

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

→ 203

- 1.5. Il nuovo MUD: trova le differenze
- 1.6. Il problema delle Trivelle: tra autosufficienza energetica e difesa dell'ambiente
- 1.7. Incentivazione della produzione di energia elettrica mediante biogas
- 1.8. Le voci a specchio: la certezza delle analisi secondo la Corte di giustizia europea
- 1.9. Responsabile Tecnico: tra requisiti formativi e nuovi obblighi

2

FOCUS

→ 229

- 2.7. Autolesionismo, EOW e biometano. Come voler impedire all'Italia di crescere
- 2.8. Il *mixing* nelle fonti europee: problemi di traduzione e trasposizione delle norme
- 2.9. Le fonti del diritto ambientale
- 2.10. Rifiuti abbandonati sulle strade statali: quando è compito dell'ANAS rimuoverli?

3

GESTIONE

→ 263

- 3.7. Lo strano caso delle sabbie e terre di dragaggio
- 3.8. Esclusione da una gara di appalto e gravi illeciti professionali
- 3.9. In tema di obblighi del curatore fallimentare in materia di prevenzione ambientale
- 3.10. Limite per le annotazioni sul Registro di Carico e Scarico e rifiuti sanitari
- 3.11. Natura giuridica dell'A.I.A. ed insussistenza di un diritto precostituito del privato ad ottenerla
- 3.12. Iscrizione all'Albo di un veicolo sublocato, ora è possibile. Chiarimenti dal Ministero dell'Ambiente
- 3.13. Sui requisiti del provvedimento di diffida ex art. 29-*decies* co. 9 lett. a) del D.Lgs. 152/2006

4

RUBRICHE

→ 303

- 4.1. Tribunale
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
Tipologie di trasporti di rifiuti eseguibili con l'iscrizione nelle categorie 4 e 5 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Perimetro dell'autoriciclaggio

17

1.

AGGIORNAMENTO



- 1.5. **Il nuovo MUD: trova le differenze**
di *Chiara Fiore* 204
- 1.6. **Il problema delle Trivelle: tra autosufficienza
energetica e difesa dell'ambiente**
di *Giulia Ursino* 209
- 1.7. **Incentivazione della produzione di energia elettrica
mediante biogas ai sensi della Legge di Bilancio 2019**
di *Stefano Cresta e Anteo Massone* 214
- 1.8. **Le voci a specchio: la certezza delle analisi secondo la
Corte di giustizia europea**
di *Giovanna Galassi* 218
- 1.9. **Responsabile Tecnico: tra requisiti formativi
e nuovi obblighi**
di *Giulia Todini* 224

2.

FOCUS



- 2.7. **Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire all'Italia di crescere**
di *Daniele Carissimi* 230
- 2.8. **Il *mixing* nelle fonti europee: problemi di traduzione
e trasposizione delle norme**
di *Giovanna Galassi* 241
- 2.9. **Le fonti del diritto ambientale**
di *Giulia Todini* 249
- 2.10. **Rifiuti abbandonati sulle strade statali:
quando è compito dell'ANAS rimuoverli?**
di *Greta Catini* 256

3.

GESTIONE

➔ 263

- 3.7. Lo strano caso delle sabbie e terre di dragaggio
di *Giulia Ursino* 264
- 3.8. Esclusione da una gara di appalto e gravi illeciti professionali
di *Lucia Giulivi* 269
- 3.9. In tema di obblighi del curatore fallimentare in materia
di prevenzione ambientale
di *Riccardo Di Falco* 278
- 3.10. Limite per le annotazioni sul Registro di Carico e Scarico
e rifiuti sanitari: cosa si intende per giorni lavorativi?
di *Roberta Tomassetti* 282
- 3.11. Natura giuridica dell'A.I.A. ed insussistenza di un
diritto precostituito del privato ad ottenerla
di *Marco Lancieri* 287
- 3.12. Iscrizione all'Albo Gestori Ambientali di un veicolo sublocato,
ora è possibile. Chiarimenti dal Ministero dell'Ambiente
di *Giacomo Betti* 294
- 3.13. Sui requisiti del provvedimento di diffida ex art. 29-*decies*
co. 9 lett. a) del D.Lgs. 152/2006
di *Valentina Bracchi* 299

4.

RUBRICHE

➔ 303

- 4.1. Tribunale 305
 - 4.1.1. Penale 306
 - 4.1.2. Amministrativo 310
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 313
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 315
- 4.2. Il punto sull'Albo
 - 4.2.2. Tipologie di trasporti di rifiuti eseguibili con l'iscrizione nelle
categorie 4 e 5 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali
di *Emiliano Bergonzoni* 318
- 4.3. Quesiti 335
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
 - 4.4.2. Perimetro dell'autoriciclaggio
di *Lucia Giulivi* 358



CORSO DI ALTA FORMAZIONE • EDIZIONE 2019

“Le singole filiere dei rifiuti”

GLI ULTIMI APPUNTAMENTI

- **I RIFIUTI DA INCIDENTE STRADALE** - 08 Maggio 2019 (14:00-16:00)
- **I RIFIUTI DA DEMOLIZIONE, IL FRESATO D'ASFALTO, LE TRS** - 22 Maggio 2019 (14:00-16:00)
- **I CENTRI DI RIUSO E PREPARAZIONE AL RIUTILIZZO** - 05 Giugno 2019 (14:00-16:00)

Segui il corso anche in diretta WEBINAR, comodamente dal tuo computer!

CON LA PARTECIPAZIONE AI 10 SEMINARI AVRAI DIRITTO A:

- Video-Registrazione di tutti i seminari del corso già svolti
- Abbonamento BIENNALE (2019 e 2020) web alla rivista *Ambiente Legale Digesta* del valore di 490,00 euro
- Monografia di riferimento sul tema specifico
- Materiale didattico
- Attestato di partecipazione

COSTO DEL CORSO

490,00 euro

OPPURE PUOI ACQUISTARE
I SINGOLI SEMINARI
AL COSTO DI

COSTO DEL SEMINARIO

99,00 euro

NON SEI ANCORA ABBONATO alla NOSTRA rivista *Ambiente Legale Digesta*? APPROFITTA DI QUESTA OCCASIONE!

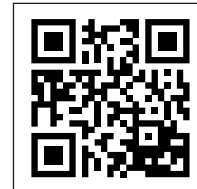
Oltre a ricevere la nostra rivista specializzata nel settore dei rifiuti scritta da professionisti qualificati in Diritto dell'Ambiente

AVRAI LA POSSIBILITÀ UNICA DI AVERE INCLUSO NEL TUO ABBONAMENTO L'ACCESSO*

A TUTTI I SEMINARI

*L'accesso per singolo abbonamento è limitato a due corsisti per azienda.

www.ambientelegale.it • formazione@ambientelegale.it



Proprietario ed editore:

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

Direttore responsabile

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

Coordinamento editoriale:

Dott.ssa Giovanna Galassi
info@ambientelegale.it

Layout e grafica:

Ester Chiochia
grafica@ambientelegale.it

Ufficio commerciale (marketing e pubblicità):

Dott.ssa Claudia Pozzi
commerciale@ambientelegale.it

Servizio clienti e ufficio abbonamenti:

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2611-5220 (versione digitale)

Comitato Scientifico

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

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

Proprietà letteraria riservata

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

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

Note per gli autori

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

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

ABBONAMENTI

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

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

DISTRIBUZIONE

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

Condizioni di abbonamento 2019

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2019)

Prezzi di abbonamento della rivista:

Formato cartaceo

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

Formato multimediale (in formato pdf)

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

Formato cartaceo più multimediale

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

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

Conto corrente

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

news

AMBIENTALI

news ambientali

TRASPORTO

Emissioni di anidride carbonica: trasporto marittimo

Il Consiglio dei Ministri il 20 marzo scorso ha approvato, in esame preliminare, **un decreto legislativo che, in attuazione dell'articolo 20 del regolamento (UE) 2015/757 sugli obblighi di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di CO2 generate dal trasporto marittimo**, introduce la disciplina sanzionatoria per la violazione delle norme in materia.

Si mira a fare in modo che i tutti i settori dell'economia - anche settore del trasporto marittimo internazionale - concorrano alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

A tal fine, la sanzione pecuniaria amministrativa è commisurata a seconda che la condotta illecita consista nella inadempienza totale o parziale degli obblighi di monitoraggio, ovvero la violazione sia dovuta alla mancata predisposizione e trasmissione del piano di monitoraggio o al mancato rispetto degli obblighi di verifica periodica.

Chi esercita l'attività di vigilanza e di accertamento? Il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera.

DISCARICHE

Chi è il gestore di una discarica?

La Cassazione Penale Sez. III, del 28 febbraio 2019, n. 8684 si preoccupa di ribadire la definizione di *"gestore della discarica"*, che il d.lgs. n. 36 del 2003, art. 2, comma 1, lett. o), definisce come *"soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-operativa compresa"*.

Una tale definizione è comprensiva sia del titolare dell'autorizzazione, sia dei soggetti che partecipano in concreto a una o più fasi della gestione.

Si chiarisce, inoltre, che ai fini della sussistenza degli obblighi in capo ai soggetti responsabili della discarica, il decreto in parola non esclude, da tali adempimenti, eventuali vagli posti a valle di un impianto di triturazione.

SCARICHI

Lo scarico va espressamente autorizzato

La Cassazione Penale (Sez. III, del 15 Marzo 2019, n. 11518) affronta la questione della necessità dell'autorizzazione allo scarico, che ha lo scopo di una preventiva verifica della rispondenza di un'attività, potenzialmente pericolosa per l'ambiente, a quanto stabilito dalla legge.

Si argomenta che l'articolo 124, d.lgs. 152/06 prevede la necessaria, preventiva autorizzazione per tutti gli scarichi, indicando anche la procedura per il suo rilascio e tale titolo abilitativo non può essere sostituito da equipollenti, quali i pareri o nulla osta dei servizi comunali, che rivestono natura meramente interna al provvedimento.

Si esclude che acquistino validità taciti assenti o illegittime prassi eventualmente applicate dalle amministrazioni competenti.

Pertanto, *"l'apertura o, comunque, l'effettuazione di uno scarico richiede il preventivo rilascio di una formale, espressa autorizzazione rilasciata dalle competenti autorità sulla base dei criteri e nelle forme indicate dalla legge e non ammette equipollenti"*.

CLASSIFICAZIONE

Compostaggio in loco dei rifiuti organici: nota M.A.

Il Ministero dell'Ambiente, in relazione all'applicabilità delle diverse forme di compostaggio in loco dei rifiuti organici alla luce delle intervenute modifiche normative in materia, il 7 marzo scorso ha predisposto in una **nota prot. 4223 del 7 marzo 2019**, chiarimenti in proposito.

La problematica è sorta all'indomani dell'art. 180-septies (introdotto dall'articolo 37 del collegato ambientale), che così recita: *"Al fine di ridurre la produzione di rifiuti organici e gli impatti sull'ambiente derivanti dalla gestione degli stessi, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni ed i comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, incentivano le pratiche di compostaggio di rifiuti organici effettuate sul luogo stesso di produzione, come l'autocompostaggio e il compostaggio di comunità, anche attraverso gli strumenti di pianificazione di cui all'articolo 199 del presente decreto"*.

Le attività di compostaggio sul luogo di produzione, benché possano contribuire alla riduzione della produzione del rifiuto, **non costituiscono attività di prevenzione bensì di gestione dei rifiuti**.

AUTORIZZAZIONI

Inosservanza dell'autorizzazione

La Cassazione (Cass. Pen., Sez. III, del 13 marzo 2019, n. 10933) torna ad occuparsi dell'art. 256, comma 4 d.lgs. 152/06, che sanziona le ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni e le ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni.

Se ci si interroga sulla natura del reato in oggetto in relazione a quello di illecita gestione si può affermare la natura di reato autonomo integrante un'ipotesi attenuata rispetto alle fattispecie di cui ai rispettivi primi tre commi dell'art. 256 e non anche di circostanza.

Quanto alla classificazione del reato, la contravvenzione di cui all'art. 256, comma 4 d.lgs. 152/06 può presentarsi, in concreto, come **reato istantaneo**, come reato **eventualmente abituale**, quando si configuri attraverso condotte reiterate, ovvero **eventualmente permanente**, quando si concreta con la protrazione nel tempo della situazione antigiuridica creata da una singola condotta.

RIFIUTI URBANI

MUD semplificato: Chi? Come? Quando?

Il D.P.C.M. del 24 dicembre 2018 propone la modulistica e le modalità di compilazione e trasmissione del MUD per l'anno 2019, **entro il 22 giugno**.

Chi può presentare la comunicazione semplificata?

I soli soggetti che producono, nella propria Unità Locale, non più di 7 rifiuti per i quali sono tenuti a presentare la dichiarazione e, per ogni rifiuto, utilizzano non più di 3 trasportatori e 3 destinatari finali (Allegato 2 al DPCM).

NON possono presentarla i produttori che conferiscono i rifiuti all'estero.

Come si presenta?

ALBO

Albo Gestori ambientali: requisito morale e reato continuato

Ci si chiede quale sia la corretta applicazione dell'art. 10 comm 2 lett. d) del DM n. 120/2014 nel caso di reato continuato e se l'unificazione delle pene sotto il vincolo della continuazione rilevi anche in relazione al requisito morale.

Con la **circolare n. 4 del 7 marzo 2019** il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori Ambientali ha chiarito che le pene, **unificate dal vincolo della continuazione**, devono essere valutate **unitariamente anche ai fini della eventuale perdita del requisito morale, qualora siano in totale superiori ad un anno**.

Per di più, ci si chiede come debba essere valutato l'esito positivo della "messa alla prova" (artt. 168-bis e 168-ter c. p.) ai fini della permanenza del requisito morale. Il Comitato chiarisce che non potrà avere influenza sul requisito morale.

BONIFICHE

Bonifiche e limiti del potere di ordinanza

Il Tribunale amministrativo (Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, del 5 febbraio 2019, n. 27) si pronuncia in tema di bonifiche, definendo i limiti del potere di ordinanza esercitato da parte degli organi preposti al controllo.

Ebbene, l'ordinanza che impone le misure di bonifica presuppone necessariamente una valutazione autonoma dei fatti "*in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo*" (art. 192 cit.).

Le indagini degli organi "*preposti al controllo*" hanno, quindi, la natura di atti della fase istruttoria, sulla cui base il titolare del potere di ordinanza deve formare la sua motivata decisione individuando gli specifici fatti contestati ed esponendo l'iter logico che sostiene l'attribuzione della loro responsabilità.

AUTORIZZAZIONI

AIA o VIA: la valutazione di incidenza sanitaria non è obbligatoria, ma può essere necessaria

Alla domanda se nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'AIA (o di VIA) la valutazione d'incidenza sanitaria sia obbligatoria si risponde chiaramente: no non è obbligatoria!

Tuttavia, occorre temperare e bilanciare principio di precauzione e di proporzionalità, tanto che la necessità dell'approfondimento istruttorio può rivelarsi misura né eccessiva né sproporzionata rispetto all'effetto utile che si intende perseguire e potrebbe costituire la soluzione più appropriata e commisurata al grado di pericolo per i rischi per la salute delle persone. Così chiarisce il Consiglio di Stato, Sez. IV, del 11 febbraio 2019, n. 983.

Per cui, se non è obbligatorio procedere alla valutazione di incidenza sanitaria, è **necessario procedervi quando le concrete evidenze istruttorie dimostrino la sussistenza di un serio pericolo per la salute pubblica**. Ne deriva che l'Amministrazione che in tali casi non la effettui incorre in eccesso di potere sotto il profilo del mancato approfondimento istruttorio.

RIFIUTI

Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori sono rifiuti?

Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori così come i prodotti residui devono essere considerati quali rifiuti, come tali esportabili solo conformemente al regolamento sulle spedizioni di rifiuti?

La problematica è sorta nei Paesi Bassi, dove la Corte d'appello de L'Aia è giunta a sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale e l'Avvocato Juliane Kokott nelle Conclusioni, presentate il 28 febbraio 2019, Causa C-624/17, suggerisce alla Corte di rispondere che:

- la spedizione di una grossa partita di elettrodomestici acquistati all'ingrosso da negozianti o fornitori e restituiti dai consumatori è da considerarsi quale spedizione di rifiuti ai sensi del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti;
- le apparecchiature elettriche ancora imballate nella confezione originaria non aperte divenute eccedenti, in assenza di ulteriori elementi, non devono essere considerate quali rifiuti.

DEFINIZIONI

I fanghi derivanti dal lavaggio degli inerti di cava sono rifiuti?

La Cassazione Penale affronta la questione relativa all'esclusione dal regime dei rifiuti dei fanghi derivanti dal lavaggio inerti (Cass. Pen., Sez. III, del 14 febbraio 2019, n. 7042), profilando e precisando il discrimine con chiarezza. Come già affermato in precedenti pronunce i fanghi derivanti dal lavaggio di inerti provenienti da cava sono sottratti alla disciplina sui rifiuti solo quando rimangono all'interno del ciclo produttivo dell'estrazione e della connessa pulitura. Quando, invece, avviene una loro successiva e diversa attività di lavorazione devono considerarsi rifiuti sottoposti alla disciplina generale circa il loro smaltimento, ammasso, deposito e discarica.

Si era già detto in un precedente arresto che *“sono esclusi dalla normativa sui rifiuti solo i materiali derivati dallo sfruttamento delle cave quando restino entro il ciclo produttivo dell'estrazione e connessa pulitura, cosicché l'attività di sfruttamento della cava non può confondersi con la lavorazione successiva dei materiali e, se si esula dal ciclo estrattivo, gli inerti provenienti dalla cava sono da considerarsi rifiuti ed il loro smaltimento, ammasso, deposito e discarica è regolato dalla disciplina generale”*.

SANZIONI

Inquinamento atmosferico: linee guida Ue

In GU Ue del 1 marzo scorso sono state pubblicate linee guida per lo sviluppo di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico ai sensi della direttiva.

L'Italia, come tutti i membri dell'UE, dovrà istituire, entro il 1 aprile 2019, un programma nazionale iniziale di controllo dell'inquinamento atmosferico, che andrà poi periodicamente aggiornato, almeno ogni quattro anni.

Così dispone la direttiva 2016/2284 (recepita in Italia con il D.lgs n. 81/2018), che ha lo scopo di ridurre ulteriormente l'inquinamento atmosferico e i rischi ad esso associati per l'ambiente e la salute umana.

E ci si orienta proprio con le linee guida, giuridicamente non vincolanti, ma che rappresentano un ausilio per le autorità nazionali nell'elaborazione di programmi nazionali.

ALBO

Albo: raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua

Il comitato nazionale dell'Albo Gestori Ambientali ha emanato la **circolare n. 3 del 21 febbraio 2019** - Verifica dei requisiti minimi previsti per la sottocategoria di cui alla Tab. D7 – raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua di cui alla delibera n. 5 del 3 novembre 2016 come modificata dalla delibera n. 8 del 12 settembre 2017.

Il Comitato chiarisce che tali imprese già iscritte sono da ritenersi autorizzate, salvo un esplicito divieto che emerga dal provvedimento di iscrizione. Si ammonisce, tuttavia, che in sede di rinnovo del provvedimento di iscrizione, le imprese dovranno attestare il possesso dei requisiti e la Sezione regionale verificherà la disponibilità delle macchine operatrici o dei veicoli ad uso speciale. A fronte di una mancanza la Sezione regionale escluderà la sottocategoria interessata e il provvedimento di rinnovo conterrà espressamente la dicitura *“l'impresa non può esercitare le attività di cui alla sottocategoria raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e sulle rive dei corsi d'acqua”*.

RIFIUTI URBANI

Legge europea 2018: verde urbano ancora escluso dal regime dei rifiuti!

La legge europea 2018 è stata approvata in via definitiva. Tra le disposizioni ambientali vi è la riformulazione dell'art. 185, comma 1 del TUA. Ma se si era proposta nelle precedenti letture una modifica della lettera f) dell'articolo 185, comma 1, onde allinearla con il diritto europeo e si era pensato di non prevedere più l'esclusione dalle norme in materia di gestione dei rifiuti dei rifiuti vegetali provenienti da aree verdi urbane (giardini, parchi e aree cimiteriali) di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n.152 del 2006 e dei rifiuti speciali prodotti da attività agro-industriali di cui all'articolo 184, comma 3, lettera a), ora invece la situazione è diversa.

Nel testo definitivo si escludono (si continuano ad escludere) dal regime dei rifiuti *“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”*.

AUTORIZZAZIONI

MUD 2019: entro il 22 giugno!

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2018 recante *“Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2019”* è stato pubblicato in GU Serie Generale n.45 del 22-02-2019.

Il termine di presentazione non è il giorno consueto (il 30 aprile), ma il 22 giugno ovvero 120 giorni dalla pubblicazione del decreto. Ciò ai sensi dell'art. 6 della legge del 25 gennaio 1994, n. 70: *“Qualora si renda necessario apportare, nell'anno successivo a quello di riferimento, modifiche ed integrazioni al modello unico di dichiarazione ambientale, le predette modifiche ed integrazioni sono disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro la data del 1 marzo; in tale ipotesi, il termine per la presentazione del modello è fissato in centoventi giorni a decorrere dalla data di pubblicazione del predetto decreto”*.

Quanto alle novità, si rinviengono modifiche in relazione alle informazioni da trasmettere che riguardano le dichiarazioni presentate dai soggetti che svolgono attività di recupero e trattamento dei rifiuti e i Comuni.

TRASPORTO

Trasporto: conducenti veicoli a motore

Il Consiglio dei Ministri il 20 marzo scorso ha approvato, in esame definitivo, un regolamento, da attuarsi mediante decreto del Presidente della Repubblica, che introduce nuove norme sui certificati medici attestanti l'idoneità psicofisica dei conducenti di veicoli a motore.

Si dispone nello specifico la sostituzione di tre certificati con un unico modello di attestazione del possesso dei requisiti di idoneità psicofisica. Questo processo è compatibile con il fine stabilito dal Codice dell'amministrazione digitale, cioè l'obbligo della amministrazioni pubbliche di favorire il processo di dematerializzazione degli atti procedurali.

DEFINIZIONI

Miscelazione: la definizione della giurisprudenza

Nelle fonti europee e nazionali non esiste una definizione di “miscelazione”. La giurisprudenza si preoccupa, allora, di definirla e lo fa in via analogica, estendendo alla normativa generale sui rifiuti il concetto di “miscela di rifiuti” proprio delle spedizioni di rifiuti, di cui al Regolamento CE n 1013 del 2006.

Recentemente la Cassazione Penale è tornata sulla nozione di miscelazione, ribadendo ancora che “la miscelazione dei rifiuti può essere definita come l'operazione consistente nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi in modo da dare origine ad una miscela per la quale invece non esiste uno specifico codice identificativo”.

La dottrina intende la miscelazione quale unione e mescolatura indistinta di rifiuti tale da rendere difficoltosa o addirittura impossibile la successiva diversificazione.

RESPONSABILITÀ

PFU e schema di regolamento: parere favorevole del CDS

Il Consiglio di Stato, Adunanza di sezione del 7 marzo 2019, n. 873, ha espresso **parere favorevole** condizionato, chiedendo ulteriori modifiche, sullo schema di regolamento in esame avente ad oggetto “Regolamento recante la 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”, predisposto dal Ministero dell'Ambiente.

Lo schema di regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prevede l'abrogazione del decreto ministeriale 11 aprile 2011, n. 82 sia del decreto ministeriale 20 gennaio 2012, recante “Parametri tecnici relativi alla gestione degli pneumatici fuori uso”, senza ricorrere alla tecnica delle novelle, ma ricomprendendoli in un unico corpo normativo e disponendone contestualmente l'abrogazione.

231

La sicurezza sul lavoro e la colpa di organizzazione

La Cassazione Penale Sez. IV n. 9454 del 5 marzo 2019 rammenta che “in tema di responsabilità da reato degli enti, l'intervenuta prescrizione del reato presupposto successivamente alla contestazione all'ente dell'illecito non ne determina l'estinzione per il medesimo motivo, giacché il relativo termine, una volta esercitata l'azione, non corre fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il procedimento nei confronti della persona giuridica”.

