavia, prevedere un'interpretazione estensiva dei precetti di cui all'art. 44 del D.Lgs. 231/2001 escludendo dall'ufficio di testimone anche il *nuovo rappresentante legale*, potrebbe consentire all'ente imputato di impedire all'accusa l'acquisizione di importanti elementi probatori di cui lo stesso rappresentante sia in possesso.

Ci si trova pertanto di fronte ad un dubbio tra il riconoscimento del pieno diritto di difesa dell'imputato e la volontà di limitare allo stretto necessario il diritto al silenzio.

Si dipana quindi l'ipotesi di creare ancora una diversa sotto-casistica, riguardante il caso in cui il soggetto nominato *nuovo rappresentante legale* sia del tutto estraneo alla gestione precedente alla sua nomina. Ma una simile frammentazione, oltre a non poter essere applicata per mera interpretazione giurisprudenziale, risulta anche in contrasto con la stessa *ratio* della norma, che mira a scoprire le responsabilità dell'ente, togliendo ogni protezione idonea a celare condotte criminose tipiche.

La nomina di un nuovo rappresentante legale pone inoltre dei dubbi con riguardo alla piena estrinsecazione del diritto di difesa dell'ente ed invero: come potrà l'ente *confessare* per accedere a giudizi alternativi come il giudizio per direttissima? Di certo non potrà farlo per il tramite del nuovo rappresentante ancor più nel caso in cui questo sia estraneo alla gestione antecedente alla sua nomina.

A fronte di tali considerazioni si può desumere che occorre scindere la funzione di rappresentanza svolta dal soggetto a ciò preposto, dagli strumenti probatori a lui applicabili, ciò al fine di garantire una *flessibilità* della disciplina processuale connaturale e necessaria rispetto alla peculiarità della materia stessa.

CONCLUSIONI

In base a quanto rilevato non può che concludersi con tanti punti interrogativi e poche certezze dettate inevitabilmente dalla peculiarità che contraddistingue l'impianto normativo 231.

Le norme processuali disaminate, infatti, tendono tutte ad un delicato equilibrio tra la necessità di tutelare il diritto di difesa anche dell'ente - non solo delle persone fisiche - e la necessità di evitare limitazioni alle attività di indagine condotte dall'accusa.

Parola d'ordine è flessibilità, ma siamo certi che questa sia la parola più adatta nell'applicazione delle regole del processo penale laddove non vi siano norme processuali speciali indicate nel Decreto 231?

Investi in formazione nella tua azienda attraverso il

CORSO DI ALTA FORMAZIONE:

La Gestione dei Rifiuti Urbani

DAL 12 FEBBRAIO ALL'8 APRILE 2020

DIRETTA WEBINAR (9 GIORNATE - 18 MODULI)

*Zero spostamenti, zero costi di trasferta, nessuna assenza dal posto di lavoro,
senza rinunciare all'alta formazione*

La gestione dei rifiuti urbani si colloca tra le norme pubblicistiche che regolano i servizi pubblici e le norme previste dal codice dell'Ambiente.

Pubbliche Amministrazioni, operatori e privati cittadini devono quindi muoversi tra la complessa disciplina per una corretta gestione dei rifiuti.

Attraverso 18 corsi gli istituti principali della gestione dei rifiuti urbani per dare regole chiare, immediate e concrete per la costruzione di filiere virtuose e scoprire insieme che è possibile collaborare in un'ottica sempre più protesa alla Circular Economy e alla vera prevenzione della produzione dei rifiuti.