La Corte ha poi affermato che nel caso di specie “il vantaggio dell'ente è stato desunto dalla maggiore velocità nella realizzazione degli oggetti in alluminio” (fattispecie: evento lesivo occorso ai danni di un dipendente impiegato nella lavorazione e fusione di articoli in alluminio a mezzo di pressofusione, stampatura e timbratura). Pertanto, l'incremento della produttività a discapito della salute dei lavoratori costituirebbe elemento idoneo ad arrecare un vantaggio all'ente con conseguente responsabilità 231 in capo allo stesso.

RESPONSABILITÀ

Whistleblowing: migliore protezione degli informatori nell'Unione europea

La Commissione europea ha accolto favorevolmente l'accordo provvisorio per una migliore protezione degli informatori. Si precisa l'ambito di applicazione della norma relativa alle segnalazioni di illeciti sottolineando l'utilità della stessa negli ambiti più disparati (lotta al riciclaggio alla tassazione delle società, protezione dei dati alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, sicurezza degli alimenti e dei prodotti alla protezione dell'ambiente e alla sicurezza nucleare). Gli Stati membri hanno facoltà di estenderla ad altri settori. La Commissione incoraggia gli Stati membri a istituire quadri globali per la protezione degli informatori.

L'accordo, ad oggi ancora provvisorio dovrà ora essere adottato formalmente dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

1.

SOMMARIO

- 1.5. **Il nuovo MUD: trova le differenze**
di *Chiara Fiore* 204
- 1.6. **Il problema delle Trivelle: tra autosufficienza
energetica e difesa dell'ambiente**
di *Giulia Ursino* 209
- 1.7. **Incentivazione della produzione di energia elettrica
mediante biogas ai sensi della Legge di Bilancio 2019**
di *Stefano Cresta e Anteo Massone* 214
- 1.8. **Le voci a specchio: la certezza delle analisi secondo la
Corte di giustizia europea**
di *Giovanna Galassi* 218
- 1.9. **Responsabile Tecnico: tra requisiti formativi
e nuovi obblighi**
di *Giulia Todini* 224

“Il nuovo MUD: trova le differenze”

di CHIARA FIORE

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2018, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 22 febbraio, è stato emanato il nuovo modello di MUD.

Poche, ma significative, novità rappresentate essenzialmente da ulteriori richieste di informazioni sulle filiere dei rifiuti, che impongono un necessario aggiornamento da parte degli operatori (e dei relativi gestionali).

Ma c'è tempo! Ed infatti la scadenza solo per quest'anno è prevista per il 22 giugno, in quanto il decreto, seppur di dicembre, è stato pubblicato in febbraio.

IN SINTESI

- Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2018, e in Gazzetta Ufficiale del 22 febbraio 2019, è stato istituito il nuovo modello di comunicazione ambientale (MUD);
- la scadenza per presentare la comunicazione è prevista per il 22 giugno del 2019;
- rimangono immutati il numero delle Comunicazioni e i soggetti obbligati;
- vengono, tuttavia, richieste ulteriori specificazioni ed integrazioni di informazioni nei diversi moduli, specifiche delle singole filiere dei rifiuti;
- cambia anche il novero dei soggetti che possono procedere alla Comunicazione Semplificata, non più accessibile a coloro i quali conferiscono i rifiuti all'estero.

di Chiara Fiore

MUD

Premessa

È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 45 del 22 febbraio 2019 il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2018 recante “*Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2019*”.

Il decreto istituisce il nuovo modello di comunicazione ambientale (MUD) che sostituisce il precedente¹ aggiornandolo a poche, ma significative, novità.

La struttura, infatti, rimane la medesima e le novità riguardano solo il dettaglio di alcune delle informazioni richieste.

Ed invero, come di consueto, il decreto è costituito da un solo articolo e quattro allegati recanti istruzioni e modelli di comunicazioni che rimangono immutate rispetto al passato e vale a dire:

1. Comunicazione *Rifiuti*;
2. Comunicazione *Veicoli Fuori Uso*;
3. Comunicazione *Imballaggi*, composta dalla Sezione Consorzi e dalla Sezione Gestori Rifiuti di imballaggio;
4. Comunicazione *Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche*;
5. Comunicazione *Rifiuti Urbani, Assimilati e raccolti in convenzione*;
6. Comunicazione *Produttori di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche*.

Anche il novero dei soggetti obbligati rimane il medesimo e di seguito²:

- Quanto alla **comunicazione rifiuti**:
 - Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti;
 - Commercianti ed intermediari di rifiuti senza

detenzione;

- Imprese ed enti che effettuano operazioni di recupero e smaltimento dei rifiuti;
- Imprese ed enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi;
- Imprese ed enti produttori che hanno più di dieci dipendenti e sono produttori iniziali di rifiuti non pericolosi derivanti da lavorazioni industriali, da lavorazioni artigianali e da attività di recupero e smaltimento di rifiuti, fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento dei fumi³.

Risultano **esclusi** dall'obbligo di presentazione del MUD⁴:

- le imprese agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile.
- nonché i soggetti esercenti attività ricadenti nell'ambito dei codici ATECO 96.02.01, 96.02.02 e 96.09.02 (parrucchiere, estetiste e tatuatori, etc.).
- Quanto ai **veicoli fuori uso** sono obbligati alla compilazione della comunicazione relativa ai veicoli fuori uso tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di gestione dei veicoli rientranti nel campo di applicazione⁵ del D.lgs. 209/2003⁶.
- Quanto alla comunicazione **imballaggi**:
 - La sezione consorzi deve essere compilata da:
 1. il Consorzio nazionale degli imballaggi di cui all'articolo 224 del d.lgs. 152 del 2006 (CONAI);
 2. i soggetti di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), per coloro i quali hanno aderito ai sistemi gestionali ivi previsti⁷;

Il nuovo MUD: trova le differenze

1 Così come era stato stabilito dal Decreto Presidente Del Consiglio Dei Ministri 28 Dicembre 2017.

2 Cfr. art. 189, comma 3 d.lgs. 152 del 2006.

3 Così come previsto dall'articolo 184 comma 3 lettere c), d) e g).

4 In base alla Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 “*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*”, art. 68.

5 I veicoli che rientrano nel campo di applicazione del D.lgs. 209/03 sono quelli appartenenti alle seguenti categorie:

- Categoria L2: veicoli a tre ruote, la cilindrata del cui motore (se si tratta di motore termico) non supera i 50 cc. e la cui velocità massima di costruzione qualunque sia il sistema di propulsione non supera i 50 km/h);
- Categoria M1: veicoli con almeno 4 ruote, destinati al trasporto di persone, aventi al massimo 8 posti a sedere oltre al sedile del conducente;
- Categoria N1: veicoli destinati al trasporto di merci, aventi massa massima non superiore a 3,5 t.

In particolare, i soggetti tenuti alla presentazione della dichiarazione relativa ai veicoli fuori uso, per i dati relativi ai veicoli fuori uso ed ai pertinenti materiali e componenti sottoposti a trattamento, nonché i dati relativi ai materiali, ai prodotti ed ai componenti ottenuti ed avviati al reimpiego, al riciclaggio e al recupero, sono i soggetti che effettuano le attività di trattamento dei veicoli fuori uso e dei relativi componenti e materiali (cfr. Allegato 1 del decreto in commento).

6 D.lgs. 203 del 2009 “*Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso*”.

7 Art. 221 comma 3, d.lgs. 152 del 2006: “3. Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, e con riferimento all'obbligo del ritiro, su indicazione del Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, i produttori possono alternativamente:

MUD

di Chiara Fiore

Il nuovo MUD: trova le differenze

- La sezione gestori, da i soggetti autorizzati al trattamento dei rifiuti da imballaggio.
- Quanto alla comunicazione di **RAEE**, i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- Quanto alla comunicazione di **rifiuti urbani e assimilati**, i soggetti istituzionali responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati;
- Quanto alla comunicazione **produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche**, i produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche iscritti al Registro Nazionale e Sistemi Collettivi di finanziamento⁸.

1. Le novità

Come anticipato, tuttavia, il nuovo modello porta con sé alcune novità cosparse nel testo della norma.

La prima novità riguarda senza dubbio la **scadenza** di presentazione della dichiarazione

Ed infatti, per quest'anno, il termine di presentazione della comunicazione non è il 30 aprile, bensì il **22 giugno**.

Ed invero ai sensi dell'art. 6 della legge del 25 gennaio 1994, n. 70⁹ viene previsto che: *“Qualora si renda necessario apportare, nell'anno successivo a quello di riferimento, modifiche ed integrazioni al modello unico di dichiarazione ambientale, le predette modifiche ed integrazioni sono disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro la data del 1 marzo; in tale ipotesi, il termine per la presentazione del modello è fissato in centoventi giorni a decorrere dalla data di pubblicazione del predetto decreto”*.

Essendo stato pubblicato il decreto il 22 febbraio di quest'anno, necessariamente slitta in avanti la scadenza per l'anno in corso, la quale tornerà a essere il 30 aprile per gli anni a venire, così come stabilito dall'art. 1 del DPCM in commento¹⁰.

*

Altra novità riguarda la **Comunicazione rifiuti semplificata**.

Tale comunicazione, agevolata rispetto a quella ordinaria¹¹, può essere effettuata *solo* dai produttori iniziali che, nella propria Unità Locale, producono non più di sette rifiuti e, per ogni rifiuto, utilizzano non più di tre trasportatori e tre destinatari finali.

Ulteriore condizione per accedere alla semplificazione – da quest'anno – è che il conferimento dei rifiuti da parte dei predetti produttori iniziali deve essere fatto in Italia, non potendo quindi essere utilizzata la comunicazione semplificata per coloro i quali avviano i propri rifiuti all'estero.

*

In relazione alla **Comunicazione rifiuti**, le novità riguardano invece i **gestori**, intesi, ai fini della comunicazione come coloro i quali svolgono attività di **recupero e smaltimento**.

Più puntualmente, nel **modulo RT (Rifiuto ricevuto da terzi)**¹²:

- Se lo stesso è relativo a rifiuti identificati dai codici
 - 19.05.01 *parte di rifiuti urbani e simili non compostata*,
 - 19.05.03 *compost fuori specifica*,
 - e rifiuti del sub capitolo 19.12 *rifiuti da trattamento meccanico dei rifiuti*,
 il dichiarante, se svolge sui rifiuti ricevuti at-

a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale;

[...]

c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6”.

8 Per uno schema di sintesi si rimanda al sito www.ecocamere.it.

9 “Norme per la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza pubblica, nonché per l'attuazione del sistema di ecogestione e di audit ambientale”. Fonte primaria del MUD.

10 Cfr. art. 1 comma 2 del DPCM in analisi “Il modello di cui al presente decreto sarà utilizzato per le dichiarazioni da presentare entro il 30 aprile di ogni anno con riferimento all'anno precedente, come disposto dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70”.

11 La comunicazione semplificata viene generata inserendo i dati nel portale mudsemplificato.ecocerved.it ottenendo il file in formato PDF stampabile della Comunicazione Rifiuti Semplificata. La stessa, in formato documento cartaceo dovrà riportare la firma autografa del dichiarante e dovrà essere trasformata in un unico documento elettronico in formato PDF, unitamente all'attestato di versamento dei diritti di segreteria alla CCIAA competente, alla copia del documento di identità del sottoscrittore, necessario per l'invio a mezzo PEC all'indirizzo unico comunicazione-MUD@pec.it.

12 Questo modulo va compilato dai trasportatori, recuperatori e smaltitori che ricevono il rifiuto da terzi (produttori/detentori).

di Chiara Fiore

MUD

tività di recupero o smaltimento dovrà specificare se i rifiuti oggetto di quel modulo sono di provenienza urbana barrando la relativa casella.

Laddove il dichiarante riceva, dal medesimo mittente, rifiuti classificati con i codici sopra indicati sia di provenienza urbana (ossia rifiuti derivanti dal trattamento di rifiuti urbani) che di altra provenienza (ossia rifiuti dal trattamento di rifiuti speciali), dovrà compilare **due moduli RT** distinguendo le relative quantità. Qualora la distinzione dei quantitativi relativi ai due flussi (urbani e speciali) non possa essere effettuata agevolmente sulla base delle registrazioni riportate nel registro di carico e scarico dei rifiuti di cui dovrà effettuare il calcolo sulla base di una stima realizzata con la migliore accuratezza possibile¹³.

- Se il Modulo RT riguarda i rifiuti di cui ai CER da 16.06.01 a 16.06.05, 20.01.33 e 20.01.34 il dichiarante, se svolge sui rifiuti ricevuti attività di recupero o smaltimento dovrà specificare se si tratta di pile e accumulatori portatili, barrando la relativa casella.
- Anche in questo caso se gli operatori non sono in grado di desumere dalle registrazioni effettuate la suddivisione dei rifiuti di pile e accumulatori nelle tipologie specificate, la ripartizione dovrà essere condotta sulla base di una stima accurata.
- Infine, se il rifiuto ha provenienza estera, il dichiarante deve ripartire la quantità complessivamente ricevuta indicando la tipologia di trattamento prevista scegliendo tra:
 - recupero di materia,
 - recupero di energia,
 - incenerimento,
 - smaltimento in discarica,
 - altre operazioni di smaltimento.

Se su tali rifiuti il gestore svolge più di una attività, dovrà compilare più moduli RT, relativi al medesimo rifiuto e al medesimo conferitore, distinti in relazione alle attività svolte.

*

Nel modulo MG (Gestione del rifiuto):

- Rispetto al passato sono state integrate le tipologie di impianto con le seguenti:
 - Impianto per il trattamento integrato anaerobico/aerobico (R3);

- Impianto per il trattamento meccanico o meccanico biologico del rifiuto urbano;
- Impianto di trattamento preliminare al recupero da R1 a R11 (R12);
- E modificate alcune diciture quali
 - Impianto di trattamento chimico-fisico e biologico e di **miscelazione** (D8, D9, D14).¹⁴

Anche in questo caso, se il dichiarante svolge sul medesimo rifiuto sia attività di recupero che di smaltimento, o attività di solo trasporto, dovrà compilare due schede RIF per il medesimo rifiuto, distinguendo le quantità in relazione all'attività svolta.

*

Nella comunicazione **Veicoli Fuori Uso**:

- Nel modulo RT-VEIC (Rifiuto ricevuto da terzi) il dichiarante deve specificare, relativamente ai rifiuti che riceve dall'estero, la tipologia di trattamento prevista.

*

Nella Comunicazione Imballaggi:

- Nella sezione **Consorzi**
 - Nella **scheda SBOP (Borse in Plastica)** è stata aggiunta una sezione in cui il Consorzio dovrà riportare il peso medio in grammi delle borse di plastica;
- Nella sezione **Gestori** invece
 - Come in tutte le altre comunicazioni RT (e cioè – Rifiuto ricevuto da Terzi – ma nel caso degli imballaggi l'acronimo è **RT-IMB**) il dichiarante deve specificare, relativamente ai rifiuti che riceve dall'estero, la tipologia di trattamento prevista;
 - Sia nella **scheda IMB** che nel **modulo RT** il dichiarante deve comunicare se il rifiuto è ricevuto da superficie pubblica ovvero da superficie privata.¹⁵
 - Sempre nella **scheda IMB** il gestore deve distinguere, nella comunicazione, la quantità di rifiuto prodotta a seguito del trattamento di imballaggi monomateriali dalla quantità di rifiuto prodotta a seguito del trattamento di imballaggi multimateriali (classificati con codice CER 15.01.06).

*

Nella comunicazione relativa ai **RAEE**

- Anche in questo caso si ribadisce che per i rifiuti ricevuti dall'estero (da dover indicare nel **modulo RT-RAEE**) il dichiarante dovrà specificare la tipologia di trattamento prevista;

Il nuovo MUD: trova le differenze

¹³ I soggetti che ricevono i rifiuti sopra indicati per svolgere attività di solo trasporto non dovranno compilare questo campo.

¹⁴ Nel precedente modello la miscelazione invero non era menzionata.

¹⁵ Questa nuova indicazione sostituisce il riferimento al “circuito CONAI” e “circuito extra CONAI”. Cfr. www.ecocamere.it

MUD

di Chiara Fiore

Il nuovo MUD: trova le differenze

- Inoltre, sono state aggiunte tra le categorie di RAEE i pannelli fotovoltaici – indicati come PF – e le lampade a scarica – indicate come LS.

*

Nella comunicazione relativa ai **rifiuti urbani, assimilati e raccolti in convenzione**

- Nel riquadro **raccolta non differenziata** sono stati inseriti dei codici quali i rifiuti derivanti da pulizia stradale (20.03.03) e rifiuti ingombranti misti (20.03.07) avviati a smaltimento;
- Nel riquadro **raccolta differenziata** sono stati inseriti molti più codici rispetto al precedente modello che si sostanziano in quelle frazioni individuate dal Decreto Ministeriale del 26 maggio del 2016 recante “*Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani*”, e nello specifico:
 - 20.02.02 – terra e roccia
 - 20.03.03 – Residui della pulizia stradale avviati a recupero
 - 20.03.07 Rifiuti ingombranti misti avviati a recupero
 - 08.03.18 – Toner per stampa esausti diversi da quelli di cui alla voce 08.03.17
 - 16.01.03 – Pneumatici fuori uso solo se conferiti da utenze domestiche
 - 16.01.07 – Filtri olio
 - 16.05.04 - Gas in contenitori a pressione limitatamente ad estintori e aerosol domestico
 - 16.05.05 - Gas in contenitori a pressione diversi da quelli di cui alla voce 16.05.04 limitatamente ad estintori e aerosol domestico
 - 17.01.07 - miscugli o scorie di cemento, mattoni, mattonelle ceramica diversi da quelli di cui alla voce 17.01.06* provenienti solo da piccoli interventi di rimozione eseguiti direttamente dal conduttore della civile abitazione
 - 17.09.04 - Rifiuti misti da attività di costruzione e demolizione diversi da quelli di cui alle voci 17.09.01*, 17.09.02* e 17.09.03* provenienti solo da piccoli interventi di rimozione eseguiti direttamente dal conduttore della civile abitazione
 - 15.01.10 - Imballaggi contenenti residui di

sostanze pericolose e contaminati da sostanze pericolose

- 15.01.11 - Imballaggi contenenti matrici solide porose (ad es: amianto) compresi in contenitori a pressione vuoti
- Nella sezione **Raccolta separata di rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche conferite ai centri di raccolta gestiti dal comune o da terzi convenzionati** compaiono inoltre:
 - 16 02 10* apparecchiature fuori uso contenenti PCB o da essi contaminate, diverse da quelle di cui alla voce 16 02 09
 - 16 02 11* apparecchiature fuori uso, contenenti clorofluorocarburi, HCFC, HFC
 - 16 02 12* apparecchiature fuori uso, contenenti amianto in fibre libere
 - 16 02 13* apparecchiature fuori uso, contenenti componenti pericolosi (2) diversi da quelli di cui alle voci 16 02 09 e 16 02 12
 - 16 02 14 apparecchiature fuori uso, diverse da quelle di cui alle voci da 16 02 09 a 16 02 13
 - 16 02 15* componenti pericolosi rimossi da apparecchiature fuori uso.

Inoltre nel riquadro compostaggio sono stati aggiunti due campi denominati rispettivamente: “*rifiuti avviati a compostaggio di comunità*” e relativa quantità e “*rifiuti avviati a impianti di compostaggio autorizzati ex art. 214 comma 7-bis¹⁶*” e relativa quantità.

CONCLUSIONI

Spulciando il Decreto e i suoi corposi e cavillosi allegati, ci si accorge che il Legislatore richiede agli operatori informazioni sempre più di dettaglio, volendo fotografare da vicino la reale gestione dei rifiuti. Significative, inoltre, le integrazioni relative ai rifiuti urbani raccolti in convenzione, che aggiornano e aggiungono – prima di quanto lo faccia la prassi – le frazioni che andranno nel calcolo della raccolta differenziata.

Una tracciabilità che vuole vederci sempre più chiaro e che impone agli operatori di progettare prima una buona gestione per poi procedere ad una chiara tracciabilità.

16 Art. 214, comma 7 – bis d.lgs. 152 del 2006: “7-bis. In deroga a quanto stabilito dal comma 7, ferme restando le disposizioni delle direttive e dei regolamenti dell’Unione europea, gli impianti di compostaggio aerobico di rifiuti biodegradabili derivanti da attività agricole e vivaistiche o da cucine, mense, mercati, giardini o parchi, che hanno una capacità di trattamento non eccedente 80 tonnellate annue e sono destinati esclusivamente al trattamento di rifiuti raccolti nel comune dove i suddetti rifiuti sono prodotti e nei comuni confinanti che stipulano una convenzione di associazione per la gestione congiunta del servizio, acquisito il parere dell’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (ARPA) previa predisposizione di un regolamento di gestione dell’impianto che preveda anche la nomina di un gestore da individuare in ambito comunale, possono essere realizzati e posti in esercizio con denuncia di inizio di attività ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, anche in aree agricole, nel rispetto delle prescrizioni in materia urbanistica, delle norme antisismiche, ambientali, di sicurezza, antincendio e igienico-sanitarie, delle norme relative all’efficienza energetica nonché delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”.

“ Il problema delle Trivelle: tra autosufficienza energetica e difesa dell’ambiente ”

Il c.d. problema delle Trivelle

di GIULIA URSINO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il “*problema delle trivelle*”, recentemente tornato alla ribalta dell’opinione pubblica, mostra uno scenario desolato, ove cavalcando l’onda di radicati preconcetti, si preferisce vietare determinate attività, piuttosto che ricercare soluzioni volte a rendere l’Italia - energicamente prima e economicamente poi - autosufficiente.

E intanto si perdono posti di lavoro e si determina la fuga degli investimenti verso l’estero, sulla base di una presunta *difesa dell’ambiente* che si presenta sempre di più come uno specchietto per le allodole.

Un ripensamento dell’intero sistema – volto a coniugare le istanze di tutela ambientale con quelle di autosufficienza energetica - è dunque un imperativo categorico cui i nostri rappresentanti politici non possono e non devono più sottrarsi.

Riusciremo dunque ad accantonare pretese ideologie di parte e storici antagonismi, al fine di tutelare il bene del Bel Paese?! Ai posteri l’ardua sentenza.

IN SINTESI

- Con il termine *trivelle* si indicano quegli strumenti utilizzati per perforare una superficie, ai fini della ricerca anche di fonti di energia;
- le *operazioni* che possono essere autorizzate – al fine ultimo della ricerca e dell’estrazione delle fonti di energia– sono (solo) tre: le operazioni di *prospezione*, le operazioni di *ricerca* e le *operazioni di coltivazione*;
- l’esercizio delle suddette attività – nelle tre declinazioni sopra esposte – inoltre deve essere autorizzato, nelle forme del *titolo minerario* (*permesso di prospezione*, *permesso di ricerca* e *concessione di coltivazione*);
- inoltre, vi sono determinate attività che non possono essere oggetto di *titoli minerari*, per le particolari zone in cui insistono, ovvero per la particolare tipologia di operazione effettuata;
- la normativa italiana si presenta come una di quelle maggiormente stringenti, all’interno del panorama europeo e internazionale, a discapito dell’affrancamento energetico che l’Italia potrebbe raggiungere in tale settore.

AUTORIZZAZIONI

di Giulia Ursino

1. L'Iter Autorizzativo

Il c.d. “*problema delle trivelle*” è recentemente tornato alla ribalta dell'opinione pubblica e dei *fatti di cronaca*, a seguito del rilascio da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, di nuovi *titoli* per la ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in mare¹.

Dato il gran parlare che se ne è fatto – e che se ne fa tutt'ora – cerchiamo dunque di fare il punto della situazione, anche al fine di fornire un quadro completo della vicenda.

Innanzitutto: cosa sono le *trivelle*?

Ebbene, con il termine *trivelle* si indicano quegli strumenti utilizzati per perforare una superficie che può essere solida (suolo) o semi-solida (si pensi al fondale marino) – generalmente incorporati in delle piattaforme – ai fini della ricerca di acqua o di fonti di energia (quali ad esempio il gas o il petrolio).

L'esercizio di tali attività non è tuttavia libero.

Ed infatti, le *operazioni* che possono essere autorizzate – al fine ultimo della ricerca e dell'estrazione degli idrocarburi – sono (solo) tre:

- i. le *operazioni di prospezione*², che consistono in tutte quelle attività volte al compimento di rilievi geografici, geologici, geochimici e geofisici, eseguite con qualunque metodo e mezzo, escluse le perforazioni meccaniche di ogni specie, ad eccezione dei sondaggi geotecnici e geognostici, intese ad accertare la natura del sottosuolo e del sottofondo marino;
- ii. le *operazioni di ricerca*³, ossia l'insieme di tutte quelle operazioni volte all'accertamento dell'esistenza di idrocarburi liquidi e gassosi, comprendenti le attività di indagini geologiche, geotecniche, geognostiche, geochimiche e geofisiche, eseguite con qualunque metodo e mezzo, nonché le attività di perforazione meccanica, previa acquisizione dell'autorizzazione;

iii. e le *operazioni di coltivazione*⁴, ossia l'insieme di tutte quelle operazioni necessarie per la produzione di idrocarburi liquidi e gassosi (e quindi comprensive anche delle attività di perforazione meccanica, anche dette di *trivellazione*).

L'esercizio delle suddette attività – nelle tre declinazioni sopra esposte – inoltre deve essere autorizzato, nelle forme del rilascio di un *titolo minerario*.

Nello specifico, i *titoli minerari* sono tre:

- i. il *permesso di prospezione*⁵, ossia un titolo *non esclusivo* che consente le *attività di prospezione*, rilasciato con decreto dal *Ministero dello Sviluppo Economico* (prima dal Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato), di concerto con la Regione interessata.
- ii. Il *permesso di ricerca*⁶, ossia un *titolo esclusivo* che consente le *attività di ricerca*, rilasciato con decreto dal *Ministero dello Sviluppo Economico*, di concerto con la Regione/Autorità interessata (per i titoli in terraferma) e sentito il parere del *Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare* (per le attività di ricerca nel mare).

La durata del permesso è di *sei anni*⁷.

I titolari di *permesso di ricerca* cessato (per scadenza, rinuncia o decadenza) non possono richiedere un nuovo permesso sulla stessa area o su parte di essa, o subentrarvi acquisendone quote, se non dopo *quattro anni* dalla cessazione del permesso precedente; tali disposizioni non si applicano nel caso i titolari abbiano ottenuto una *concessione di coltivazione* nell'ambito del permesso precedente o se abbiano *perforato un pozzo* nel secondo periodo di proroga previsto nel relativo programma di lavoro.

Il termine per l'inizio dei lavori da parte del titolare del *permesso*, da stabilire nel permesso stesso, non può essere superiore a *dodici mesi* dalla

1 Cfr. *ex multis* DM 7 dicembre 2018 “conferimento del permesso di ricerca FR43.GM della società GLOBAL MED LLC”, a firma del *Direttore Generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche*.

2 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. d) del DM 7 dicembre 2016.

3 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. e) del DM 7 dicembre 2016.

4 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. f) DM 7 dicembre 2016.

5 Cfr. art. 3 (*rilascio titoli minerari, durata, proroghe*) DM 7 dicembre 2016 e art. 3 (*permesso di prospezione*) L. 9/1991.

6 Cfr. art. 3 (*rilascio titoli minerari, durata, proroghe*) DM 7 dicembre 2016 e art. 6 (*conferimento del permesso di ricerca, sue dimensioni e durata*) L. 9/1991.

7 Il titolare del permesso ha diritto a *due successive proroghe* di tre anni ciascuna, se ha adempiuto agli obblighi derivanti dal permesso stesso.

Al titolare del permesso può essere accordata *un'ulteriore proroga* qualora, alla scadenza definitiva del permesso, siano ancora in corso lavori di perforazione o prove di produzione per motivi non imputabili a sua inerzia, negligenza o imperizia. La proroga è accordata per il tempo necessario al completamento dei lavori e comunque *per un periodo non superiore ad un anno*. Con il decreto di proroga è approvato il programma tecnico e finanziario particolareggia-

di Giulia Ursino

AUTORIZZAZIONI

comunicazione del conferimento del permesso per le indagini geologiche e geofisiche e a sessanta mesi dalla stessa data per le perforazioni, salvo proroga del Ministero su istanza di parte.

iii. e la **concessione di coltivazione**⁸.

Al titolare del *permesso* che, in seguito alla perforazione di uno o più pozzi, abbia rinvenuto idrocarburi liquidi o gassosi è accordata la *concessione di coltivazione* se la capacità produttiva dei pozzi e gli altri elementi di valutazione geo-mineraria disponibili ne giustificano tecnicamente ed economicamente lo sviluppo.

La *concessione di coltivazione* viene rilasciata con decreto dal *Ministero dello Sviluppo Economico*, di concerto con la Regione (per i titoli in terraferma) e sentito il parere del *Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare* (per le attività in mare).

La *concessione di coltivazione* ha durata non superiore a *venti anni*.

Il titolare ha diritto ad una *proroga* non superiore a *dieci anni* ed a ulteriori proroghe di *cinquante anni* ciascuna se ha eseguito i programmi di coltivazione e di ricerca e se ha adempiuto a tutti gli obblighi derivanti dalla concessione o dalle proroghe.

Con la precisazione che, i *permessi di prospezione*, i *permessi di ricerca* e le *concessioni di coltivazione* di idrocarburi liquidi e gassosi sono accordati a qualunque persona fisica o giuridica, pubblica o privata, o associazione di tali persone (con sede legale in Italia o in altri Stati membri dell'Unione europea, nonché, a condizioni di reciprocità, con sede legale in altri Paesi), che dispongano di *requisiti di ordine generale, capacità tecniche, economiche ed organizzative*, e che offrano *garanzie* adeguate ai programmi presentati.

Il rilascio del *titolo minerario* è infatti – tra l'altro – subordinato alla presentazione di idonee *fideius-*

sioni bancarie o assicurative commisurate altresì al valore delle opere di recupero ambientale previste.

Si sottolinea poi che, ogni qualvolta vi sia la perforazione di un *pozzo di esplorazione* da un impianto non destinato alla produzione, la stessa può essere iniziata solo a seguito di una *partecipazione pubblica* relativa ai possibili effetti sull'ambiente delle operazioni.

Tale partecipazione è garantita nell'ambito della procedura di *valutazione di impatto ambientale*, ovvero nell'ambito della *procedura di valutazione ambientale strategica*, in conformità alle disposizioni di cui al D.Lgs 152/2006. Con la precisazione che ciò non vale per le aree autorizzate entro il 18 luglio 2013⁹.

Infine, la *Valutazione di Impatto Ambientale*, sarà necessaria per quelle attività che ricadono nell'elencazione di cui agli allegati II, II-bis, III e IV della *Parte II* del Testo Unico Ambientale.

2. I Divieti

Ciò posto, si evidenzia tuttavia che vi sono determinate attività che non possono essere oggetto di *titoli minerari*, per le particolari zone in cui insistono ovvero per la particolare tipologia di operazione effettuata.

Ci si riferisce, in particolare:

- i. alla ricerca e all'estrazione di *shale gas*¹⁰ e *shale oil*¹¹ e il rilascio dei relativi *titoli minerari*. A tal proposito viene vietata qualunque tecnica di iniezione in pressione nel sottosuolo finalizzata a produrre o favorire la fratturazione delle formazioni rocciose in cui sono intrappolati lo *shale gas* e lo *shale oil*¹²;
- ii. al conferimento di *nuovi titoli minerari* nelle *aree marine e costiere protette* e nelle *12 miglia dal perimetro esterno di tali aree* e dalle *linee di costa* lungo l'intero perimetro costiero naziona-

to relativo al nuovo periodo di lavori.

8 Cfr. art. 3 (*rilascio titoli minerari, durata, proroghe*) DM 7 dicembre 2016 e art. 9 (*concessione di coltivazione. Disposizioni generali*) L. 9/1991.

9 Art. 5 (*Partecipazione del pubblico riguardo agli effetti sull'ambiente delle operazioni esplorative in mare programmate nel settore degli idrocarburi*) D.Lgs 145/2015.

10 Lo *shale gas* o *gas di scisto*, è una tipologia di *gas metano* derivato da argille, che si trova in giacimenti situati tra i 2000 e i 4000 metri di profondità (c.d. *giacimenti non convenzionali*). Lo *shale gas* viene raggiunto – per l'estrazione – mediante *tecniche di perforazione orizzontali e fratturazioni idrauliche*, che provocano il rilascio di una notevole quantità di anidride carbonica, venendo quindi reputate estremamente nocive per l'ambiente.

11 Lo *shale oil* o *olio di scisto*, è un petrolio “*non convenzionale*” ottenuto dalla applicazione della tecnica della fratturazione idraulica (*fracking*) alle rocce di scisto bituminoso. Questa tecnica, seppur economicamente più conveniente, viene reputata estremamente nociva per l'ambiente, perché fonte di inquinamento delle falde acquifere e generatrice di numerosi microsismi.

12 Art. 12 (*attività vietate*) DM 7 dicembre 2016.

AUTORIZZAZIONI

di Giulia Ursino

le¹³.

Con la precisazione, quanto a quest'ultimo punto, che nelle suddette *aree* sono comunque consentite tutte le attività *oggetto di precedenti titoli abilitativi* già rilasciati (quindi il divieto vale solo per il futuro).

Inoltre:

- a. sono sempre consentite: le attività di manutenzione finalizzate all'adeguamento tecnologico necessario alla sicurezza degli impianti e alla tutela dell'ambiente e le operazioni finali di ripristino ambientale.
- b. possono essere autorizzate:
 1. le attività funzionali alla coltivazione, fino ad esaurimento del giacimento, e all'esecuzione dei programmi di lavoro approvati in sede di conferimento o di proroga del titolo minerario, compresa la costruzione di infrastrutture e di opere di sviluppo e coltivazione necessarie all'esercizio;
 2. gli interventi sugli impianti esistenti, destinati al miglioramento degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientali.
- iii E infine, la *prospezione, la ricerca e la coltivazione* di idrocarburi è vietata nelle acque del Golfo di Napoli, del Golfo di Salerno e delle Isole Egadi, fatti salvi i permessi, le autorizzazioni e le concessioni in atto, nonché nelle acque del Golfo di Venezia, nel tratto di mare compreso tra il parallelo passante per la foce del fiume Tagliamento e il parallelo passante per la foce del ramo di Goro del fiume Po.

3. Gli Scenari Futuri

La normativa italiana si presenta come una di quelle maggiormente stringenti, all'interno del panorama europeo e internazionale, soprattutto in relazione all'utilizzo di tecniche di indagine quali l'*airgun*¹⁴ o similari.

E ciò anche se le nostre riserve idrocarburi liquidi

e gassosi (petrolio e gas) si presentano nell'ordine di 200 miliardi mc, con un valore stimato pari a 50 miliardi di euro.

Nonostante tali potenzialità (che si ravvisano ad esempio nella zona di Taranto, nella Val d'Agri, nel giacimento di Tempa Rossa), l'Italia continua ad importare tali risorse dai paesi esteri (come Russia, Libia, Algeria, Iraq, Iran, Arabia Saudita etc), continuando a sviluppare una dipendenza energetica prima e una dipendenza economica poi.

Tale atteggiamento è dovuto, in parte ai preconcetti storici fortemente radicati nella popolazione locale – che vedono lo sviluppo delle operazioni di *prospezione, ricerca e estrazione* di idrocarburi come “il nemico dell'ambiente” da sconfiggere, e in parte alla regolamentazione di settore che non lascia ampi margini di manovra agli operatori del settore. Si pensi solo alle penetranti *royalties*¹⁵ applicate alle compagnie che intendono estrarre gas o petrolio in Italia.

Ciò in ragione anche delle ferme opposizioni (alle pratiche di *prospezione, ricerca e coltivazione*) di volta in volta manifestate dagli Enti territoriali a diverso titolo coinvolti, nonché dalle associazioni ambientaliste, sul presupposto ad esempio del certo danno alla fauna ittica dei nostri mari o ancora da numerosi esponenti della politica al grido di “meno trivelle, più royalties”.

Tuttavia, da recenti studi effettuati¹⁶ emerge che, a fronte degli indubbi vantaggi connessi alle nuove tecniche di studio delle caratteristiche geologiche, ai fini della ricerca di idrocarburi (ad esempio in termini di tempo) – sussistono sempre minori impatti sull'ambiente, tanto che per alcune di esse (ad es. l'*airgun*) viene riscontrata “l'assenza di una correlazione provata del tipo causa-effetto degli impatti sui mammiferi marini”.

Inoltre, a livello internazionale vi è un ampio consenso in ordine al loro utilizzo (tanto che solo in Italia si parla di vietarne l'impiego).

13 Art. 15 (*Attività consentite all'interno del perimetro delle aree marine e costiere protette e nelle dodici miglia dal perimetro esterno di tali aree e dalle linee di costa nazionale*) DM 7 dicembre 2016 e art. 6 (*oggetto della disciplina*) D.Lgs 152/2006.

14 L'*airgun* in particolare è una tecnica di esplorazione del sottosuolo marino basata sull'immissione di bolle di aria compressa in mare, che generano onde che si propagano nei fondali (sulla riduzione degli effetti negativi di tale tecnica sulla componente ambientale, si veda il “Secondo rapporto sugli effetti per l'ecosistema marino della tecnica dell'*airgun*” dell'ISPRA e del MATTM, datato dicembre 2017).

15 Le *royalties* costituiscono «un compenso con lo scopo di poter sfruttare un dato bene ai fini commerciali» (in www.lineadiretta24.it).

16 Cfr. “secondo rapporto sugli effetti per l'ecosistema marino della tecnica dell'*airgun*”; il “rapporto tecnico finale del Gruppo di lavoro “TESEO-Tecniche Eco-sostenibili per la sismica esplorativa offshore”.

di Giulia Ursino

AUTORIZZAZIONI

CONCLUSIONI

Falsi timori ambientali, quindi, supportati da una regolamentazione non sempre chiara, non devono portare ad una paralisi dell'intero settore, anche in considerazione dell'affrancamento - in termini di maggior autosufficienza energetica - che l'Italia potrebbe ottenere dai paesi esteri, grazie a tali pratiche ed in virtù dei giacimenti di gas e petrolio di cui è ricca.

Tale linea – ahimè – non è stata quella recentemente seguita dal nostro Paese, che nell'attesa dell'emanazione di un fantomatico *Piano per la Transazione Energetica* (PiTESAI), ha decretato la sospensione dei nuovi *permessi di prospezione* e di *ricerca* (mantenendo grazie al Cielo le istanze di proroga delle *concessioni di coltivazione* in essere e le istanze di nuove *concessioni di coltivazione* già presentate) e l'aumento dei canoni (*royalties*) per l'esercizio delle attività autorizzate.

Il tutto in un contesto in cui il tanto decantato ricorso alle *fonti di energia rinnovabile* (quali l'eolico ed il solare) appare di sempre più difficile realizzazione, data l'ingente richiesta di risorse finanziarie (che l'Italia ad oggi non ha o, comunque, non ha destinato a tali fini) e i lunghissimi tempi di autorizzazione che necessitano tali progetti.

Un'alternativa fruibile sarebbe il ricorso alla *termovalorizzazione* dei rifiuti, ma anche tale soluzione viene demonizzata, sull'onda dei preconcetti radicati nell'opinione pubblica.

Nel mentre, si perdono posti di lavoro e si determina la fuga degli investimenti verso l'estero. Per dirla con le parole di Dante *“Ahi serva Italia, di dolore ostello, nave senza nocchiere in gran tempesta, non donna di provincie, ma bordello!”*.

CORSO DI FORMAZIONE INTENSIVO



Le Singole Filiere dei Rifiuti

10 SEMINARI IN WEBINAR

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

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

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

Queste sono le tappe del corso:

LE ULTIME DATE

- I RIFIUTI DA INCIDENTE STRADALE - 08 Maggio 2019
- I RIFIUTI DA DEMOLIZIONE, IL FRESATO D'ASFALTO, LE TRS - 22 Maggio 2019
- I CENTRI DI RIUSO E PREPARAZIONE AL RIUTILIZZO - 05 Giugno 2019

COSTO DEL CORSO

99,00 a singolo corso

OPPURE

ACCESSO GRATUITO

per gli abbonati biennali alla rivista

Ambiente Legale Digesta

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

Il c.d. problema delle Trivelle

“Incentivazione della produzione di energia elettrica mediante biogas ai sensi della Legge di Bilancio 2019”

di STEFANO CRESTA e ANTEO MASSONE
(Cresta & Associati – Studio Legale)

ABSTRACT

La c.d. legge di bilancio per il 2019¹, disciplina in tre commi dell'art. 1 (954, 955, 956) l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante biogas.

Si tratta di una disciplina transitoria in attesa che venga pubblicato l'atteso Decreto Interministeriale per l'incentivazione delle fonti di energia rinnovabile diverse dal fotovoltaico.

Il Governo, mediante l'approvazione delle norme in argomento, ha altresì inteso in parte prorogare l'efficacia del DM 23.06.2016 (di seguito, anche solo “il Decreto”), che costituiva l'ultimo dei decreti incentivanti per gli impianti FER funzionanti con biomasse agricole.

IN SINTESI

- La Direttiva 2009/73/CE, ed in particolare il considerando 26, ha rilevato la necessità di favorire il riutilizzo di rifiuti animali ed organici, nonché di sottoprodotti derivanti dall'attività agricola mediante il recupero energetico e la produzione di biogas, in considerazione degli effetti negativi per l'ambiente derivanti dall'utilizzo a beneficio dell'agricoltura;
- la Direttiva 2009/28/CE ha inteso incentivare la produzione di energia elettrica mediante combustione di biogas;
- il decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28, di recepimento della Direttiva 2009/28/CE, ha previsto che, con successivo decreto ministeriale, verranno meglio precisate le modalità di incentivazione della produzione di biogas;
- con decreto ministeriale del 6 luglio 2012 è stata dettata una compiuta disciplina dell'incentivazione delle energie rinnovabili diverse dal fotovoltaico, tra cui una disciplina anche del settore del biogas, che può essere prodotto con matrici agricole ovvero con rifiuti organici.

di Stefano Cresta e Anteo Massone

TARIFFA

Incentivazione della produzione di energia elettrica mediante biogas

Come noto, il settore del biogas ha avuto uno sviluppo tumultuoso dal 2008 sino al 2012, in considerazione della generosità della tariffa incentivante riconosciuta sino al 31 dicembre 2012 (0,28 Euro per MW di energia prodotto).

Successivamente il Governo ha ridotto notevolmente la tariffa incentivante – stante anche il raggiungimento della quota di produzione di energia rinnovabile rispetto a quella fossile – ed il settore si è ridimensionato.

L'investimento in siffatto settore produttivo può, però, essere interessante per gli impianti di piccola taglia, benché – come detto – l'incentivo sia stato diminuito.

Sul connesso tema dell'incentivazione alla produzione di biometano da Forsu disposta dal D.M. 2 marzo 2018 ci si permette di rinviare a un precedente nostro scritto, su questa Rivista²

Il DM 23 giugno 2016 reca disposizioni inerenti la "Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico", rilevano in particolare le seguenti norme:

- l'articolo 4 relativamente all'istituzione, presso il Gestore dei Servizi Energetici (di seguito, anche solo GSE), di un Registro degli operatori che potranno accedere agli incentivi; gli impianti di potenza ridotta potranno accedere agli incentivi direttamente e senza previa iscrizione al Registro (si tratta degli impianti alimentati a biogas con potenza inferiore a 100 kW);
- l'articolo 8 prevede disposizioni specifiche per gli impianti alimentati a biogas, in particolare l'accesso alla tariffa incentivante è subordinato alla verifica delle condizioni di sostenibilità da effettuarsi con le modalità di cui all'articolo 38 del d.lgs. 28/2011;
- l'articolo 8 prevede altresì che il produttore debba dichiarare a quali classi di prodotti appartengono le matrici di ingresso in impianto: prodotti di origine biologica, sottoprodotti di origine biologica, rifiuti organici ovvero la frazione organica del rifiuto solido urbano (FORSU);
- l'articolo 8 prevede inoltre che il GSE, laddove l'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto non rechi un'indicazione precisa relativamente alla tipologia di matrice in ingresso all'impianto, riconoscerà al produttore l'incentivo più basso tra quelli previsti;
- l'articolo 8 stabilisce, ancora, che nel caso in cui l'impianto utilizzi sottoprodotti di origine biolo-

gica e prodotti aventi la stessa natura, l'impianto riceverà la (più vantaggiosa) tariffa incentivante prevista per i sottoprodotti laddove il quantitativo di prodotti non superi il 30% delle biomasse complessivamente introdotte nell'impianto;

- l'articolo 9 prevede una quota massima di megawatt che potranno essere incentivati in considerazione delle diverse tipologie di fonti, per il biogas, in particolare, viene prevista l'incentivazione – al massimo – di complessivi 90 MW per il biogas;
- l'articolo 10 prevede che la graduatoria redatta dal GSE, ai fini dell'iscrizione al Registro di cui si è detto, debba tenere conto di specifici criteri di priorità che, per quanto attiene al settore del biogas, sono costituiti da: utilizzo di sottoprodotti di natura biologica, di potenza complessiva non superiore a 600 kW, facenti parte del ciclo produttivo di un'impresa agricola o di allevamento;
- l'articolo 11 prevede che gli impianti di biogas debbano entrare in esercizio entro 31 mesi dall'iscrizione al registro; il mancato rispetto del suindicato termine comporta una riduzione percentuale della tariffa, ponendo la norma un termine massimo di ritardo di sei mesi;
- l'articolo 23 prevede espressamente che gli elenchi, contenuti negli allegati, di sottoprodotti utilizzabili negli impianti abbiano natura esaustiva, non potendo essere utilizzati sottoprodotti diversi da quelli indicati nelle tabelle 1-A ed 1-B;
- l'articolo 26 del DM prevede che il GSE approvi delle "Procedure applicative" recanti previsioni di maggiore dettaglio rispetto a quelle del DM;
- l'articolo 28 pone un totale divieto di cumulo della tariffa incentivante prevista dal DM con altre tipologie di incentivi pubblici;
- l'articolo 29 del DM pone il divieto di frazionare artatamente la potenza degli impianti; nel caso si verifichi la predetta circostanza il GSE procedere a ricalcolare gli incentivi effettivamente dovuti ed anche a richiedere la restituzione delle somme indebitamente pagate;
- Gli allegati, che contengono disposizioni eterogenee, rilevano relativamente alla individuazione delle tipologie ammesse negli impianti biogas.

Come accennato *supra*, la legge di Bilancio consente agli operatori del settore del biogas di accedere alla tariffa incentivante secondo le regole del Decreto del 23.06.2016, per il solo anno 2019 e sino all'appro-

1 Legge 30 dicembre 2018, n. 145 In Gazz. Uff. S.O., Serie Generale, n. 302 del 31.12.2018.

2 S. Cresta-A. Massone, *Incentivazione della produzione del biometano da forsù*, su questa Rivista, n. 6/2018, 1045 e ss.

TARIFFA

di Stefano Cresta e Anteo Massone

vazione di un nuovo DM.

Viene, poi, posta una limitazione per i soli impianti aventi potenza non superiore a 300 kW e la cui alimentazione derivi – almeno all’ottanta per cento – da reflui ed altre matrici delle aziende agricole realizzatrici degli impianti e, per il restante venti per cento, da colture di secondo raccolto.

Gli impianti dovranno poi auto-consumare integralmente l’energia termica prodotta.

Il contingente disponibile è di 25 milioni di Euro.