MODULI DEL CORSO

1. La normativa ambientale - 12 FEBBRAIO 2020
2. Il deposito temporaneo - 12 FEBBRAIO 2020
3. Raccolta differenziata e i Centri di Raccolta - 19 FEBBRAIO 2020
4. End of waste e autorizzazioni - 19 FEBBRAIO 2020
5. La classificazione dei rifiuti - 26 FEBBRAIO 2020
6. I rifiuti dello spazzamento - 26 FEBBRAIO 2020
7. TARI: Quanto mi costi? - 4 MARZO 2020
8. La gestione dei rifiuti abbandonati e le ordinanze - 4 MARZO 2020
9. Il trasporto dei rifiuti - 11 MARZO 2020
10. La tracciabilità - 11 MARZO 2020
11. La gestione dei R.A.E.E. - 18 MARZO 2020
12. La gestione degli imballaggi - 18 MARZO 2020
13. L'Albo Nazionale Gestori Ambientali - 25 MARZO 2020
14. Il Responsabile Tecnico - 25 MARZO 2020
15. I Rifiuti del verde - 1 APRILE 2020
16. La gestione dei rifiuti cimiteriali - 1 APRILE 2020
17. La responsabilità nella gestione dei rifiuti - 8 APRILE 2020
18. Le sanzioni ambientali - 8 APRILE 2020

COSTO DEL CORSO

779,00 euro (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "www.ambientelegaledigesta.it"

Il servizio è riservato ai soli utenti abbonati.

- 6 numeri, 12 mesi di accesso
- Consultazione con PC, iPad e tablet

Prezzo formato multimediale (in formato pdf):

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

Versione su carta

La rivista *cartacea* è in formato 21x29,7, stampata a due colori.

Dal 1° gennaio 2016 ai sensi della Legge 208/2015 ("stabilità 2016") l'aliquota IVA ex Dpr 633/1972 è applicata nella misura del 4% a giornali, libri e periodici.

- 6 numeri
- formato 21x29,7
- stampa a due colori
- spedizione: posta ordinaria
- consegna: circa 10 giorni

Prezzo formato cartaceo:

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

Versione cartacea più multimediale

Prezzo formato cartaceo più multimediale

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

L'abbonamento dà diritto alla risposta a tre quesiti gratuiti (verifica le condizioni generali di contratto su www.ambientelegaledigesta.it)

Ambiente Legale Srl

Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197 Roma

Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni

www.ambientelegaledigesta.it

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti**

da spedire via e-mail a: commerciale@ambientelegale.it oppure collegarsi al sito www.ambientelegaledigesta.it

- SÌ, desidero abbonarmi a "AMBIENTE LEGALE-digesta", nella formula:
- Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento annuale (Euro 345,00 IVA assolta dall'editore)
 - Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento biennale (Euro 690,00 IVA assolta dall'editore)
 - Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento triennale (Euro 828,00 IVA assolta dall'editore)
 - "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento annuale (Euro 245,00 IVA inclusa)
 - "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento biennale (Euro 490,00 IVA inclusa)
 - "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento triennale (Euro 588,00 IVA inclusa)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento annuale (Euro 395,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento biennale (Euro 790,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento triennale (Euro 948,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Effettuo il pagamento di euro _____ tramite:

- Banca Adriatica Spa (Terni - Via Cristoforo Colombo),
ABI 03111 - CAB 14401 - c/c 2406 cin "P" Cod. Iban: IT42P031111440100000002406 - BIC: BLOPIT22
- carta di credito: carta sì visa master card

Numero carta _____ CV2 _____ Scadenza _____ Intestata a _____

Nome / Cognome _____

Ragione Sociale _____

Via _____

Cap _____ Città _____ Prov. _____

Telefono _____ Fax _____

Sito internet _____ e-mail _____

P.IVA _____ C.F. _____

Data _____ Firma _____

Condizioni di contratto. L'utente dichiara di conoscere ed accettare le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito www.ambientelegaledigesta.it che qui si hanno per intero integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs 206/2005; l'inoltro del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.

Informativa ai sensi dell'art. 13 del regolamento UE 679/2016, come riportato nelle condizioni generali di contratto. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.

I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra e alle condizioni generali di contratto:

- Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
- Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti
SCOPRI LA NUOVA APP DI “Ambiente Legale Digesta”

Un mondo di informazioni
a portata di *click*



Milano 02.87366838
Bologna 051.0353030
Roma 06.94443170
Terni 0744.400738

www.ambientelegale.it

www.ambientelegaledigesta.it