Vengono definiti, quali criteri di priorità, la localizzazione in aree vulnerabili ai nitrati di origine agricola, la richiesta di una tariffa pari al 90% di quella prevista, nonché l’antioriorità della domanda di partecipazione

A seguito del Decreto, il GSE ha poi approvato le c.d. “*Procedure applicative*” per il rilascio della qualifica e per la determinazione ed il riconoscimento degli incentivi ai produttori di biometano e di altri biocarburanti avanzati.

Le procedure applicative si compongono delle seguenti parti:

- I regolamenti per l’iscrizione al Registro dei produttori;
- Le procedure per la richiesta di accesso agli incentivi;
- Le modalità di calcolo e di erogazione degli incentivi, ivi inclusi i criteri di riconoscimento dei premi;
- I principi dello svolgimento dei controlli e delle verifiche sugli impianti.

Negli “*Allegati*” alle Procedure Applicative sono contenuti i modelli delle dichiarazioni sostitutive scaricabili dal Portale dedicato alle FER elettriche da inviare tramite lo stesso per la richiesta di iscrizione ai Registri.

Il Decreto stabilisce le modalità di incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili diversi da quelli fotovoltaici, entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2012.

La domanda di accesso all’incentivo può essere presentata a seguito dell’entrata in esercizio dell’impianto e deve essere trasmessa per via telematica.

La tariffa incentivante per gli impianti biogas cambia a seconda delle matrici introdotte, nonché della potenza complessiva dell’impianto:

- Prodotti biologici: fino a 300 kW, Euro 0,17/MW, da 301 a 500, Euro 0,133/MW, da 600 ad 1 MW, Euro 0,114/MW;
- Sottoprodotti biologici: fino a 300 kW, 0,23/

MW, da 301 a 500, Euro 171/MW, da 600 ad 1 MW, Euro 0,52/MW.

Si segnala che la tariffa incentivante ha durata ventennale. Per gli impianti a biogas sino a 100 kW l’accesso all’incentivo è diretto, per gli impianti aventi potenza superiore è necessaria la previa iscrizione al Registro.

Si fa, poi, presente, che per “entrata in esercizio” dell’impianto si intende il primo funzionamento dell’impianto in parallelo con il sistema elettrico a seguito dell’attivazione della connessione, successivamente al completamento dei lavori di realizzazione dell’intervento.

Nello specifico, per quanto riguarda gli impianti a biogas, tutti gli alternatori previsti dal progetto autorizzato devono essere installati e connessi alla rete di distribuzione/trasmisione, tutti i digestori primari e secondari (ivi incluse le vasche di pre-miscelazione) devono essere riempiti con matrice organica di qualità idonea all’innescio delle cinetiche di fermentazione e deve essere presente in sito un quantitativo di fonte primaria (ricompresa nel piano di alimentazione autorizzato) in grado di garantire il funzionamento di almeno uno dei gruppi di generazione dell’impianto. Per “completamento dei lavori” si intende l’installazione di tutte le macchine e di tutti i dispositivi elettromeccanici e l’ultimazione delle opere civili di impianto in conformità a quanto autorizzato e a quanto dichiarato nella richiesta di iscrizione al Registro, con particolare riferimento alla potenza e alla configurazione complessiva dell’impianto, ivi inclusi gli apparati di misura e di connessione alla rete.

In particolare, devono essere realizzate ed installate tutte le opere civili strutturali e tutte le opere civili funzionali all’esercizio dell’impianto in conformità con il progetto autorizzato.

L’impianto può, dunque, ritenersi in esercizio solo quando risulti totalmente conforme, sia per quanto attiene alla potenza installata, sia per quanto attiene alla configurazione complessiva, a quello autorizzato per il quale il produttore richiede l’accesso diretto o ha richiesto l’iscrizione al Registro.

Gli impianti a biogas “agricoli” (cioè che non utilizzano rifiuti) sono suddivisi in impianti di tipo a) – che usano prodotti di origine biologica di cui alla tabella 1-B dell’Allegato 1 al Decreto – ed impianti di tipo b) che utilizzano sottoprodotti di origine biologica di cui alla tabella 1-A dell’Allegato.

Per l’identificazione delle biomasse come “sottoprodotti” ai sensi dell’articolo 184-bis del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 occorre fare riferimento a quanto riportato nel titolo autorizzativo alla costruzione ed all’esercizio dell’impianto.

di Stefano Cresta e Anteo Massone

TARIFFA

Incentivazione della produzione di energia elettrica mediante biogas

Ai fini della determinazione della tariffa incentivante base dell'impianto è necessario individuare la tipologia di alimentazione dell'impianto facendo riferimento esclusivamente a quanto riportato nel titolo autorizzativo.

Nei casi in cui il titolo autorizzativo non indichi in modo esplicito l'obbligo all'utilizzo di una sola tipologia o, comunque, consenta un utilizzo di fonti ricadenti in più tipi l'individuazione della tariffa incentivante di riferimento è effettuata attribuendo all'intera produzione incentivabile la tariffa base incentivante di minor valore fra quelle riferibili alle tipologie autorizzate.

Per i soli impianti biogas di potenza non superiore a 1 MW e nel solo caso in cui dall'autorizzazione risulti che per l'alimentazione possono essere utilizzate esclusivamente biomasse ricadenti nel "Tipo b" congiuntamente a biomasse rientranti nel "Tipo a", con una percentuale di queste ultime non superiore al 30% in peso, si attribuisce all'intera produzione la tariffa incentivante base prevista per i sottoprodotti di "Tipo b".

In tal caso, il titolo autorizzativo alla costruzione e all'esercizio dell'impianto deve riportare in modo puntuale i prodotti e i sottoprodotti di cui si prevede l'utilizzo e le relative quantità massime (in peso) previste in ingresso all'impianto.

Nel caso in cui il titolo autorizzativo preveda anche l'utilizzo di sostanze non riconducibili ad alcun "tipo" la quota di energia prodotta netta e immessa in rete ascrivibile a tali sostanze non potrà essere incentivata.

La verifica del rispetto dei requisiti di cui sopra è svolta dal Ministero delle Politiche Agricole alimentari e Forestali che accerta, con riferimento all'anno solare, le quantità di prodotto e sottoprodotto impiegate dal produttore, anche tramite l'effettuazione di controlli a campione.

Le procedure sono definite dal MiPAAF mediante circolare esplicativa e definiscono altresì le modalità di controllo del rispetto della condizione c) indicata all'Allegato 1 del DM 23 giugno 2016 e i controlli da effettuarsi per l'assegnazione di eventuali premi spettanti ai sensi degli articoli 8 e 26 del DM 6 luglio 2012. I controlli vengono effettuati tenendo in considerazione anche le modalità per l'effettuazione delle verifiche dei requisiti di tracciabilità delle biomasse da filiera ai sensi del DM MiPAAF del 2 marzo 2010.

Ai fini della determinazione della tariffa incentivante base dell'impianto, dello specifico Registro/Asta, del rispettivo contingente e dell'eventuale applicazione di criteri di priorità o di accesso ai premi, è necessario individuare la tipologia di alimentazione dell'im-

pianto facendo riferimento esclusivamente a quanto riportato nel titolo autorizzativo alla costruzione e all'esercizio.

Nel caso di autorizzazione unica, le predette informazioni devono essere riportate nel testo dell'autorizzazione, ovvero nei relativi allegati. Nel caso di iter autorizzativo alla costruzione e all'esercizio dell'impianto che non preveda l'emanazione di uno specifico provvedimento o atto d'assenso comunque denominato da parte dell'autorità competente, le suddette informazioni devono essere riportate nella documentazione che il richiedente è tenuto a presentare alla stessa autorità.

A titolo esemplificativo, si deve ritenere che nel caso in cui il titolo abilitativo sia costituito dalla Procedura Abilitativa Semplificata (di seguito, anche solo PAS) di cui all'articolo 6 del d.lgs. 28/2011, fatto salvo il potere dell'autorità competente di introdurre specifiche prescrizioni, le informazioni devono essere riportate nella dettagliata relazione a firma di un tecnico abilitato, a ciò espressamente incaricato dal produttore, da presentare al Comune ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del citato d.lgs. 28/2011.

In caso di comunicazione per attività di edilizia libera, le informazioni devono essere riportate nella relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, prevista dal punto 11.9, lettera b) del DM 10 settembre 2010.

“Le voci a specchio: la certezza delle analisi secondo la Corte di giustizia europea. In medio stat virtus”

di GIOVANNA GALASSI

Dott.ssa in Giurisprudenza - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Quando sprofondiamo nella lettura di un libro dobbiamo sempre guardare l'autore e chiederci se valga la pena di apprezzare la versione linguistica originale, assaporando l'essenza delle parole che lo scrittore ha voluto tramandare. Fuori dal gioco, ogni volta che ci confrontiamo con le fonti europee sappiamo che la versione linguistica italiana è una traduzione e che possiamo cadere nella trappola dell'equivoco, se non teniamo sotto mano la stesura originale, che ci orienta e guida nel significato di ogni termine. La questione del criterio in base al quale procedere alla analisi a fronte di rifiuti contrassegnati con codici a specchio è nata proprio dalla difficoltà di interpretare una normativa già poco puntuale, è stata complicata dal nostro Legislatore, che ha mutilato il diritto interno ed esasperata dalla dottrina, divisa tra le due tesi estreme (della certezza assoluta oppure della probabilità), fino all'interpretazione della Corte di giustizia, che impone ai litiganti la virtù della moderazione.

IN SINTESI

- Il produttore di un rifiuto con voce a specchio deve spingere l'indagine fino all'estremo, indagando tutte le possibili sostanze pericolose e il loro grado di concentrazione oppure limitarsi alle sostanze ritenute probabili?
- le fonti europee sono imprecise e si completano solo con le linee guida di orientamento al prezzo di una faticosa lettura;
- la dottrina si divide per lungo tempo tra tesi della certezza e tesi della probabilità;
- la Cassazione predilige una adeguata caratterizzazione dei rifiuti, senza sconfinare in una ricerca smisurata di tutte le sostanze, ma chiede conferma alla Corte di giustizia affinché legga le fonti europee;
- la Corte di giustizia interpreta le fonti nel senso che il produttore non è obbligato a verificare l'assenza di qualsiasi sostanza pericolosa nel rifiuto in esame, ma ha l'obbligo di ricercare quelle che possano ragionevolmente trovarvisi, e non ha alcun margine di discrezionalità a tale riguardo;
- dal principio di precauzione discende la presunzione di pericolosità a fronte della impossibilità di procedere all'indagine.

di Giovanna Galassi

CLASSIFICAZIONE

Le voci a specchio: la certezza delle analisi secondo la Corte di giustizia europea

1. Le fonti europee e i problemi di lettura

I rifiuti riconducibili alle voci a specchio devono essere oggetto di analisi di laboratorio, onde stabilirne la pericolosità o escluderla. Fin qui siamo tutti d'accordo. Il punto che ha infiammato gli animi e afflitto dottrina e giurisprudenza per lungo tempo è la ricognizione del criterio in base al quale devono essere condotte le analisi: si deve spingere l'indagine fino all'estremo, indagando tutte le possibili sostanze pericolose e il loro grado di concentrazione? Ma se si impone al produttore di svolgere analisi esaustive a tutti i costi, che fine farebbe la fattibilità tecnica e praticabilità economica?

La posizione era almeno a rigore di logica poco praticabile, ma finché l'alternativa si individuava nell'estremo opposto della probabilità non si andava da nessuna parte.

Un passo indietro nella storia, che oggi possiamo finalmente narrare con la sicurezza e le conferme del presente.

La questione nasce dalla lettura delle fonti europee quando ci si dimentica che la terminologia italiana è una traduzione e che, quindi, il senso andrebbe orientato secondo la lingua originale.

L'allegato alla Decisione della Commissione Ue 2014/955/Ue¹ all'art. 2, obiettivamente con poca precisione, espone la procedura per la classificazione di un rifiuto come pericoloso. L'incertezza si tinge di toni più confusi se si dispone della sola traduzione italiana: *“Ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi, si applicano le seguenti disposizioni: l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a “sostanze pericolose”, è opportuna solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose pertinenti che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15 di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE. La valutazione della caratteristica di pericolo HP 9 “infettivo” deve essere effettuata conformemente alla legislazione pertinente o ai documenti di riferimento negli Stati membri...”*.

La prima “trappola” è il termine “opportuna”, che qualcuno² ha creduto di leggere nel senso di apertura ad una valutazione discrezionale e quindi contro la certezza delle analisi che diventerebbe mera “probabilità”.

La deriva avrebbe potuto essere arginata con una scorsa al testo originale inglese: *“An entry in the harmonised list of wastes marked as hazardous, having a specific or general reference to ‘hazardous substances’, is only appropriate to a waste when that waste contains relevant hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties HP 1 to HP 8 and/or HP 10 to HP 15 as listed in Annex III to Directive 2008/98/EC. The assessment of the hazardous property HP 9 ‘infectious’ shall be made according to relevant legislation or reference documents in the Member States...”*.

Oppure a quello francese: *“Une référence spécifique ou générale à des «substances dangereuses» n'est appropriée pour un déchet marqué comme dangereux figurant sur la liste harmonisée des déchets que si ce déchet contient les substances dangereuses correspondantes qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses HP 1 à HP 8 et/ou HP 10 à HP 15 énumérées à l'annexe III de la directive 2008/98/CE. L'évaluation de la propriété dangereuse HP 9 «infectieux» est effectuée conformément à la législation applicable ou aux documents de référence des États membres...”*

Si poteva già dire che “approprié” è sinonimo di “bien choisi”, “convenable” e tradurre con “adeguata”, “appropriata” e “pour un déchet marqué comme dangereux” con “ad un rifiuto contrassegnato come pericoloso”³. Si è già sostenuto in questa rivista⁴ che “appropriée” o “appropriate” sono seguiti da una specificazione ulteriore (“pour un déchet o “to a waste”), omessa nella traduzione italiana, ove si utilizza l'articolo indeterminativo (e non l'articolo determinativo che si riferirebbe al rifiuto specifico del caso concreto) e che sembra conferire una valenza atecnica. E già allora si era condivisa la tesi⁵ che riteneva l'aggettivo privo di un diverso parametro di opportunità cui attenersi nella valutazione. Piuttosto

1 Il Regolamento UE n. 1357 del 18 dicembre 2014, a decorrere dal 1 giugno 2015, aveva sostituito l'allegato 3 della direttiva 2008/98 in relazione alle proprietà di pericolo dei rifiuti (da H1 ad H15) e la Decisione 2014/955/Ue, che ha apportato modifiche alla Decisione 2000/532/Ce relativa all'elenco dei rifiuti, sopprimendo gli articoli 2 (caratteristiche di pericolo dei rifiuti) e 3 (procedura con cui gli Stati membri possono qualificare come pericoloso un rifiuto) e sostituendo l'allegato con l'elenco dei rifiuti.

2 Sulla questione terminologica si rinvia a “La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno” di G. Galassi in Digesta maggio-giugno 2017.

3 “La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno”, cit.

4 La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi: dallo scontro in dottrina alla soluzione del decreto Mezzogiorno”, cit.

5 “Codici a specchio: arriva il partito della scopa” di G. Amendola in *industrieambiente.it*, 2017.

CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

Le voci a specchio:
la certezza delle analisi secondo
la Corte di giustizia europea

sto, senza aggiungere alcunché, voleva semplicemente significare che “l’iscrizione è appropriata ad un rifiuto solo quando...”.

Vi è poi “*pertinenti*”, altro aggettivo “*trappola*”, che qualcuno lo ha letto nel senso di “*relative al processo produttivo da cui vengono generati i rifiuti*”.

Ugualmente la smentita proviene dal testo base francese: “*les substances dangereuses correspondantes qui lui confèrent une ou plusieurs des propriétés dangereuses*” cioè “*le sostanze pericolose corrispondenti*”, “*relative*”, che conferiscono al rifiuto (“*qui lui confèrent*”) una o più caratteristiche di pericolo.

Nel testo inglese sulla stessa linea: “*when that waste contains relevant hazardous substances that cause the waste to display one or more of the hazardous properties HP 1 to HP 8 and/or HP 10 to HP 15 as listed in Annex III to Directive 2008/98/EC...*”, cioè quando tale rifiuto contenga “*sostanze pericolose pertinenti*”, “*relative*”, che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo.

Se così si intende, scompare ogni traccia del parametro di opportunità e di pertinenza delle analisi al processo produttivo, tanto sostenuto dalla tesi probabilistica⁶.

Innanzitutto, le fonti legislative europee sono abbastanza vaghe sulla procedura da seguire, ma con un ulteriore sforzo di indagine, si sarebbe potuto trovare maggiore puntualità già nelle linee guida del 2015 (*Guidance Document on the classification and assessment of waste* dell’8 giugno 2015), al capitolo 3 che si interessa di *Procedures for the classification of waste* e che in relazione alle voci a specchio chiarisce: “*Knowing the composition of the waste is an important precondition for determining if the waste displays hazardous properties*⁷... *There are several possibilities to examine which substances can be found in the waste and whether they are hazardous: information from the original producer of the substance or object before it became waste...; extensive knowledge of ‘waste-generating’ manufacturing*

process/chemistry and its input substances and intermediates; database on waste analyses available on MS level; analysis and sampling of the waste”⁸.

Unitamente si sarebbe avuto il conforto della certezza della analisi. Lì si specifica, infatti, che conoscere la composizione del rifiuto vuol dire “*have knowledge of which substances are contained in the waste and how they are chemically classified*”⁹.

E si prevede la **presunzione di pericolosità** come estrema ratio, **qualora non si possa pervenire a tale conoscenza**: “*Finally, if the composition of the waste is unclear and if there is no possibility for further clarification in line with the steps outlined in the next chapters, the waste is to be classified as hazardous*”¹⁰.

A dire la verità, poi, la fatica di confrontarsi con testo di orientamento non tradotto sussisteva fino a quando la Commissione europea ha diffuso gli **Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti del 9 aprile 2018**, ove al capitolo 3.2 si dice “*Coloro che classificano i rifiuti sono tenuti ad adottare tutte le misure ragionevoli per determinare la composizione e le caratteristiche di pericolo dei rifiuti prima di raggiungere questo punto.*

Infine, se le informazioni raccolte sulla composizione dei rifiuti (tenendo conto di tutte le opzioni di cui sopra) non consentono di trarre conclusioni o valutare le caratteristiche di pericolo presentate dai rifiuti, né mediante calcolo, né mediante l’esecuzione di prove sui rifiuti in linea con la seguente fase 4, l’operatore prende in considerazione la possibilità di classificare i rifiuti come pericolosi (se necessario previa consultazione con l’autorità competente)”.

Quindi, con estrema chiarezza, si orienta la **certezza delle analisi verso una certezza ragionevole**, rimettendo i casi nei quali è impossibile valutare le caratteristiche di pericolo alla presunzione di pericolosità. Tanto quanto faceva la nostra normativa abrogata.

6 Sul dibattito tra tesi probabilistica e della certezza si veda “*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*” di G. Amendola in *industriambiente.it*, 2017; “*Voci a specchio: l’Ordine dei Chimici critica la Cassazione per distorta interpretazione della legge*” di G. Amendola in *industriambiente.it*, 2017; W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio, “*La classificazione dei rifiuti con codici a specchio e la “probatio diabolica”*” in *lex ambiente.it* del 28 aprile 2017.

7 Traduzione di cortesia: La conoscenza della composizione del rifiuto è una importante preconditione per determinare se il rifiuto possiede proprietà pericolose.

8 Capitolo 3, riga 728-737 - traduzione di cortesia: Vi sono varie possibilità per determinare quali sostanze siano presenti in un rifiuto e se le medesime siano sostanze pericolose: le informazioni provenienti dal produttore originario della sostanza o oggetto prima che esso divenisse un rifiuto... – la conoscenza approfondita del processo e delle reazioni chimiche da cui si genera il rifiuto e la conoscenza delle sostanze in ingresso al processo e quelle intermedie di reazione; - le analisi e il campionamento del rifiuto.

9 Capitolo 3, riga 760-762: avere la conoscenza di quali sostanze sono contenute e come esse sono classificate chimicamente.

10 Capitolo 3, riga 749-751: Infine se la composizione non è chiara e non è possibile una ulteriore indagine con i pas-

di Giovanna Galassi

CLASSIFICAZIONE

Le voci a specchio: la certezza delle analisi secondo la Corte di giustizia europea

2. Il caos nazionale

La lettura fuorviante delle fonti europee provocava una problematica di raccordo e congruità del nostro diritto, ove il decreto legge del 24 giugno 2014, n. 91, coordinato con la legge di conversione dell'11 agosto 2014, n. 116¹¹, all'art. 13 comma 5 b-bis), stabiliva in una Premessa delle regole rigide per la classificazione¹², imponendo **analisi esaustive e presunzione di pericolosità** in caso di impossibilità di procedere (*“Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso”*), secondo alcuni contrariamente alle fonti europee, che invece consentivano *“discrezionalità”* nella valutazione e *“opportunità”*.

A questo punto il Governo, per risolvere lo scompiglio¹³ che nel frattempo si generava, falciava l'intera Premessa ritenuta incompatibile alla norma europea e tanto si era convinti che non ci si fermava al decreto legge del 20 giugno 2017, n. 91, ma lo si convertiva in legge del 3 agosto 2017, n. 123, neutralizzando con indifferenza all'art. 9¹⁴ l'intera premessa all'allegato D e indicando quale riferimento la normativa europea.

Le fonti europee però non sono puntuali e non dettano una procedura da seguire, se non al prezzo di una faticosa lettura¹⁵.

3. Dalla Cassazione alla Corte di giustizia

Quando alla Corte di Cassazione¹⁶ è spettato il confronto con l'incandescente materia e la scelta

saggi riportati nel capitolo seguente, il rifiuto è da classificare come pericoloso. Cioè si determina la presunzione di pericolosità del rifiuto.

- 11 Legge dell'11 agosto 2014, n. 116 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.
- 12 Premessa allegato D (testo previgente): *“1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER [Catalogo europeo dei rifiuti], applicando le disposizioni contenute nella decisione [2000/532].*
2. Se un rifiuto è classificato con codice CER pericoloso “assoluto”, esso è pericoloso senza alcuna ulteriore specificazione. Le proprietà di pericolo, definite da H1 ad H15, possedute dal rifiuto, devono essere determinate al fine di procedere alla sua gestione.
3. Se un rifiuto è classificato con codice CER non pericoloso “assoluto”, esso è non pericoloso senza ulteriore specificazione.
4. Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari, uno pericoloso ed uno non pericoloso, per stabilire se il rifiuto è pericoloso o non pericoloso debbono essere determinate le proprietà di pericolo che esso possiede. Le indagini da svolgere per determinare le proprietà di pericolo che un rifiuto possiede sono le seguenti: a) individuare i composti presenti nel rifiuto attraverso: la scheda informativa del produttore; la conoscenza del processo chimico; il campionamento e l'analisi del rifiuto; b) determinare i pericoli connessi a tali composti attraverso: la normativa europea sulla etichettatura delle sostanze e dei preparati pericolosi; le fonti informative europee ed internazionali; la scheda di sicurezza dei prodotti da cui deriva il rifiuto; c) stabilire se le concentrazioni dei composti contenuti comportino che il rifiuto presenti delle caratteristiche di pericolo mediante comparazione delle concentrazioni rilevate all'analisi chimica con il limite soglia per le frasi di rischio specifiche dei componenti, ovvero effettuazione dei test per verificare se il rifiuto ha determinate proprietà di pericolo.
5. Se i componenti di un rifiuto sono rilevati dalle analisi chimiche solo in modo aspecifico, e non sono perciò noti i composti specifici che lo costituiscono, per individuare le caratteristiche di pericolo del rifiuto devono essere presi come riferimento i composti peggiori, in applicazione del principio di precauzione.
6. Quando le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate, il rifiuto si classifica come pericoloso.
7. La classificazione in ogni caso avviene prima che il rifiuto sia allontanato dal luogo di produzione”.
- 13 Sulla polemica tra tesi contrapposte della certezza e della probabilità si rinvia in questa rivista a *“La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità”*; *“Benvenuta la Corte di Giustizia Europea”*, di G. Galassi in Ambiente Legale Digesta Settembre-Ottobre 2017.
- 14 Art. 9 - Misure urgenti ambientali in materia di classificazione dei rifiuti - : *“1. I numeri da 1 a 7 della parte premessa all'introduzione dell'allegato D alla parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono sostituiti dal seguente: «1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER ed applicando le disposizioni contenute nella decisione 2014/955/UE e nel regolamento (UE) n. 1357/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014”.*
- 15 *“Un intervento incomprensibile del governo complica la normativa ambientale per la classificazione dei rifiuti”* di W. Formenton, M. Farina, G. Salghini, L. Tonello, F. Albrizio cit.
- 16 Cassazione ordinanza del 27 luglio 2017 n. 37460. Parallelamente anche le ordinanze n. 37461 sempre del 27 luglio

CLASSIFICAZIONE

di Giovanna Galassi

Le voci a specchio:
la certezza delle analisi secondo
la Corte di giustizia europea

della corretta interpretazione, la stessa indicava la posizione prudente (già sostenuta in dottrina) della adeguata caratterizzazione del rifiuto, sconsigliando una utopica ricerca indiscriminata di tutte le sostanze che esso potrebbe astrattamente contenere.

Tuttavia, trattandosi di leggere le fonti europee, si rimetteva alla Corte di Giustizia di vagliarne la correttezza¹⁷.

Veniamo all'attualità. L'Avvocato Generale anticipa nelle Conclusioni¹⁸ la sentenza della Corte di giustizia, escludendo la tesi della probabilità e con essa che sia riconducibile un margine di discrezionalità o di opportunità ai termini *"opportuna"* e *"pertinenti"* della nostra versione linguistica.

Il diritto europeo va letto, invece, nel senso contrario della certezza dell'indagine analitica, ma senza sconfinare nell'estremo opposto di una ricerca indiscriminata di tutte le sostanze. La ragionevolezza orienta l'indagine: il produttore o detentore deve procedere ad un **ragionevole accertamento della composizione dei rifiuti** e verificare successivamente l'eventuale pericolosità delle sostanze individuate.

Così come già indicato con prudenza dalla Cassazione, si deve seguire un'adeguata caratterizzazione dei rifiuti, basata prima sull'accertamento della loro esatta composizione e, successivamente, sulla verifica della pericolosità delle sostanze così individuate.

La decima sezione della Corte di giustizia si pronuncia con sentenza del 28 marzo 2019, cause riunite da C-487/17 a C-489/17.

L'analisi chimica di un rifiuto con voce speculare – spiega la Corte – è finalizzata ad una conoscenza sufficiente della composizione di tale rifiuto al fine di verificare se esso presenti una o più caratteristiche di pericolo di cui all'allegato III della direttiva 2008/98.

Ma la certezza che si persegue non è assoluta: nessuna disposizione della normativa dell'Unione può essere interpretata nel senso che si debba verificare

l'assenza nel rifiuto di qualsiasi sostanza pericolosa. Come già suggerito in sede di Conclusioni, occorre tenere conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica.

Il produttore non è obbligato a verificare l'assenza di qualsiasi sostanza pericolosa nel rifiuto in esame, ma ha l'obbligo di ricercare quelle che possano ragionevolmente trovarvisi, e non ha alcun margine di discrezionalità a tale riguardo.

La Corte di giustizia ricorda che oggi tale posizione è avvalorata dalla comunicazione della Commissione del 9 aprile 2018, contenente orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti.

Ciò è anche conforme al principio di precauzione

Quindi, l'allegato III della direttiva 2008/98 nonché l'allegato della decisione 2000/532 devono essere interpretati nel senso che il detentore di un rifiuto che può essere classificato con codici speculari, ma la cui composizione non è immediatamente nota, deve, ai fini di tale classificazione, determinare detta composizione e ricercare le sostanze pericolose che possano ragionevolmente trovarvisi, onde stabilire se tale rifiuto presenti caratteristiche di pericolo, e a tal fine può utilizzare campionamenti, analisi chimiche e prove previsti dal regolamento n. 440/2008 o qualsiasi altro campionamento, analisi chimica e prova riconosciuti a livello internazionale.

Quanto all'altra questione (sollevata in sede pregiudiziale) se il principio di precauzione debba essere interpretato nel senso che, in caso di dubbio riguardo alle caratteristiche di pericolo di un rifiuto che può essere classificato con codici speculari, o in caso di impossibilità di determinare con certezza l'assenza di sostanze pericolose in tale rifiuto, quest'ultimo debba, in applicazione di tale principio, essere classificato come rifiuto pericoloso, si risponde, come suggerito dall'Avvocato Generale, in senso affermativo.

Il principio di precauzione deve essere interpretato nel senso che, qualora, dopo una valutazione dei

2017 (che propone la medesima argomentazione e la stessa richiesta alla Corte di Giustizia Ue) e l'ordinanza e la n. 37462 dello stesso 27 luglio (stessa argomentazione e richiesta alla Corte di Giustizia).

17 Le questioni pregiudiziali proposte sono le seguenti: a) Se l'allegato alla Decisione 2014/955/UE ed il Regolamento UE n. 1357/2014 vadano o meno interpretati, con riferimento alla classificazione dei rifiuti con voci speculari, nel senso che il produttore del rifiuto, quando non ne è nota la composizione, debba procedere alla previa caratterizzazione ed in quali eventuali limiti;

b) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba essere fatta in base a metodiche uniformi predeterminate;

c) Se la ricerca delle sostanze pericolose debba basarsi su una verifica accurata e rappresentativa che tenga conto della composizione del rifiuto, se già nota o individuata in fase di caratterizzazione, o se invece la ricerca delle sostanze pericolose possa essere effettuata secondo criteri probabilistici considerando quelle che potrebbero essere ragionevolmente presenti nel rifiuto;

d) Se, nel dubbio o nell'impossibilità di provvedere con certezza all'individuazione della presenza o meno delle sostanze pericolose nel rifiuto, questo debba o meno essere comunque classificato e trattato come rifiuto pericoloso in applicazione del principio di precauzione.

18 Conclusioni Avvocato Generale, M. Campos Sanchez-Bordona, presentate il 15 novembre 2018, cause riunite da C-487/17 a C-489/17.

di Giovanna Galassi

CLASSIFICAZIONE

rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, il detentore di un rifiuto che può essere classificato sia con codici corrispondenti a rifiuti pericolosi sia con codici corrispondenti a rifiuti non pericolosi si trovi nell'impossibilità pratica di determinare la presenza di sostanze pericolose o di valutare le caratteristiche di pericolo che detto rifiuto presenta, quest'ultimo deve essere classificato come rifiuto pericoloso.

CONCLUSIONI

Possiamo a questo punto, sereni che la Corte di giustizia ha avvalorato la tesi dottrinale anche da noi sostenuta, contestare un po' meno sommessamente l'operato del nostro Legislatore, che ha eliminato ciò che era in linea con il diritto europeo.

La nostra Premessa, che prevedeva in relazione alle voci speculari la necessità di accertare la composizione del rifiuto e la presunzione di pericolosità quando *“le sostanze presenti in un rifiuto non sono note o non sono determinate con le modalità stabilite nei commi precedenti, ovvero le caratteristiche di pericolo non possono essere determinate”*, era in linea con la normativa europea e non sussisteva

alcuna ragione di eliminarla. Si sarebbe solo dovuto, sulla scorta di una lettura dei testi originali e un pizzico di buon senso, orientare la certezza verso la ragionevolezza, in sintonia con fattibilità tecnica e praticabilità economica.

In ogni caso, alla fine della storia, nei tribunali di tutta Europa e quindi anche nei nostri, si dovrà osservare la lettura della Corte e interpretare il diritto europeo nel senso che prevedeva proprio la norma nazionale abrogata.

Se si vuole pensare ad una riformulazione della nostra Premessa soppressa, in ragione di una più marcata rispondenza alla lettura delle fonti europee si potrebbe mettere in evidenza la necessità di procedere ad un accertamento ragionevole delle sostanze con le analisi di laboratorio, fallito il quale resterebbe solo e sempre la presunzione di pericolosità.

Resta comunque la perplessità, a parere di chi scrive, che le fonti legislative europee non predispongano ancora oggi con chiarezza e precisione la procedura per la classificazione e che la si debba ricercare in testi di orientamento che non hanno valore di legge.

La mancanza di precisione delle fonti, più che la nostra imperizia nel completarne la lettura, è la causa di tanto rumore intorno alle voci speculari.

Le voci a specchio:
la certezza delle analisi secondo
la Corte di giustizia europea

Gestione dei rifiuti: Video tutorial

Acquista i nostri
video tutorial
a soli 99,00 (IVA ESCLUSA)
www.ambientelegale.it

Approfondisci la tematica che più ti interessa,
scopri tutti i video realizzati dal nostro team di avvocati specializzati

“Responsabile Tecnico: tra requisiti formativi e nuovi obblighi”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Recentemente l'Albo Nazionale Gestori Ambientali è tornato a delineare la figura del Responsabile Tecnico, da un lato, aggiornando i quiz previsti – “Allegato C” Delibera n. 6 del 30 maggio 2017 - nell'esame di verifica, dall'altro, precisando – con Deliberazione n. 1 del 23 gennaio 2019 – ad ulteriore specifica di quanto previsto all'art. 12 del DM n. 120/2014, i compiti e le responsabilità del Responsabile Tecnico.

In particolare, gli aggiornamenti dei quiz rispondono alla necessità di revisione a seguito di segnalazioni ricevute dalle varie sezioni regionali nonché dalle associazioni di categoria interessate.

Quanto alla ultima Delibera menzionata, invece, sono stati distintamente individuati i compiti generali cui è tenuta tale figura nell'ambito dell'esercizio del proprio incarico, oltre ai compiti specifici richiesti relativamente alle diverse Categorie per le quali l'azienda è iscritta all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Di seguito si esaminerà, dunque, quanto sopra delineato nel merito degli interventi dell'Albo.

IN SINTESI

- L'Albo Nazionale Gestori Ambientali ha provveduto ad aggiornare al 21 dicembre 2018 i quiz delle verifiche di idoneità del Responsabile Tecnico previsti con Delibera n. 6 del 30 maggio 2017;
- tale aggiornamento ha comportato l'abolizione e/o la modifica o l'introduzione di diverse domande soprattutto relativamente al modulo generale a seguito di segnalazioni ricevute dall'Albo;
- inoltre, con Deliberazione n. 1 del 23 gennaio 2019 l'Albo Nazionale Gestori Ambientali è intervenuto in materia di compiti e responsabilità del Responsabile Tecnico;
- in particolare, visto quanto richiamato dall'art. 12 del DM n. 120/2014, ha attentamente individuato le varie attività di coordinamento, vigilanza e verifica cui lo stesso è tenuto in generale ai fini dell'esercizio dell'incarico;
- oltre, ad aver delineato l'ambito di azione – sempre in termini di compiti e responsabilità – in base alle diverse categorie di iscrizione all'Albo della azienda per cui è chiamato a svolgere tale ruolo.

di Giulia Todini

ALBO

Responsabile Tecnico: tra requisiti formativi e nuovi obblighi

1. Aggiornamento dei quiz della verifica di idoneità

L'art. 2¹ della Delibera n. 6/2017 nell'individuare i requisiti del Responsabile Tecnico stabilisce che i quiz oggetto delle verifiche d'idoneità sono *“approvati dal Comitato nazionale, sono pubblicati sul sito dell'Albo nazionale gestori ambientali e sono periodicamente aggiornati”*.

Ebbene, dopo la prima verifica - avvenuta a Venezia a dicembre del 2017 - i quiz oggetto della verifica sono stati compiutamente revisionati nel dicembre 2018 in cui sono stati eliminati diversi quiz, soprattutto relativamente al modulo generale (quanto agli altri moduli gli interventi di modifica non risultano, invero, rilevanti) con l'introduzione di altri e/o la modifica degli stessi.

Ciò probabilmente è dovuto al fatto che nello svolgimento delle prove sono emerse inesattezze portate all'attenzione dell'Albo da parte di categorie di soggetti interessati: associazioni di categoria, stessi responsabili tecnici, ecc.

Sul punto, si ricorda che nella pagina web del sito sono presenti tutti i quiz aggiornati con l'indicazione di quelli revisionati.

2. Compiti e responsabilità del Responsabile Tecnico

Come noto, il Responsabile Tecnico rappresenta una figura di spicco per le aziende che si occupano della gestione dei rifiuti se non altro - almeno sino ad ora - anche al solo fine della relativa iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali di cui costituisce requisito imprescindibile².

Tuttavia, i confini di azione all'interno dell'azienda di tale figura sono rimasti piuttosto vaghi sin dalla

sua previsione contenuta nel DM n. 120/2014³ volto a regolare l'organizzazione e il funzionamento dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali.

Ed invero, il suddetto decreto agli artt. 12 e 13 si occupa di delineare i compiti, le responsabilità, i requisiti e la formazione del Responsabile Tecnico.

In particolare, l'art. 12 al comma 1 stabilisce espressamente che è compito del Responsabile Tecnico:

- *“porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente”*;
- *“vigilare sulla corretta applicazione della stessa”*.

Quanto alle responsabilità che ne derivano dall'incarico, al comma 2 si legge che: *“Il responsabile tecnico svolge la sua attività in maniera effettiva e continuativa ed è responsabile dei compiti di cui al comma 1”*.

Da ciò, emerge l'assoluta vaghezza della disposizione che non delinea - per come richiederebbe la materia - il ruolo effettivo e l'operato che tale figura è tenuta a svolgere.

A ben vedere, tuttavia, al comma 3 del menzionato articolo si precisa che: *“Il Comitato nazionale può disciplinare più nel dettaglio i compiti e le responsabilità del responsabile tecnico”*.

Pertanto, proprio per rispondere all'esigenza di ulteriore specificazione di quanto sopra esposto, l'Albo nazionale Gestori Ambientali è intervenuto, dapprima, con Delibera 30 maggio 2017, n. 06/ALBO/CN⁴ in materia di requisiti e, successivamente, in materia di compiti e responsabilità del responsabile tecnico con la Delibera in commento n. 01/ALBO/CN del 23 gennaio 2019⁵.

1 Art. 2 (Verifiche di idoneità del responsabile tecnico) Delibera 30 maggio 2017 n. 6 Albo Nazionale Gestori Ambientali.

2 Art. 10 comma 4 (Requisiti e condizioni per l'iscrizione all'Albo) del DM n. 120/2014 (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): *“Le imprese e gli enti che fanno richiesta di iscrizione all'Albo devono nominare, a pena di improcedibilità della domanda, almeno un responsabile tecnico in possesso dei requisiti professionali stabiliti dal Comitato nazionale e dei requisiti di cui al comma 2, lettere c), d), f) e i)”*.

3 Decreto Ministeriale n. 120 del 3 giugno 2014 *“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 Delibera 30 maggio 2017, n. 06/ALBO/CN: *“Requisiti del responsabile tecnico di cui agli articoli 12 e 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120”*. Sul punto vedi *“Il Responsabile Tecnico: nuove prove per i nuovi requisiti”* in Ambiente Legale Digesta n. 3/2017.

5 Delibera 23 gennaio 2019 n. 01/ALBO/CN: *“Prime disposizioni di dettaglio dei compiti e delle responsabilità del responsabile tecnico ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014”*.

3. Sulle specifiche della Delibera n. 1/ALBO/CN del 2019

Ed infatti, con Delibera n. 1/2019 l'Albo nazionale fissa le disposizioni di dettaglio dei compiti e delle responsabilità del Responsabile Tecnico nello svolgimento del proprio incarico per come genericamente individuati nel menzionato DM.

Segnatamente, all'art. 1 nello stabilire i compiti che ogni Responsabile Tecnico è tenuto a svolgere, precisa che:

- a) *coordina l'attività degli addetti dell'impresa;*
- b) *definisce, per quanto di competenza, le procedure per gestire eventuali situazioni d'urgenza, incidenti o eventi imprevisti e per evitare l'eventuale ripetersi di dette circostanze;*
- c) *vigila sulla corretta osservanza delle prescrizioni riportate o richiamate nei provvedimenti d'iscrizione;*
- d) *verifica la validità delle iscrizioni e delle autorizzazioni in capo ai soggetti ai quali vengono affidati i rifiuti.*

Tali compiti rientrano, dunque, nelle funzioni proprie della figura dal momento della formale attribuzione della mansione all'interno dell'azienda ed attengono preliminarmente all'ambito organizzativo e di vigilanza sulla gestione dei rifiuti.

Appare, così, con più chiarezza, non solo l'ambito di azione del Responsabile Tecnico, ma la volontà del legislatore di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente attraverso l'effettiva professionalità richiesta in capo al suddetto ruolo.

Ebbene, la Delibera intende, invero, ulteriormente precisare ed illustrare attentamente i compiti del responsabile tecnico. Infatti, gli articoli successivi sono tutti dedicati ad individuare accuratamente le funzioni dello stesso in relazione alla categoria di iscrizione all'Albo dell'impresa per la quale si trova a svolgere tale ruolo.

In particolare, si riporta quanto previsto dall' art. 2 al 6 della Delibera n. 1/2019:

- Quanto alla categoria 1, 4, 5 e 6 (Trasporto dei rifiuti) dovrà:
 - a) redigere e sottoscrivere l'attestazione relativa all'idoneità dei mezzi di trasporto in relazione ai tipi di rifiuti da trasportare, secondo le disposizioni contenute nella delibera n. 6 del 9 settembre 2014;
 - b) controllare e verificare la permanenza delle caratteristiche dei mezzi di trasporto risultanti dall'attestazione di cui alla lettera a), nonché il rispetto delle modalità e delle con-

dizioni di trasporto precisate nella medesima attestazione in relazione alle diverse tipologie di rifiuti;

- c) definire le procedure per:
 - i. controllare che il codice dell'EER relativo al rifiuto da trasportare sia riportato nel provvedimento d'iscrizione all'Albo;
 - ii. verificare, da parte dei conducenti, prima delle operazioni di carico del veicolo, il rispetto della normativa applicabile e, nei limiti di un esame visivo, la rispondenza dei rifiuti da trasportare alle indicazioni del produttore/detentore;
 - iii. eseguire correttamente, ove previsto, le operazioni di carico, scarico e trasbordo dei rifiuti da trasportare;
 - iv. garantire la sicurezza del carico durante il trasporto dei rifiuti;
 - v. garantire la presenza, a bordo dei mezzi di trasporto, dei documenti e delle attrezzature di sicurezza che devono accompagnare il trasporto dei rifiuti;
- d. garantire ai conducenti adeguata formazione e informazione, se del caso anche tramite linee guida, sul corretto svolgimento delle attività di trasporto dei rifiuti con particolare riferimento alla sensibilizzazione ai rischi connessi al trasporto dei rifiuti, alla verifica della rispondenza di cui alla lettera c) punti i) e ii), e sulla normativa applicabile;
- e. garantire ai conducenti e agli addetti dell'impresa adeguata formazione sulla corretta compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico e della documentazione che accompagna i rifiuti (formulari di identificazione dei rifiuti di cui all' articolo 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, ove prevista, documentazione riguardante il trasporto delle merci pericolose o specifiche tipologie di rifiuti o le spedizioni transfrontaliere di rifiuti);
- f. coordinare l'attività dei conducenti nel caso di difformità del carico dei rifiuti da trasportare o delle modalità di confinamento, etichettatura o imballaggio riscontrate in fase di carico o scarico o per la fase di trasporto o nel caso di incidente o eventi imprevisti.
- Quanto alla Categoria 1 (gestione dei centri di raccolta) dovrà:
 - a. attestare e garantire la formazione e l'addestramento del personale addetto ai centri di raccolta secondo le modalità previste dalla delibera n. 2 del 20 luglio 2009;
 - b. verificare che i centri di raccolta siano allestiti e gestiti in conformità alle disposizioni di cui decreto 8 aprile 2008, come modificato dal

di *Giulia Todini*

ALBO

decreto 13 maggio 2009.

- Quanto alla categoria 8 (Intermediazione e commercio dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi) dovrà:
 - a. garantire adeguata formazione agli addetti dell'impresa sulla compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico e sulla documentazione che accompagna i rifiuti (formulari di identificazione dei rifiuti di cui all'articolo 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, ove prevista, documentazione riguardante il trasporto delle merci pericolose o specifiche tipologie di rifiuti o le spedizioni transfrontaliere di rifiuti);
 - b. verificare la validità delle iscrizioni e delle autorizzazioni in capo ai soggetti ai quali vengono affidati i rifiuti oggetto delle attività di intermediazione e commercio.
- Quanto alla categoria 9 (Bonifica di siti) dovrà:
 - a. produrre, congiuntamente al legale rappresentante dell'impresa, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, nella quale siano indicate le tipologie e il valore di acquisto delle attrezzature minime, la disponibilità in capo all'impresa e lo stato di conservazione delle stesse, ai sensi delle disposizioni di cui alla delibera n. 5 del 12 dicembre 2001 e alla delibera n. 2 dell'11 maggio 2005;
 - b. qualora l'impresa dimostri la disponibilità di attrezzature minime non ricomprese nell'elenco di cui all'allegato "A" alla deliberazione n. 5 del 12 dicembre 2001, produrre una relazione, a firma congiunta con il legale rappresentante, dalla quale risulti l'effettivo utilizzo delle stesse in relazione agli specifici interventi di bonifica che si intendono eseguire;
 - c. verificare il mantenimento dell'idoneità delle attrezzature utilizzate dalle imprese e che l'organizzazione dell'impresa sia conforme alle norme vigenti di settore.
- Quanto alla categoria 10 (Bonifica di beni contenenti amianto) dovrà:
 - a. produrre, congiuntamente al legale rappresentante dell'impresa, una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, nella quale siano indicate le tipologie e il valore di acquisto delle attrezzature minime, la disponibilità in capo all'impresa e lo stato di conservazione delle stesse, ai sensi delle disposizioni di cui alla delibera n. 1 del 30 marzo 2004;
 - b. verificare il mantenimento dell'idoneità delle attrezzature utilizzate dalle imprese e che l'organizzazione dell'impresa sia conforme alle norme vigenti di settore.

Da tutto quanto sopra è possibile affermare con assoluta certezza che ad oggi la figura del responsabile tecnico gode di una propria autonomia funzionale - finalmente - ben trattenuta dal legislatore.

Tale ruolo meritava, dunque, l'attenzione richiesta dalla materia trattata, ovvero la gestione ambientale aziendale, tematica spinosa e delicata per ogni impresa del settore.

CONCLUSIONI

In conclusione, quanto contenuto nella Delibera n. 1/2019 in tema di compiti e responsabilità ha più che contribuito a delineare una figura di una importanza rilevante nelle aziende in quanto distinta da un qualsiasi consulente o da un delegato ambientale, accorpando su di sé tutte quelle funzioni proprie di un professionista specifico - interno o esterno all'azienda - tenuto al coordinamento, formazione, verifica e vigilanza di ogni aspetto cui inerisce la gestione dei rifiuti all'interno dell'azienda.

Sulla base degli obblighi imposti da tali interventi (che, invero, travalicano le competenze di una figura tecnica quale quella del Responsabile Tecnico), dunque, l'azienda sarà chiamata a rivedere procedure interne, nonché eventuali deleghe in materia ambientale.

Responsabile Tecnico: tra requisiti
formativi e nuovi obblighi



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

più FORMAZIONE
più SCONTI
più ASSISTENZA PERSONALIZZATA

ALL IN ONE diventa MAXI

Scegli l'offerta più vantaggiosa per te!

ALL IN ONE

- tutte le pubblicazioni web *I quaderni sui rifiuti*, attuali e future, pubblicate nel periodo dell'abbonamento;
- un abbonamento annuale web (2019) alla rivista *Ambiente Legale Digesta*;
- la risposta a 3 quesiti^[1] da parte dello Studio Legale Carissimi;
- partecipazione GRATUITA^[2] di una persona ai soli corsi riservati a tale formazione per tutta la durata dell'abbonamento^[3];
- fruire in ogni tempo delle videolezioni preregistrate sulla gestione dei rifiuti;
- godere dello sconto del 10% su consulenze e convenzioni stabili.

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

ALL IN ONE MAXI

- tutte le pubblicazioni web+cartaceo *I quaderni sui rifiuti*, attuali e future pubblicate del periodo dell'abbonamento;
- un abbonamento annuale web+cartaceo (2019) alla rivista *Ambiente Legale Digesta*;
- open access retroattivo web su tutti gli articoli di *Ambiente Legale Digesta* dal n. 1;
- la risposta a 3 quesiti^[1] da parte dello Studio Legale Carissimi;
- partecipazione GRATUITA^[2] e ILLIMITATA ai corsi in catalogo per tutta la durata dell'abbonamento^[3] senza limitazioni per 5 dipendenti aziendali;
- fruire in ogni tempo delle videolezioni preregistrate sulla gestione dei rifiuti;
- godere dello sconto del 20% su consulenze e convenzioni stabili;
- 1 ora GRATUITA di problem solving on line;
- newsletter dedicata sulle esigenze del cliente;
- audit GRATUITO sulla gestione dei rifiuti in azienda^[4].

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

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

[2] Per conoscere i corsi compresi vai alla pagina internet: <http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/formazione-corsi-gratuiti>.

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

[4] Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (per le altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano. L'audit compreso nell'offerta comporta una visita, da parte di un nostro avvocato specializzato, utile a verificare in concreto le dinamiche aziendali su: gestione del deposito temporaneo; tenuta e compilazione dei documenti inerenti la tracciabilità dei rifiuti (registri/FIR/SISTRI e MUD); effettuazione del trasporto dei rifiuti; invio a recupero/smaltimento dei rifiuti. Lo stesso si esaurirà in due/tre ore e non prevede l'estrazione di documentazione (non è infatti prevista una disamina postuma). Al termine non verrà fornito alcun report riepilogativo.

2.

SOMMARIO

- 2.7. **Autolesionismo, EOW e biometano.**
Come voler impedire all'Italia di crescere
di *Daniele Carissimi* 230
- 2.8. **Il *mixing* nelle fonti europee: problemi di traduzione
e trasposizione delle norme**
di *Giovanna Galassi* 241
- 2.9. **Le fonti del diritto ambientale**
di *Giulia Todini* 249
- 2.10. **Rifiuti abbandonati sulle strade statali:
quando è compito dell'ANAS rimuoverli?**
di *Greta Catini* 256

“Autolesionismo, EOW e biometano. Come voler impedire all'Italia di crescere”

di DANIELE CARISSIMI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire
all'Italia di crescere

ABSTRACT

Il nuovo sviluppo della produzione di *biometano* si scontra con un'inarrestabile e preoccupante espansione dell'applicazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 1229/18 sull'End of Waste che blocca il rilascio delle autorizzazioni al recupero rifiuti.

Nonostante una regolamentazione puntuale su definizioni, incentivi, autorizzazioni ed obiettivi di politica ambientale da raggiungere su energie rinnovabili e carburanti in cui il biometano si colloca a pieno titolo, l'Italia ferma anche uno dei pochi settori in sviluppo per inadeguato timore che si traduce in sterile inazione.

In quest'articolo si attraversa il problema con lo scopo di comprendere cosa sia il *biometano* e come si pone nei confronti della normativa sui rifiuti per cercare di chiarire le distinzioni e le improprie sovrapposizioni, superare gli arresti della P.A. e non incidere ancora una volta in termini negativi sul sistema economico e ambientale.

IN SINTESI

- Con il termine *biometano* ci si riferisce ad un gas a partire da fonti di energia rinnovabile e programmabile *derivata da biomasse* avente caratteristiche e condizioni di utilizzo corrispondente a quelle del gas metano ed idoneo alla immissione nella rete del gas naturale;
- la filiera conosciuta per la sua produzione ci consente di escludere che il *biometano* sia il risultato di un processo di recupero dei rifiuti per il quale risulti necessario un provvedimento di EOW ai sensi dell'art. 184-ter;
- la qualificazione di gas in termini di *emissioni*, comporta l'esclusione dell'applicazione al biogas della Parte IV del TUA in materia di rifiuti;
- le caratteristiche del biometano sono state compiutamente delineate nell'ambito dell'ordinamento nazionale per il tramite di un articolato sistema regolatorio;
- l'ente titolare di tale potestà, sembra sufficiente che verifichi che la procedura di recupero avvenga in conformità a quanto stabilito dal Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 2 marzo 2018 e dal Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

di Daniele Carissimi

AUTORIZZAZIONI

1. Le questioni poste al MATTM

La tematica del blocco degli *iter* autorizzativi relativi alla realizzazione e all'esercizio di impianti di produzione di biometano è stata oggetto, tra le altre, di molteplici istanze della Federazione nazionale delle imprese di acqua, ambiente ed energia e della Regione Lombardia rivolte al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Come noto, a seguito della sentenza Consiglio di Stato, sez. II, 28 febbraio 2018, n. 1229, molti degli *iter* procedurali relativi ad impianti di recupero rifiuti avviati a fini autorizzatori sono stati bloccati proprio per l'assenza di quei provvedimenti normativi generali – di rango normativo europeo o nazionale – che il supremo collegio amministrativo ha ritenuto indispensabili ai fini della concessione delle autorizzazioni End of Waste di cui all'art. 184-ter D.lgs. 152/2006.

I giudici di Palazzo Spada, infatti, hanno ritenuto di negare cittadinanza alle c.d. autorizzazioni “*caso per caso*”, così bloccando il settore fino all'emanazione di criteri EoW da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Le conseguenze pratiche di una simile decisione sono di impatto evidente anche nella materia del biogas-biometano oggetto del presente scritto.

Tanto UTILITALIA e FISE Assoambiente quanto la Regione Lombardia – cui ha fatto eco altresì Città Metropolitana di Milano – preoccupate per il mancato risolversi della vicenda, domandano indicazioni operative circa il superamento dello stallo amministrativo creatosi in un settore di recente e rilevante sviluppo.

La corretta valutazione della delicata questione sottoposta impone un *excursus* che, partendo dalla nozione di “*biogas*” e “*biometano*”, ne descriva il trattamento giuridico e – a seguito di un inciso sulle relazioni sussistenti tra i concetti di recupero ed *end of waste* – arrivi a chiarificare l'*iter* procedimentale da seguire per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di biometano ed in particolare se le autorizzazioni per il recupero di rifiuti da cui origini biometano siano, o meno, obbligati a rispondere alle regole End of Waste e ai precisi criteri.

2. Le nozioni di “*biogas*” e “*biometano*” ed il relativo contesto normativo

In linea generale, con il termine *biometano* ci si ri-

ferisce ad un gas a partire da fonti di energia rinnovabile e programmabile *derivata da biomasse* avente caratteristiche e condizioni di utilizzo corrispondente a quelle del gas metano ed idoneo alla immissione nella rete del gas naturale, (cfr. definizione art. 2 lett. o) del D. Lgs. 28/2011), alla quale viene attualmente attribuito un ruolo chiave nel raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni stabiliti a livello internazionale.

A differenza del *gas naturale* – che è un carburante fossile derivante da processi geologici – il *biogas* è una fonte di energia rinnovabile, prodotta attraverso la decomposizione biologica di una sostanza organica in assenza di ossigeno mediante un processo conosciuto come Digestione Anaerobica (DA), che, a seconda dei casi, può avvenire in un ambiente controllato (noto come digestore) o meno (anche in discarica) a seguito della decomposizione di sostanze organiche.

Il *biogas* è composto primariamente da gas metano e biossido di carbonio, oltre che da quantità minime di azoto, idrogeno e monossido di carbonio: la sua produzione avviene adoperando scarti dell'industria agricola (trinciato di mais, sorgo o altre colture), di quella alimentare (farine di scarto o prodotti scaduti) o zootecnica (reflui degli animali o carcasse); nonché colture appositamente realizzate al precipuo scopo di essere raccolte e trinciate per produrre biomassa.

Il *biometano*, in particolare, è un *biogas* che ha subito un processo di raffinazione per arrivare ad una particolare concentrazione di metano, grazie alla quale potrà essere utilizzato come biocombustibile per veicoli a motore al pari del gas naturale.

Tra le fonti adoperabili per la produzione, compaiono altresì i *rifiuti alimentari* di origine commerciale o domestica (FORSU).

Fermo quanto sopra, nel corso degli anni il *biometano* è stato oggetto di molteplici interventi normativi, che hanno, tuttavia, interessato la materia in modo purtroppo non organico.

A livello eurolunitario, il primo intervento risale probabilmente al *Libro Verde* della Commissione Europea, “*Energia per il Futuro: le fonti energetiche rinnovabili*”¹, seguito più di recente dalla Direttiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi e da numerosi altri provvedimenti di minore rilievo².

A livello interno, invece, meritano menzione:

Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire
all'Italia di crescere

1 Comunicazione della Commissione, *Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili - Libro verde per una strategia comunitaria* (COM/96/0576 DEF).

2 Tra gli altri, si citano l'informazione proveniente dagli Stati membri, in specie dall'Italia, sui tipi di gas e corrispondenti pressioni di alimentazione in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/426 del Parla-

AUTORIZZAZIONI

di Daniele Carissimi

Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire
all'Italia di crescere

- il Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28, *“Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”*;
- il Decreto 5 dicembre 2013 del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e con il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, recante *“Modalità di incentivazione del biometano immesso nella rete del gas naturale”*;
- il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 10 ottobre 2014, di *“Aggiornamento delle condizioni, dei criteri e delle modalità di attuazione dell'obbligo di immissione in consumo di biocarburanti compresi quelli avanzati”*;
- il Decreto Legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, recante una *“Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi”*;
- il Decreto 2 marzo 2018 del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e con il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, volto alla *“Promozione dell'uso del biometano e degli altri biocarburanti avanzati nel settore dei trasporti”*;
- nonché, da ultimo, le Procedure applicative al Decreto ministeriale 2 marzo 2018 elaborate dal Gestore Servizi Energetici GSE S.p.A.

Per dare l'idea della concretezza della questione affrontata, si sottolinea come il DM 2 marzo 2018, stabilisce che gli incentivi previsti dall'art. 6 (*Incentivazione del biometano avanzato immesso nella rete del gas naturale e destinato ai trasporti*) siano erogabili unicamente per le *“produzioni di biometano [...] realizzate da impianti che entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2022, per un periodo massimo di 10 anni dalla data di decorrenza dell'incentivo”* (comma 7).

È evidente, allora, come la nota decisione del Consi-

glio di Stato n. 1229 del 28 febbraio 2018, pur non occupandosi espressamente di biometano, rischi di rappresentare un serio ostacolo pur in presenza di una iniziativa economica virtuosa del privato.

A valle delle importanti considerazioni in base alle quali esistono:

- *“obiettivi nazionali”* da conseguire (entro il 2020) in cui - ad esempio - almeno lo 0,5% di immissione in mercato di combustibili avanzati nelle forme di trasporto nonché
- delle forme di incentivazione in forza delle quali viene contemplato che il biometano sia producibile da rifiuti organici e fanghi di depurazione;
- delle citate delibere ARERA in cui vengono individuati gli standard tecnici nel rispetto dei quali il biometano può essere immesso nelle reti del gas particolarmente diffuse sul territorio nazionale;
- una totale compatibilità con il rispetto della gerarchia nella gestione dei rifiuti;
- la espressa previsione nel Piano integrato nazionale per l'energia e clima di tale combustibile;
- regole dettagliate sul biometano che consentono di ritenere esistenti quelle cautele in ordine alla sussistenza sostanziale (prima che formale) dei criteri richiesti dall'art. 6 della Direttiva 98/2008 così come modificata dalla Direttiva 851/2018.

occorre domandarsi e misurare tale fenomeno in relazione alla normativa sui rifiuti nazionale

3.1. Inquadramento giuridico della produzione di biometano da FORSU

Come detto, tra le altre fonti per la produzione di biogas vi è altresì la **Frazione Organica dei Rifiuti Solidi Urbani (FORSU)**. Per FORSU si intende quel materiale derivante dalla raccolta differenziata del rifiuto organico composto, a sua volta, da residui di cibo o preparazioni alimentari e frazioni assimilabili come carta per alimenti sporca di residui alimentari. Occorre chiedersi se il *biometano* deve ritenersi *escluso* dalla normativa sui rifiuti in quanto riconducibile all'art. 185, comma 1, lett. A), ovvero in quan-

mento europeo e del Consiglio sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la direttiva 2009/142/CE (2019/C 26/01), che include alcuni parametri tecnici dei gas naturali, biometano compreso; nonché il Regolamento (UE) 2017/172 della Commissione, del 1° febbraio 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 2011/142 per quanto riguarda i parametri per la trasformazione dei sottoprodotti di origine animale in biogas o in compost nonché le condizioni per l'importazione di alimenti per animali da compagnia e per l'esportazione di stallatico trasformato (C/2017/0445).

di Daniele Carissimi

AUTORIZZAZIONI

to originato da un processo sul trattamento dei rifiuti che produce biogas, poi trasformato in bio-metano, gli impianti di produzione di tale sostanza siano comunque da autorizzare ai sensi dell'art. 184-ter. Non esistono criteri EOW opportunamente rilasciati per il biometano ma "solo" i decreti e le leggi sopra indicate che tuttavia dettagliamo attentamente il tema. La filiera per la sua produzione ci consente di escludere che il *biometano* sia il risultato di un processo di recupero dei rifiuti in senso stretto per il quale risulti necessario un provvedimento di EOW ai sensi dell'art. 184-ter. Tale concessione si raggiunge in ragione della conferma che le condizioni di cui all'art. 184-ter sono necessarie per quegli impianti che gestiscono rifiuti, i quali *rifiuti*, a seguito di trattamento, è lecito chiedersi se "*cessano di essere tali*". Il rifiuto FORSU, nel caso che ci occupa, ha ragione di essere ritenuto cessato allorché si trasformi in *compost* nel binario del "*recupero di materia*".

Ed invero a conferma sopravviene anche la nuova definizione Comunitaria intervenuta con la Direttiva 2018/851/UE a mente della quale deve intendersi per "*recupero di materia: qualsiasi operazione di recupero diversa dal recupero di energia e dal ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o altri mezzi per produrre energia. Esso ricomprende, tra l'altro, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il riempimento*". La filiera composta che sviluppa il biometano si compone di una fase di pretrattamento seguita da quella di gestione anaerobica e successivo trattamento del biogas, a seguito della quale si produce biometano: un vero e proprio ciclo produttivo industriale di produzione di prodotti.

Il *biometano* deve ritenersi un vero e proprio "*prodotto*" e non anche un rifiuto ritrattato in quanto viene originato da un processo produttivo (quello di *upgrade* attraverso trattamento di biogas) diametralmente distinguibile anche dalla definizione di "*residuo di lavorazione*" (a norma del quale devono considerarsi tali quelle sostanze diverse dal prodotto

finale cui mira direttamente il processo di produzione, il quale non è stato deliberatamente modificato per ottenerlo cf. art. 2, lett. q) - *sexies* D. Lgs. 28/11)

**

3.2. Il rapporto tra *recupero* e *cessazione della qualifica di rifiuto*

Ad aggiungere complicazioni nel quadro normativo vigente, l'introduzione – ad opera della Direttiva 2008/98/CE, del 19 novembre 2008 – del concetto di *end of waste*, senza una previa definizione dei limiti e dei confini di tale ultimo istituto, ha determinato non pochi problemi dal punto di vista interpretativo ancora irrisolti.

A tal proposito, occorre rilevare come, pur in presenza di un quadro in rapidissima evoluzione tanto dal punto di vista normativo³ quanto da quello giurisprudenziale⁴ – il rapporto tra *recupero* e *cessazione della qualifica di rifiuto* (anche *End of Waste* o EOW) non è ancora pacificamente delineato non potendo compiutamente comprendersi se "*EOW*" e "*recupero*", siano sovrapponibili integralmente, ovvero siano due *specie* dello stesso *genere* o, ancora, l'*End-of-Waste* costituisca una *specie* di un più ampio *genere* da identificarsi nell'insieme delle operazioni di *recupero*.

È possibile infatti ipotizzare tre tesi:

- i. Per una **prima tesi**, infatti, le operazioni di EOW e quelle di *recupero* costituiscono due *specie* di uno stesso, più ampio, *genere*: la distinzione operabile tra le due *specie* si fonderebbe sul presupposto che solo le operazioni di recupero/riciclaggio sarebbero in grado di generare *prodotti finiti*; mentre quelle di EOW, invece, avrebbero quale esito esclusivamente *materie prime seconde* (ovvero una materia ad uno stato grezzo, che necessita di un ulteriore trattamento per giungere allo stadio di prodotto finito).
- ii. Secondo **altra tesi**, invece, *recupero* ed EOW si troverebbero in un rapporto di *genere* a *specie*, tale per cui le operazioni di EOW (operazioni

Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire
all'Italia di crescere

3 Nota, infatti, è l'interpolazione operata dalla Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, che si occupa di EOW all'art. 6.

4 Si veda CGUE, sez. II, sentenza 28 marzo 2019, *As Tallinna Vesi AS*, (C-60/18), EU:C:2019:264, a mente della quale la Corte di Giustizia ha affermato che l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, deve essere interpretato nel senso che esso:

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

AUTORIZZAZIONI

di Daniele Carissimi

tipiche e tassative) costituirebbero una *specie* dell'ampio *genere* del *recupero*. Il punto di partenza per procedere alla dimostrazione di tale seconda tesi è da rinvenirsi nella considerazione per cui il concetto di *recupero* è sostanzialmente libero e non predefinito, in quanto è la stessa definizione comunitaria a stabilire che per aversi "*recupero*" è sufficiente "*qualsiasi operazione*" il cui "*principale*" risultato sia quello di permettere ai rifiuti di "*svolgere un ruolo utile*", sostituendo materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tali funzioni (così l'art. 3, par. 1, n. 15, Direttiva 2008/98/UE).

Seguendo tali impostazioni le operazioni di *Cessazione della qualifica di rifiuto*, ai sensi dell'art. 184-ter TUA, costituirebbero dunque una *species* del *genus recupero* proprio in ragione della richiesta sussistenza di ulteriori condizioni per ottenere il risultato della cessazione della qualifica di rifiuto e, segnatamente, il rispetto di criteri specifici per tipologia di rifiuto che contengano valori limite per le sostanze inquinanti e tengano conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto.

iii. Secondo la terza tesi sono sinonimi e non hanno alcuna differenza.

Il portato pratico di una simile ricostruzione potrebbe pertanto prevedere diverse tipologie di autorizzazione per diverse attività di gestione rifiuti. Ed invero le operazioni di *recupero* potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione delle autorizzazioni di cui agli artt. 208 e ss. D.lgs. 152/2006, e quelle di End-of-Waste in senso proprio farebbero riferimento alla disciplina di cui all'art. 184-ter D.lgs. 152/2006. Chissà.

**

3.3. Biogas e biometano tra emissioni e rifiuti

Come riferito in premessa, il *biogas* è costituito da una miscela di gas metano e biossido di carbonio, oltre che da quantità minime di azoto, idrogeno e monossido di carbonio.

Si tratta, dunque, di un composto volatile il cui *status* giuridico necessita di essere chiarito.

Secondo l'unica definizione oggi rinvenibile, il "*bio-gas*" è definito come "*gas combustibile prodotto a partire dalla biomassa e/o dalla frazione biodegradabile dei rifiuti, che può essere trattato in un impianto di purificazione per ottenere una qualità analoga a quella del metano, destinato a essere usato come biocarburante o gas di legna*"⁵.

Come detto, il *biogas* può sì essere prodotto in ambienti controllati come i digestori, ma costituisce altresì uno dei naturali esiti della degradazione dei rifiuti biodegradabili smaltiti in discarica e – proprio in tale ultima ipotesi – si identifica in una miscela gassosa che, in quanto tale, astrattamente deve essere qualificata quale *emissione gassosa* ai sensi della vigente normativa.

Il Testo Unico Ambientale, infatti, qualifica come *emissioni in atmosfera* "*qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico [...]*" (art. 268, co. 1, lett. b TUA).

Tali gas, nei limiti del nostro profilo di interesse, sono gestiti a fini produttivi di energia e carburanti e non immessi nell'aria tuttavia i paesaggi giuridici seguono gli stessi percorsi.

Conferme in tal senso sono rinvenibili anche nel D.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, di "*attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*".

In tale provvedimento, infatti, si specifica come – considerato che "*la degradazione dei rifiuti biodegradabili, incluse le componenti cellulosiche, comporta la trasformazione in biogas di circa un terzo della massa dei rifiuti*" – "*le discariche che accettano rifiuti biodegradabili devono essere dotati di impianti per l'estrazione dei gas che garantiscano la massima efficienza di captazione e il conseguente utilizzo energetico*"⁶.

A qualificare i gas derivati come vere e proprie *emissioni* è il successivo Allegato 2 al citato D.lgs. 36/2003, a mente del quale, "*per le discariche dove sono smaltiti rifiuti biodegradabili e rifiuti contenenti sostanze che possono sviluppare gas o vapori deve esser previsto un monitoraggio delle emissioni gassose, convogliate e diffuse, della discarica stessa, in grado di individuare anche eventuali fughe di gas esterne al corpo della discarica stessa*"⁷.

5 Tale è la definizione rinvenibile nell'Allegato III "*Contenuto energetico dei carburanti per autotrazione*", alla Direttiva 2009/28/CE del Parlamento 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. Identica definizione è rinvenibile a livello nazionale interno nell'Allegato I (*Procedure di calcolo degli obiettivi*), Punto 5 (*Contenuto energetico dei carburanti per autotrazione*), al D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, "*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*".

6 Così l'Allegato 1 (*Criteri costruttivi e gestionali degli impianti di discarica*), punti 2.4.3 (*Copertura superficiale finale*) e 2.5 (*Controllo dei gas*).

7 Così l'Allegato 2 (*Piani di gestione operativa, di ripristino ambientale, di gestione post-operativa, di sorveglianza e*

di Daniele Carissimi

AUTORIZZAZIONI

La qualificazione di tali gas in termini di *emissioni*, regolate ai sensi della Parte V (*Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera*) del Testo Unico Ambientale, comporta per converso l'esclusione dell'applicazione al biogas della Parte IV (*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*) del TUA in materia di rifiuti: tale distinguo permette, infatti, di comprendere il senso della previsione in base alla quale *“non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto”*, tra le altre, *“le emissioni costituite da effluenti gassosi nell'atmosfera”* (così l'art. 185, lett. a), D.lgs. 152/2006). Per altro, l'esclusione del biogas dalla normativa in materia di rifiuti pare altresì confermato dalla giurisprudenza interna ed internazionale.

A tal proposito, quanto alla *giurisprudenza nazionale*, tra le altre si segnalano:

- i. Cass. pen., sez. III, 8 febbraio 2019, n. 6270, in cui, in relazione ai fatti per cui è processo, si riferisce di *“emissioni maleodoranti, percepite anche a diversi chilometri di distanza dal sito”* o di *“cumuli di rifiuti senza copertura, due dei quali in evidente fase di fermentazione, da cui si sprigionavano esalazioni visibili di biogas”*. Con ciò di fatto riconducendo il biogas alla categoria delle *emissioni*.
- ii. Cass. pen., sez. III, 6 marzo 2015, n. 9795, in cui la condanna ai sensi dell'art. 674 c.p. è espressamente ricollegata alla *“emissione di biogas già ritenuta come la fonte delle emissioni odorogene”*. Dal momento dunque che l'emissione di biogas, oltre i limiti di normale tollerabilità, viene di fatto ricollegata ad un illecito riconducibile alla produzione di emissioni oltre i limiti del provvedimento autorizzativo (quale quello sanzionato dall'art. 674 c.p.), di fatto lo si riconduce alla categoria delle *emissioni*.
- iii. Ed ancora, Cass. Pen., Sez. III, 9 giugno 2010 n. 22012, laddove sancisce che *“Le emissioni di biogas di una discarica di rifiuti rientrano nella normativa sulla prevenzione dell'inquinamento atmosferico di cui al D.P.R. n. 203 del 1988 e devono formare oggetto di specifiche prescrizioni tecniche durante tutto l'esercizio dell'attività e non solo quando la discarica si sia esaurita, l'obbligo di provvedere alla captazione discende direttamente dalla legge, mentre la P.A. può solo determinare le modalità tecniche con cui provvedere. Le discariche sono stabilimenti di pubblica utilità idonei a dar luogo all'inquinamento atmosferico, fenomeno che*

deve essere considerato nell'unitaria autorizzazione integrata preventiva [...]”.

- iv. In senso analogo a quanto sopra, relativamente al biogas in discarica qualificabile in termini di *emissioni*, Cass. Pen., sez. III, del 28 maggio 2004 n. 24328.

Quanto alla *giurisprudenza comunitaria*, invece, si evidenzia la recente CGUE, sez. II, sentenza 22 giugno 2017, C-549/15, E.ON Biofor Sverige AB contro *Statens energimyndighet*, che – al punto 101 – qualifica implicitamente il biogas destinato alla produzione di biometano come *prodotto* nella misura in cui sancisce che *“l'articolo 18, 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, deve essere interpretato nel senso che non mira a creare, a carico degli Stati membri, un obbligo di autorizzare le importazioni, attraverso le loro reti di gas nazionali interconnesse, di biogas che soddisfa i criteri di sostenibilità sanciti all'articolo 17 della direttiva summenzionata ed è destinato ad essere usato come biocarburante”*. In altre parole, nel momento in cui la movimentazione del biogas (destinato alla produzione di biometano) viene ricondotto nell'ambito della libera circolazione delle merci – e non tra le spedizioni trasfrontaliere di rifiuti – di fatto lo qualifica implicitamente come *prodotto*.

Ciò posto, è evidente come tale scenario genera contraddizioni nella problematica tra End of Waste e *biometano*. Sull'argomento specifico: se il *biometano* infatti non è il residuo della trasformazione di un rifiuto (ma semmai solo una conseguenza causale di un processo produttivo di trasformazione del *biogas*) non sembra legittimo sospendere gli iter autorizzatori previsti per l'esercizio degli impianti (cfr. intra Cap. 6) in quanto da alcuni (impropriamente) ritenuti sottoposti alle regole End of Waste.

Occorre tuttavia sottolineare come, solo in casi eccezionali, il *biogas* possa essere invece considerato come un *rifiuto*.

Necessaria, tuttavia, è la verifica della sussistenza congiunta di due requisiti, uno *negativo* e l'altro *positivo*:

- i. da un lato, cioè, il biogas deve aver perso la qualifica di *emissione* ai sensi dell'art. 185, lett. a) D.lgs. 152/2006. Esso, cioè, non deve più essere definibile come sostanza *“introdotta nell'atmosfera che possa*

Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire
all'Italia di crescere

controllo, finanziario), punto 5.4 (*Emissioni gassose e qualità dell'aria*).

AUTORIZZAZIONI

di Daniele Carissimi

*causare inquinamento atmosferico*⁸.

- ii. e, dall'altro, deve essersi configurata la definizione di *rifiuto* ai sensi dell'art. 183, co. 1, lett. a) del Testo Unico Ambientale⁹.

L'insieme dei previsti requisiti è stata, ad esempio, individuata in caso di stoccaggio di sostanze aeriformi in vista delle necessarie forme di smaltimento. Si pensi, ad esempio, alla captazione e allo stoccaggio di gas in bombole per un trasporto finalizzato allo smaltimento dello stesso¹⁰.

Ancora, se è indubbio che esistono ancor oggi alcuni indici normativi apparentemente anacronistici che sembrerebbero inquadrare il *biogas* come vero e proprio *rifiuto*, va detto che probabilmente gli stessi andrebbero oggi riconsiderati alla luce del mutato quadro tecnologico e giuridico odierno¹¹.

Focalizzandosi sul tema proprio del presente scritto, va osservato come il *biogas* destinato alla produzione di *biometano*, immediatamente dopo la produzione, è sottoposto al necessario processo di raffinazione (upgrading): se ne deduce, da un lato, che lo stesso non può essere qualificato come *emissione* (non essendo in nessun caso disperso in atmosfera) e, dall'altro, come lo stesso non possa neppure essere etichettato come *rifiuto* non potendo ritenersi configurata né la volontà, né l'intenzione, né l'obbligo di disfarsi.

Tale impostazione impone che il *biogas* e (a maggior ragione) il *biometano* debbano essere qualificati come veri e propri *prodotti*, frutto di un processo

produttivo, conformemente alla nozione di "*produttore del prodotto*" contenuta nello stesso TUA¹² nonché alla luce della specifica normativa di dettaglio dedicata.

La circostanza che il *recupero di materia* produce incidentalmente anche il *biogas* non può ritenersi sufficiente ad attrarre tutto il procedimento nell'ambito della gestione di rifiuti potendo, altresì, essere ipotizzabile anche un'ulteriore dimostrazione giuridica. Si può infatti ritenere applicabile al caso di specie il modello del *sottoprodotto* laddove non ci volessimo limitare a quello delle esclusioni dell'art. 185 (sulle esclusioni).

Ed invero, a ben vedere, il *biogas* si produce da un vero e proprio processo produttivo (quello del trattamento dei rifiuti organici) finalizzato prioritariamente a produrre altro (il compost). Con ciò rispettando la prima condizione dell'art. 184-bis¹³.

È certo che tale sostanza verrà riutilizzata (seconda condizione cfr nota n. 11) senza ulteriori trattamenti diversi dalla normale pratica industriale (terza condizione) e nel rispetto della salubrità e compatibilità ambientale (quarta ed ultima condizione).

A parere di chi scrive, quindi, non è lecito trattenere nel perimetro della normativa di rifiuti una sostanza/prodotto che si genera in un nuovo processo industriale che risulta perfettamente governato da precise regole autorizzatorie proprie che si andrebbero inevitabilmente ed inopportunamente a sovrapporre con quelle di rifiuto che rimangono serventi a fasi presupposte ma autonome da quelle di produzione

8 Art. 185, lett. a), D.lgs. 152/2006.

9 Ai sensi di tale ultima previsione, infatti, deve considerarsi rifiuto "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*". Così l'art. 183, co. 1, lett. A), D.lgs. 152/2006.

10 È il caso trattato da Cass. pen., sez. III, 12 novembre 2007, n. 41582, che ha affermato come "*possono costituire rifiuto le sostanze gassose qualora ai fini dello smaltimento siano immesse, da sole o insieme ad altre sostanze, in contenitori, oppure quelli effluenti gassosi che vengono stoccati e quindi smaltiti a mezzo di impianto indipendente rispetto a quello ove sono stati generati nel corso dell'attività produttiva*".

11 Il riferimento è, evidentemente, al Decreto MATTM 5 febbraio 1998, "*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*", nella parte in cui assoggetta alle procedure autorizzative semplificate anche il recupero di rifiuti mediante procedura di digestione anaerobica. Al *biogas* in tal modo prodotto è, per altro, attribuito il codice generico EER 19 06 99 (*Rifiuti non specificati altrimenti*), attribuibile a qualsiasi rifiuto prodotto in impianti di trattamento anaerobico di rifiuti.

12 Ai sensi dell'art. 183, co. 1, lett. g), D.lgs. 152/2006 è definito "*produttore di un prodotto*" "*qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti*".

13 Art. 184-bis:

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

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti

di Daniele Carissimi

AUTORIZZAZIONI

del biometano.

4. La definizione degli *standard* qualitativi del biometano

La definizione dei *criteri minimi quantitativi e qualitativi* del prodotto biometano deve essere ricostruita alla luce del citato Decreto 2 marzo 2018.

Prima di analizzare il portato di tale *corpus* normativo, tuttavia, può dirsi che già il Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28, all'art. 20 stabiliva che l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (oggi Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente) emana specifiche direttive relativamente alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di biometano alle reti del gas naturale i cui gestori hanno obbligo di connessione di terzi (art. 20, co. 1); e che, tali direttive, nel rispetto delle esigenze di sicurezza fisica e di funzionamento del sistema stabiliscono altresì: *“le caratteristiche chimiche e fisiche minime del biometano, con particolare riguardo alla qualità, l'odorizzazione e la pressione del gas, necessarie per l'immissione nella rete del gas naturale”* (art. 20, co. 2, lett. a).

In attuazione di tali disposizioni, l'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente) ha adottato:

1. la deliberazione 46/2015/R/gas, *“Direttive per le connessioni impianti di biometano alle reti del gas naturale e disposizioni in materia*

*di determinazione delle quantità di biometano ammissibili agli incentivi”*¹⁴;

2. successivamente alla pubblicazione del documento per la consultazione 484/2017/R/gas, la norma UNI EN 16723-2 che specifica i *requisiti e i metodi di prova per il gas naturale, il biometano e loro miscele al punto di utilizzo come carburanti per autotrazione*;
3. nonché, da ultimo, con Delibera 29 gennaio 2019 n. 27/2019/gas, si è avuto l'ultimo *“Aggiornamento delle direttive per le connessioni di impianti di biometano alle reti del gas naturale e attuazione delle disposizioni del decreto 2 marzo 2018”*¹⁵.

A tali previsioni devono poi aggiungersi:

- il **Decreto** del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico e il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali **23 gennaio 2012** e successive modifiche ed integrazioni relativo al sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi;
- nonché il **Mandato M/475** recante *“Mandato to CEN for standards for biomethane for use in transport and injection in natural gas pipelines”*, rilasciato al CEN dalla Commissione Europea, il 18 novembre 2010¹⁶.

Nelle more dell'approvazione delle richiamate previsioni comunitarie, infatti, il MISE ha ritenuto oppor-

riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

- 14 Mediante tale provvedimento, l'Autorità ha più nello specifico approvato l'Allegato A che contiene:
 - nella **Sezione I**, le direttive per la connessione degli impianti di biometano alle reti del gas naturale, sviluppate in coerenza con gli obiettivi indicati dal Decreto Legislativo n. 28/11, di garantire la sicurezza e l'efficienza tecnica nella gestione delle reti del gas, rendere trasparenti e certe le procedure di connessione alle reti e garantire l'economicità della connessione, volta a favorire un ampio utilizzo del biometano;
 - nella **Sezione II**, le disposizioni relative alle modalità di misurazione, determinazione e certificazione della quantità di biometano da ammettere agli incentivi ai sensi del decreto 5 dicembre 2013;
- 15 Tra i documenti richiamati Delibera 29 gennaio 2019 n. 27/2019/gas, val la pena ricordare le seguenti:
 1. **norme UNI EN**:
 - UNI EN 16726 *“Infrastrutture del gas – Qualità del gas – Gruppo H”*;
 - UNI EN 16723-1 *“Gas naturale e biometano per l'utilizzo nei trasporti e per l'immissione nelle reti di gas naturale – Parte 1: Specifiche per il biometano da immettere nelle reti di gas naturale”*;
 - nonché, UNI EN 16723-2 *“Gas naturale e biometano per l'utilizzo nei trasporti e per l'immissione nelle reti di gas naturale – Parte 2: Specifiche per combustibile per autotrazione”*;
 2. e **rapporti tecnici UNI/TR**:
 - UNI/TR 11677 *“Biometano per uso diretto in autotrazione”*;
 - UNI/TR 11722 *“Linee guida per la predisposizione dell'analisi di rischio per produttori di biometano da biomassa”*;
 - UNI CEN/TR 17238 *“Proposta di valori limite per i contaminanti del biometano individuati sulla base di valutazione degli impatti sulla salute umana”*.
- 16 Proprio mediante tale ultimo documento – oltre ad essere state emanate le normative UNI EN 16726 *“Infrastrutture del gas – Qualità del gas – Gruppo H”* e UNI EN 16723-1 *“Gas naturale e biometano per l'utilizzo nei trasporti e per l'immissione nelle reti di gas naturale – Parte 1: Specifiche per il biometano da immettere nelle reti di gas natura-*

Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire
all'Italia di crescere

AUTORIZZAZIONI

di Daniele Carissimi

tuno “prevedere limitazioni all'immissione del biometano nelle reti di trasporto e di distribuzione del gas naturale, nonché la possibilità che i gestori delle citate reti possano, in conformità con la normativa vigente, imporre condizioni per il monitoraggio della qualità di detta immissione” (così le premesse al Decreto MISE 2 marzo 2018).

Alla luce di tali premesse, è poi il Decreto 2 marzo 2018 del Ministero dello Sviluppo Economico a dettare alcune previsioni concernenti specifiche e requisiti minimi che il biometano deve possedere per poter essere immesso nel mercato¹⁷.

L'art. 1 (*Definizioni e ambito di applicazione*) descrive il biometano quale “combustibile ottenuto da biogas che, a seguito di opportuni trattamenti chimico-fisici, anche svolti, a seguito del convogliamento o del trasporto del biogas, in luogo diverso da quello di produzione, soddisfa le caratteristiche fissate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il servizio idrico, ora Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, di seguito denominata “Autorità”, con i provvedimenti di attuazione dell'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28, ed è quindi idoneo alla successiva fase di compressione per l'immissione nella rete del gas naturale [...]” (art. 1, comma 1).

Conformemente a tale definizione, è l'art. 3 (*Qualità e sostenibilità del biometano*) a richiamare plurime norme tecniche tra quelle cui s'è fatto cenno in precedenza.

L'insieme delle previsioni rinvenibili nel Decreto MISE 2 marzo 2018 e nelle specifiche tecniche elaborate da ARERA in attuazione dell'art. 20 del Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono certa-

mente idonee a fornire un quadro tecnico completo in relazione alle caratteristiche tecniche necessarie per la qualificazione del **prodotto** biometano.

5. Competenza per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione del biometano

In attuazione della Direttiva 2009/28/CE, con Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, il Legislatore ha infatti espressamente regolato l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di biometano e delle relative opere di modifica, stabilendo che le stesse sono effettuate tramite:

- i. **procedura abilitativa semplificata** per i nuovi impianti di capacità produttiva non superiore a 500 standard metri cubi/ora, nonché per le opere di modifica e per gli interventi di parziale o completa riconversione alla produzione di biometano di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione, che non comportano aumento e variazione delle matrici biologiche in ingresso;
- ii. **l'autorizzazione unica**, negli altri casi.

La procedura abilitativa semplificata e l'autorizzazione unica di cui ai punti precedenti seguono, rispettivamente, il dettato di cui agli artt. 5 e 6 del citato D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28.

**

5.1. Procedura abilitativa semplificata e relativa competenza

le” – si prevede, la definizione di una norma europea per le specifiche di qualità del biometano per uso autotrazione nonché norme europee o specifiche tecniche europee per quel che riguarda l'immissione del biometano nelle reti del gas naturale e che, nelle more dell'adozione delle citate norme, sia comunque possibile l'immissione del biometano nelle reti di trasporto e di distribuzione del gas naturale sulla base delle normative vigenti, fissando, ove necessario, limiti alle tipologie di biometano da immettere nelle citate reti, anche tenendo conto dell'adozione di sistemi di monitoraggio della qualità del biometano.

17 In particolare, per quanto qui di interesse, tale previsione afferma che:

- per la qualità del biometano si applicano le disposizioni del decreto del Ministero dello sviluppo economico 19 febbraio 2007, delle norme tecniche europee elaborate a supporto del mandato M/475 e delle norme tecniche nazionali applicabili (comma 1);
- le disposizioni in materia di *qualità* richiamate al comma 1, nonché le disposizioni in materia di misura della quantità e dell'odorizzazione del biometano, nei casi previsti dalla normativa, e le altre disposizioni ritenute necessarie dall'Autorità per assicurare la corretta determinazione dei certificati di immissione in consumo si applicano al biometano comunque immesso nella rete del gas naturale (comma 3);
- comunque, per quanto concerne la qualità del biometano immesso in rete al di fuori delle reti del gas con obbligo di connessioni di terzi, il produttore del biometano deve assicurare quanto previsto al comma 1, effettuando misure di qualità secondo le modalità e frequenze previste dal rapporto tecnico UNI/TR 11537:2016 (comma 4);
- infine, il biometano comunque immesso nei trasporti ai sensi del presente decreto, deve rispettare quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 23 gennaio 2012 e successive modifiche e integrazioni, secondo le linee guida definite dal Comitato termotecnico italiano per la qualificazione degli operatori economici della filiera di produzione del biometano ai fini della tracciabilità e del bilancio di massa di cui alla UNI/TS 11567 e sue modifiche o integrazioni (comma 6).

di *Daniele Carissimi*

AUTORIZZAZIONI

Ai sensi dell'art. 6, co. 2 D.lgs. 28/2011, la procedura abilitativa semplificata è di competenza del Comune.

In particolare, precisa la norma che il proprietario dell'immobile o chi abbia la disponibilità sugli immobili interessati dall'impianto e dalle opere connesse presenta al Comune, mediante mezzo cartaceo o in via telematica, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, una dichiarazione accompagnata da una dettagliata relazione che attesti la compatibilità del progetto con gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

**

5.2. Autorizzazione Unica e relativa competenza

Più nel dettaglio, e per quanto qui di rilievo, con riferimento all'autorizzazione unica di cui all'art. 5, tale ultima norma opera un rinvio all'art. 12 (*Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative*) del D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, a mente del quale la costruzione e la realizzazione di impianti di produzione, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi sono soggetti ad una **autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate** dalla Regione (comma 2).

Ai sensi del comma 3, l'autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni.

Il rilascio dell'autorizzazione costituisce titolo a costruire e mettere in esercizio l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto.

Salvo eccezioni, il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 TUA, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

Quanto alla realizzazione degli impianti alimentati a biomassa, inclusi quelli di biogas e gli impianti per la produzione di biometano di nuova costruzione, il comma 4-bis aggiunge che il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto.

6. Similitudini con il caso di cui alla nota prot. 0014430 del 10 settembre 2018, avente ad oggetto l'autorizzazione di un impianto di produzione di gessi di defecazione da fanghi di depurazione.

Anche alla luce del quadro normativo descritto, la situazione della produzione di biometano da FORSU pare non dissimile da quella della produzione di gessi di defecazione da fanghi di depurazione.

In tale ipotesi – trattata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in nota prot. 0014430 del 10 settembre 2018 – una Provincia chiedeva chiarimenti circa le procedure amministrative applicabili alla richiesta di autorizzazione presentata da una società per la produzione di gessi di defecazione dal trattamento dei fanghi di depurazione.

La Provincia, richiamando la nota sentenza del Consiglio di Stato n. 1229 del 28 febbraio 2018, escludeva la possibilità di poter rilasciare una autorizzazione ai sensi dell'art. 184-ter (*Cessazione della qualifica di rifiuto*) D.lgs. 152/2006 in assenza di criteri specifici adottati a livello comunitario o nazionale.

Al diniego in parola, tuttavia, la società istante replicava sostenendo che i gessi di defecazione sono disciplinati dal Decreto legislativo 75/2010 concertato con il Ministero dell'Ambiente e che, similmente, nel decreto vengono disciplinati altri prodotti fertilizzanti derivanti da rifiuti quali gli ammendanti compostati.

In merito, il MATTM specificava anzitutto che la questione della possibilità delle autorizzazioni *End of Waste* (cessazione della qualifica di rifiuto) caso per caso da parte delle autorità locali è stata esplicitamente avallata dal nuovo articolo 6, paragrafo 4, della Direttiva 2018/851/UE ove si stabilisce la possibilità, per le autorità competenti, di rilasciare autorizzazioni *End of Waste* caso per caso.

Alla luce di tali premesse, il Ministero chiariva che: *“poiché le caratteristiche del prodotto fertilizzante “gesso di defecazione” sono state già normate a livello nazionale con il decreto legislativo 75/2010, l'autorizzazione per la produzione di gessi di defecazione che la Provincia è chiamata a rilasciare non consiste in un'autorizzazione End of Waste caso per caso. Pertanto, l'operazione in questione consiste in un'attività di recupero di rifiuti che, come tale, necessita di una procedura di autorizzazione ai sensi dell'articolo 208 del decreto legislativo 152/06 e non in una autorizzazione ai sensi dell'articolo 184 ter del medesimo decreto. Infatti la Provincia deve verificare che la procedura di recupero avvenga in conformità a quanto stabilito dal decreto legislativo 75/2010 in merito alla tipologia dei rifiuti ammis-*

Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire
all'Italia di crescere

AUTORIZZAZIONI

di Daniele Carissimi

sibili, al processo di trattamento ed alla qualità del prodotto ottenuto. È inoltre nella facoltà della Provincia dettare ulteriori specifiche o prescrizioni se le condizioni del caso lo richiedono”.

7. Conclusioni con riferimento all'autorizzazione alla produzione di biometano da FORSU

Alla luce dei rilievi formulati, deve ritenersi come – al pari di quanto affermato in materia di gessi di defecazione – anche l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di biometano da FORSU non sembra legittimo farle rientrare nell'ambito di applicazione della cessazione della qualifica del rifiuto ai sensi dell'art. 184-ter del Testo Unico Ambientale.

Le caratteristiche del *biometano* – lungi dal necessitare di ulteriori criteri specifici (che contengano valori limite per le sostanze inquinanti e tengano conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto) – sono state compiutamente delineate nell'ambito dell'ordinamento nazionale per il tramite di un articolato sistema regolatorio.

L'attività di *recupero* della frazione del rifiuto solido urbano per la produzione di biogas sembra poter essere autorizzata, anche in assenza di criteri specifici rilasciati ai sensi dell'art. 184-ter che peraltro è lecito non doversi attendere proprio in ragione di una regolamentazione esistente che risulta oltremodo esaustiva e sufficiente a delineare i presupposti specifici.

In particolare, l'ente titolare di tale potestà – o quello eventualmente delegato – sembra sufficiente che verifichi che la procedura di recupero avvenga in conformità a quanto stabilito dal Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 2 marzo 2018 “Promozione dell'uso del biometano e degli altri biocarburanti avanzati nel settore dei trasporti” e dal Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 di “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”.

Ad essere tenuti in debita considerazione, naturalmente, dovranno essere altresì i provvedimenti emanati dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) in attuazione dell'art. 20 D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 e, segnatamente, la recente Delibera 29 gennaio 2019 n. 27/2019/gas, recante Aggiornamento delle direttive per le connessioni di impianti di biometano alle reti del gas naturale e attuazione delle disposizioni del decreto 2 marzo 2018.

Rimane comunque nella facoltà dell'ente autorizzante dettare ulteriori specifiche o prescrizioni se le condizioni del caso lo richiedono.

Conforme a tale interpretazione pare altresì la disciplina autorizzatoria descritta dal Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, la quale non pone alcun esplicito richiamo alla previsione di cui all'art. 184-ter del D.lgs. 152/2006.

Autolesionismo, EOW e biometano.
Come voler impedire
all'Italia di crescere

SPECIALE ENTI PUBBLICI E SOCIETÀ PARTECIPATE

OFFERTA RISERVATA

- CORSO DI FORMAZIONE in house^[1];
- NEWSLETTER dedicata mensile, con info, news e approfondimenti su temi indicati dal cliente;
- SCONTO del 30% su tutti i nostri servizi

COSTO: 795 euro^[2]

[1] Della durata di 4 ore. Per avere l'elenco dei corsi disponibili scrivere a: commerciale@ambientelegale.it.

[2] L'importo è al netto delle spese vive e dell'IVA qualora dovuta.

di Giovanna Galassi

MISCELAZIONE

“ Il mixing nelle fonti europee: problemi di traduzione e trasposizione delle norme ”

di GIOVANNA GALASSI

Dott.ssa in Giurisprudenza - Studio Legale Ambientale Carissimi

Il mixing nelle fonti europee:
problemi di traduzione
e trasposizione delle norme

ABSTRACT

La miscelazione dei rifiuti non è definita nelle fonti europee, ma una lettura dei testi originali riconosce il *mixing* quale operazione di trattamento. Se così è, oltre l'autorizzazione per il trattamento dei rifiuti, esiste un controllo ulteriore rispetto a quello ordinario dal quale deve risultare che l'impresa sia in grado di garantire il rispetto della protezione della salute umana e dell'ambiente, secondo la normativa. Ma, allora, le miscelazioni non vietate dalla norma non sono proprio libere e, quindi, svincolate dalle autorizzazioni per il trattamento dei rifiuti. Questo lo dice la Corte Costituzionale, quando dichiara costituzionalmente illegittima la liberalizzazione delle miscelazioni non vietate. La ragione risiede nelle fonti originali europee, che mostrano quanto la liberalizzazione fosse disallineata al diritto europeo. Andiamo a leggere!

IN SINTESI

- Nel diritto europeo viene posto il divieto di miscelazione ai sensi dell'art. 18 della Direttiva 2008/98;
- la miscelazione è riconosciuta come operazione di trattamento dagli Allegati I e II della Direttiva;
- tutte le operazioni di cui agli Allegati I e II – e quindi anche la miscelazione di rifiuti – dovrebbero essere autorizzate;
- oltre l'autorizzazione per il trattamento dei rifiuti, esiste un controllo ulteriore rispetto a quello ordinario dal quale deve risultare che l'impresa sia in grado di garantire il rispetto della protezione della salute umana e dell'ambiente di cui all'art. 13;
- la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 3-bis nell'art. 187. La norma, liberalizzando le miscelazioni non vietate dall'art. 187, comma 1 si pone in contrasto con l'art. 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE.

MISCELAZIONE

di Giovanna Galassi

1. Il concetto di miscelazione nel diritto europeo

Se si cerca una definizione del concetto di miscelazione di rifiuti nel diritto europeo il risultato è vano. La Direttiva 2008/98¹ all'art. 18 così dispone: “Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i rifiuti pericolosi non siano miscelati con altre categorie di rifiuti pericolosi o con altri rifiuti, sostanze o materiali. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose”.

Anzi, se ci si aiuta con la *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, si trova conferma di tale carenza al paragrafo 5.2 - *How is the key term “mixing” to be understood, and what is the relation to the WFD terms “blending” and “dilution”?* – ove si legge: “The term “mixing” is not defined in the WFD, just as the terms “blending” (used in the framework of the treatment operation description in Annexes I and II) and “dilution” (Article 18(1) WFD) are not defined...”².

*

Dalla lettura delle fonti emerge anche un altro dato di rilievo. Nella direttiva, all'art. 18, si specifica che “la miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose”.

Nella *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, si debutta con una vicinanza concettuale tra miscelazione e diluizione, che diventa marcata proseguendo nella lettura, quando si dice che: “Dilution could be understood as including mixing with the aim of lowering concentration levels of hazardous agents present in the waste”³.

E si giunge ad affermare che lo stato di aggregazione dei rifiuti e le motivazioni che hanno condotto alla miscelazione non rilevano al cospetto del divieto di miscelazione di rifiuti contenuto nell'art. 18 della Direttiva 2008/98/CE e delle relative disposizioni in deroga (v. infra), che si applicherebbero indipendentemente da ciò: “Indeed, the ban on the mixing of hazardous waste in Article 18(1) WFD and the requirements for derogation in Article 18(2) WFD apply irrespective of the aggregation state of the

waste in question and the reasons — if any — for the person or institution to undertake the mixing of waste. On the basis of this understanding, ‘blending’ and ‘dilution’ would be sub-categories of mixing for which no specific provisions are foreseen and which are mainly introduced for clarification purposes.”⁴

La conclusione è espressa chiaramente subito dopo: “blending” and “dilution” are sub-categories of mixing for which no specific provisions are foreseen and which are mainly introduced for clarification purposes”⁵.

Come fa notare anche la dottrina, la diluizione assurgerebbe a sottocategoria della miscelazione, per la quale non sono previste disposizioni specifiche: tale concetto sarebbe, quindi, introdotto solo allo scopo di chiarimento del generale divieto di miscelazione⁶.

*

Sempre nelle linee guida, al punto 5.1, leggiamo che la miscelazione è riconosciuta come operazione di trattamento dagli Allegati I e II della Direttiva: “The mixing of waste is common practice in the EU and is recognised as a treatment operation by Annex I and II to the WFD (see footnotes to operations D13 / R12)”.

Se torniamo alla Direttiva, ai sensi dell'art. 3, comma 14 per “trattamento” si intendono le “operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento”. L'art. 3, comma 15, definisce il concetto di “recupero” e rinvia all'elenco di cui all'Allegato II. Nell'allegato II (relativo alle operazioni di recupero) si prevede: “Operazione R 12: Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R 1 a R 11”.

Nella nota esplicativa in originale inglese compare espressamente la miscelazione: *If there is no other R code appropriate, this can include preliminary operations prior to recovery including pre-processing such as, inter alia, dismantling, sorting, crushing, compacting, pelletising, drying, shredding, conditioning, repackaging, separating, blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered R1 to R11*”.

Altrettanto, nel testo base francese compare

1 La nuova direttiva 851/2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE non ha apportato variazioni.

2 Traduzione di cortesia: La miscelazione non è definita nella direttiva 2008/98 così come il miscuglio e la diluizione.

3 Traduzione letterale di cortesia: La diluizione potrebbe essere intesa come concetto che include la miscelazione con l'obiettivo di diminuire i livelli di concentrazione di agenti pericolosi presenti nei rifiuti

4 Traduzione di cortesia: in effetti il divieto di miscelazione dei rifiuti di cui all'art. 18 della Direttiva 2008/98/CE e le disposizioni in deroga si applicano **indipendentemente dallo stato di aggregazione dei rifiuti** in questione e dalle motivazioni – se ve ne sono – del soggetto o dell'ente e che hanno condotto ad effettuare la miscelazione.

5 Traduzione cortesia: mescolanza e diluizione sono sottocategorie della miscelazione, per la quale non sono previste disposizioni specifiche e tali concetti sarebbero introdotti al solo scopo di chiarimento del concetto di miscelazione.

6 “Cosa s'intende per “diluizione” nell'ambito della gestione dei rifiuti?” di G. Guagnini in www.tuttoambiente.it.

di Giovanna Galassi

MISCELAZIONE

“*mélange*” cioè la miscelazione : “*s’il n’existe aucun autre code R approprié, cette opération peut couvrir les opérations préalables à la valorisation, y compris le prétraitement, à savoir notamment le démantèlement, le triage, le concassage, le compactage, l’agglomération, le séchage, le broyage, le conditionnement, le reconditionnement, la séparation, le regroupement ou le mélange, avant l’exécution des opérations numérotées R 1 à R 11*”.

Il nostro traduttore è stato, invece, poco corretto così traducendo: “*In mancanza di un altro codice R appropriato, può comprendere le operazioni preliminari precedenti al recupero, incluso il pretrattamento come, tra l’altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l’essiccazione, la triturazione, il condizionamento, il ricondizionamento, la separazione, il raggruppamento prima di una delle operazioni indicate da R 1 a R 11*”.

Se ora ci spostiamo all’Allegato I – operazioni di smaltimento - notiamo una ulteriore sconnessione tra testi. Nel testo inglese, l’operazione D 13 è: “*D13 Blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered D1 to D12*”.

Nella versione francese troviamo: “*Regroupement ou mélange préalablement à l’une des opérations numérotées D 1 à D 12*”.

Mentre nella traduzione italiana ci si è ancora dimenticati della miscelazione: “*Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D 1 a D 12*”. In mancanza di un altro codice D appropriato, può comprendere le operazioni preliminari precedenti allo smaltimento, incluso il pretrattamento come, tra l’altro, la cernita, la frammentazione, la compattazione, la pellettizzazione, l’essiccazione, la triturazione, il condizionamento o la separazione prima di una delle operazioni indicate da D 1 a D 12.

In tutti i casi, la superficialità del nostro traduttore non creerebbe nulla di più di una confusione nei lettori, senza particolare conseguenza poiché l’elenco degli allegati è solo esemplificativo. Possiamo dire pertanto che il “*mixing*” è una operazione di gestione di rifiuti⁷. E ciò avrà conseguenze riguardo alla necessità di autorizzazione. Per ora, possiamo osservare che se ai sensi dell’art. 23 della Direttiva al comma 1 si prevede che “*Gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l’autorizzazione*

dell’autorità competente” perciò tutte le operazioni di cui agli Allegati I e II – e quindi anche la miscelazione di rifiuti – dovrebbero essere autorizzate. E il passaggio successivo, senza troppa immaginazione, dovrebbe essere che non possono essere liberalizzate. Ma vediamo più avanti.

2. Il concetto di miscelazione nel diritto nazionale: la definizione della giurisprudenza

Tornando al concetto di miscelazione, la carenza di definizione coinvolge anche la normativa nazionale: il d.lgs n. 152/06 all’art. 187⁸ non predispone una definizione della miscelazione, ma solo la miscelazione vietata, riproducendo il concetto europeo della diluizione – sottocategoria della miscelazione: “*1. È vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose...*”.

La giurisprudenza si preoccupa, allora, di definire la miscelazione e lo fa in via analogica, estendendo alla normativa generale sui rifiuti il concetto di “*miscela di rifiuti*” proprio delle spedizioni di rifiuti, di cui al Regolamento CE n 1013 del 2006. Così conclude che “*Nell’ambito del Regolamento CE n 1013 del 2006, a proposito della spedizione di rifiuti, nell’articolo 2 n 3 si parla di “ miscela di rifiuti” e si stabilisce che detta “miscela” consiste “nei rifiuti che risultano dalla mescolanza intenzionale o involontaria di due o più tipi di rifiuti diversi quando per tale miscela non esiste una voce specifica negli allegati II,IIIB,IV e IV A”*. Tale definizione può in via analogica essere applicata anche alla normativa generale sui rifiuti e quindi la miscelazione potrebbe essere definita come l’operazione consistente nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi in modo da dare origine ad una miscela per la quale invece non esiste uno specifico codice identificativo”⁹.

Sulla scia di questa pronuncia successivamente¹⁰ si ribadisce il costante indirizzo in forza del quale “*la miscelazione di rifiuti consiste nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi, sì da dare origine ad una miscela per la quale non è previsto uno specifico codice identificativo*”.

Il mixing nelle fonti europee: problemi di traduzione e trasposizione delle norme

7 In tal senso la Corte Costituzionale del 12 aprile 2017, n. 75. Così anche la dottrina “*La miscelazione dei rifiuti dopo la sentenza della Consulta*”, nota a Corte costituzionale 12 aprile 2017, n. 75, di V. Paone.

8 La stessa carenza apparteneva al decreto Ronchi, ove l’art. 9 vietava la miscelazione tra rifiuti pericolosi e la miscelazione tra rifiuti pericolosi e non pericolosi, senza proporre indicazioni sul concetto di miscelazione.

9 Cass. Pen., Sez. III, dell’8 maggio 2009, n. 19333.

10 Cass. Penale, Sez. III, del 30 giugno 2015, n. 27135.

MISCELAZIONE

di Giovanna Galassi

Recentemente la Cassazione Penale¹¹ è tornata sulla nozione di miscelazione, ribadendo ancora che *“la miscelazione dei rifiuti può essere definita come l’operazione consistente nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi in modo da dare origine ad una miscela per la quale invece non esiste uno specifico codice identificativo”*.

La dottrina intende la miscelazione quale unione e mescolatura indistinta di rifiuti tale da rendere difficile o addirittura impossibile la successiva diversificazione¹².

3. Il divieto di miscelazione dei rifiuti pericolosi

Nel diritto europeo viene posto il divieto di miscelazione ai sensi dell’art. 18 della Direttiva 2008/98: *“Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i rifiuti pericolosi non siano miscelati con altre categorie di rifiuti pericolosi o con altri rifiuti, sostanze o materiali. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose.*

2. In deroga al paragrafo 1, gli Stati membri possono permettere la miscelazione a condizione che:

- a) l’operazione di miscelazione sia effettuata da un ente o da un’impresa che ha ottenuto un’autorizzazione a norma dell’articolo 23;
- b) le disposizioni dell’articolo 13 siano ottemperate e l’impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull’ambiente non risulti accresciuto;
- e c) l’operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili.

3. Fatti salvi i criteri di fattibilità tecnica ed economica, qualora i rifiuti pericolosi siano stati miscelati senza tener conto di quanto previsto dal paragrafo 1, si procede alla separazione, ove possibile e necessario, per ottemperare all’articolo 13”.

Si prevedono, quindi, miscelazioni vietate (art. 18, paragrafo 1), ma autorizzabili in deroga (art. 18, paragrafo 2), e miscelazioni non vietate (non in deroga).

La dottrina ha osservato che da una mera lettura del testo sembrerebbe che per i rifiuti non esplicitamente menzionati la miscelazione potrebbe avere luogo liberamente, senza autorizzazione, ma giustamente si osserva che la stessa Direttiva n. 2008/98/Ce detta in linea generale l’obbligo di autorizzare tutte le opera-

zioni di miscelazione come risulta dagli Allegati I e II che definiscono le operazioni di gestione dei rifiuti soggette al controllo dell’autorità pubblica¹³.

Una lettura orientata dall’ausilio dei testi originali della direttiva, come si è argomentato sopra, giunge a riconoscere il *“mixing”* come operazione di gestione di rifiuti oggetto di autorizzazione. Leggendo di nuovo l’art. 18 comprendiamo, allora, che gli Stati membri possono permettere le miscelazioni a condizione che siano effettuate *“da un ente o da un’impresa che ha ottenuto un’autorizzazione a norma dell’articolo 23”*. Quindi, oltre l’autorizzazione per il *“trattamento”* dei rifiuti, esiste un controllo ulteriore rispetto a quello ordinario dal quale deve risultare che l’impresa sia in grado di garantire il rispetto della protezione della salute umana e dell’ambiente di cui all’art. 13¹⁴.

*

Veniamo ora al diritto interno, ove il divieto di miscelazione dei rifiuti pericolosi è sancito ai sensi dell’art. 187 del d.lgs n. 152/06, che nella stesura attualmente vigente così suona: *“1. È vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose.*

2. In deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 a condizione che:

- a) siano rispettate le condizioni di cui all’articolo 177, comma 4, e l’impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull’ambiente non risulti accresciuto;
- b) l’operazione di miscelazione sia effettuata da un ente o da un’impresa che ha ottenuto un’autorizzazione ai sensi degli articoli 208, 209 e 211;
- c) l’operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all’articolo 183, comma 1, lettera nn).

2-bis. Gli effetti delle autorizzazioni in essere relative all’esercizio degli impianti di recupero o di smaltimento di rifiuti che prevedono la miscelazione di rifiuti speciali, consentita ai sensi del presente articolo e dell’allegato G alla parte quarta del presente decreto, nei testi vigenti prima della data di entrata

11 Cass. Pen., Sez. III, del 1 febbraio 2019, n.4976.

12 “Cosa s’intende per “diluizione” nell’ambito della gestione dei rifiuti?” di G. Guagnini in www.tuttoambiente.it. Si veda anche S. Maglia, “Il nuovo manuale pratico dei rifiuti” CELT, 2004, cap. 8, p. 119 e ss; P. Ficco, “La gestione dei rifiuti”, Edizioni Ambiente, 2004; C. Parodi, “Le nuove indicazioni sulla miscelazione dei rifiuti” in Ambiente & Sicurezza, 8 marzo 2011, n. 4, pagg. 31 e ss.

13 “La miscelazione dei rifiuti dopo la sentenza della Consulta”, op. cit., di V. Paone.

14 V. Paone., op. cit.

di Giovanna Galassi

MISCELAZIONE

in vigore del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, restano in vigore fino alla revisione delle autorizzazioni medesime.

3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni specifiche ed in particolare di quelle di cui all'articolo 256, comma 5, chiunque viola il divieto di cui al comma 1 è tenuto a procedere a proprie spese al rispetto di quanto previsto dall'articolo 177, comma 4.

[3-bis. Le miscele non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge.]¹⁵

Dalla normativa emerge:

- divieto di miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità¹⁶ e divieto di miscelare rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi;
- la miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose;
- si consentono miscele in deroga (ai sensi del comma 2) di rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità e o con altri rifiuti a tali condizioni:
 - siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 177, comma 4 (cioè che non vi sia pericolo per la salute dell'uomo e non vi sia pregiudizio per l'ambiente) e l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente non risulti accresciuto;
 - l'operazione di miscelazione venga effettuata da un ente o da un'impresa che abbia ottenuto un'autorizzazione ai sensi degli artt. 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti), 209 (Rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possesso di certificazione ambientale), 211 (Autorizzazione di impianti di ricerca e di sperimentazione) del d.lgs n. 152/06;
 - l'operazione di miscelazione sia conforme alle migliori tecniche disponibili di cui all'art. 183, comma 1, lettera nn).

Il comma 2-bis, introdotto dall'art. 14, c. 8-*quater*, del D.L. n. 91/2014¹⁷ così come convertito dalla legge n. 116/2014, consente che gli effetti delle autorizzazioni in essere relative all'esercizio degli impianti di recupero o di smaltimento di rifiuti che prevedono la miscelazione di rifiuti speciali, consentita ai sensi del presente articolo e dell'allegato G alla parte quarta del presente decreto, nei testi vigenti prima della data di entrata in vigore del d.lgs n. 205/10, restino in vigore fino alla revisione delle autorizzazioni medesime.

Al comma 3 si prevede che, a fronte della violazione del divieto di miscelazione:

- si applicano le sanzioni di cui all'art. 256, comma 5;
- si prevede quale sanzione accessoria di procedere a proprie spese alla separazione dei rifiuti miscelati.

4. La liberalizzazione delle miscele non vietate

Ad un certo momento il nostro Legislatore ha ritenuto opportuno sottrarre ad autorizzazione la miscelazione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità (elencate nell'Allegato I della Parte IV del D.Lgs. 152/2006) e quella fra rifiuti non pericolosi.

L'art. 187 del d.lgs n. 152/06, al comma 1 detta, infatti, in via generale il divieto di miscelazione di rifiuti pericolosi con differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. Il divieto trova anche una deroga al comma 2, che consente la miscelazione in deroga di rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità tra loro o con altri rifiuti, sostanze o minerali, che può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209, e 211 al rispetto delle seguenti condizioni:

- l'impatto negativo della gestione dei rifiuti sull'ambiente non risulti accresciuto;
- l'operazione di miscelazione dei rifiuti sia effettuata da un ente o una impresa che sia in possesso di una autorizzazione di cui agli artt. 2083 2094 e 2115 del TUA;
- l'operazione di miscelazione sia effettuata in con-

Il mixing nelle fonti europee:
problemi di traduzione
e trasposizione delle norme

¹⁵ Comma aggiunto dall'art. 49, comma 1, legge n. 221 del 2015, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale, n. 75 del 12 aprile 2011.

¹⁶ La dottrina puntualizza un'ulteriore cattiva trasposizione sul punto in quanto la differenza tra rifiuti pericolosi a seconda delle caratteristiche di pericolosità non trova riscontro nell'art. 18 Direttiva.

¹⁷ D.L. del 24 giugno 2014, n. 91, recante "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea".

MISCELAZIONE

di Giovanna Galassi

formità alle migliori tecniche disponibili.

Una tale formulazione, combinata ad una scarsa percezione della corretta lettura delle fonti europee, ha – erratamente – indotto a ritenere che le miscele non vietate (quelle relative a rifiuti aventi la stessa classe di pericolosità e quelle tra rifiuti non pericolosi come dice la normativa interna) fossero libere e, quindi, svincolate dall'autorizzazione ex art. 208, 209 e 211 del D.Lgs. n. 152/2006.

All'esito di una tale convincimento è stato coniato, quindi, il comma 3-bis dell'art. 187, introdotto dall'art. 49, comma 1 della legge n. 221 del 2015 (c.d. Green Economy), che così disponeva: *“Le miscele non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge”*.

5. La liberalizzazione è incostituzionale

Come prevedibile, la liberalizzazione è stata oggetto di critiche al vaglio della corretta formulazione delle fonti. Si è scomodata la nostra Corte Costituzionale¹⁸ che ne ha dichiarato l'illegittimità¹⁹. La dottrina non ha mancato di considerare la pronuncia *“incon-sueta”* se non altro poiché si accoglie un ricorso regionale su una tematica che tocca valori fondamentali, sia perché il giudizio è azionato da una Regione che lamenta la violazione di una disciplina dell'Unione europea da parte del legislatore statale e non già dallo Stato, come normalmente accade²⁰.

La Regione Lombardia, infatti, impugnava l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 22, avanzando cinque censure:

- **Violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Direttiva 2008/98/CE, e dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione.** La norma statale sottrarrebbe all'autorizzazione *“e alle prescrizioni ad essa connesse”* la miscelazione di rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità e quella fra rifiuti non pericolosi, che invece sarebbe assoggettata ad autorizzazione dall'art. 23, paragrafo 1, della direttiva n. 2008/98/CE, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Infatti, la miscelazione

dei rifiuti rientrerebbe nel genus del *“trattamento”* dei rifiuti e, in base all'art. 23, paragrafo 1, della citata direttiva, *“[g]li Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente”*.

- **Contrasto con l'art. 17 della direttiva, che sancisce il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi.** Consentendo *“la miscelazione priva di autorizzazione e di controllo di rifiuti con uguale indice di pericolosità”*, infatti, l'impugnato art. 49 ne inibirebbe la tracciabilità, posto che l'operazione di miscelazione termina con l'unione di diversi rifiuti.
- **Violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3,** perché la norma impugnata non consente di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-*quiquies* comma 2 del d.lgs. n. 152/06, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti». L'art. 49 impedirebbe alle regioni di fissare livelli di tutela ulteriori, *“al fine di disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze”*, liberalizzando un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente, *“se non contenuta in limiti, prescrizioni e controlli che solo l'autorizzazione può garantire”*, con riferimento alle *“condizioni specifiche dei siti e degli impianti”*.
- **Violazione dell'art. 117, comma 3,** in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro. La miscelazione, priva di prescrizioni *“impianto specifiche”*, potrebbe comportare rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori a causa di reazioni impreviste o emanazione di sostanze tossiche.
- **Violazione dell'art. 118 Cost.,** in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti e per contrasto con l'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali.
- **Violazione dell'art. 97 Cost.:** l'incertezza nelle situazioni giuridiche causata dalla norma impugnata, che lascerebbe all'iniziativa individuale di stabilire le modalità di smaltimento rifiuti, comporterebbe la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa.

18 Corte Costituzionale del 12 aprile 2017, n. 75.

19 Si veda *“Miscelazione, sì. Miscelazione, forse. Miscelazione, no. La Corte Costituzionale è intervenuta”* di C. Annaloro in Ambiente Legale Digesta luglio-agosto 2017.

20 *“Liberalizzare senza inquinare: il caso della miscelazione di rifiuti pericolosi, ovvero, la salvaguardia di valori fondamentali, il rispetto di discipline eurounitarie e la tutela – indiretta – delle competenze regionali”*, di M. Belletti del 20 ottobre 2017.

di Giovanna Galassi

MISCELAZIONE

La Consulta argomenta che in base alla direttiva n. 2008/98/CE vi sono miscelezzioni vietate, ma autorizzabili in deroga e miscelezzioni non vietate (non in deroga), ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti (art. 23). Prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa europea. Anche per la Corte Costituzionale, pertanto, la distrazione del nostro traduttore (la miscelezzione non è testualmente compresa negli Allegati I e II, come non figura negli Allegati B e C, Parte IV, D.Lgs. n. 152/2006) solo un difetto di trasposizione a livello nazionale del testo comunitario, senza particolare conseguenza perché l'elenco di cui agli allegati è meramente esemplificativo.

La Corte Costituzionale, in definitiva, ritiene incostituzionale l'art. 49 della legge n. 221 del 2015 per tre motivi²¹:

- violazione delle disposizioni della direttiva 2008/98 in tema di autorizzazioni per il trattamento dei rifiuti, nella quale rientra anche la miscelezzione;
- lesione della competenza regionale in materia di tutela della salute²²;
- lesione della funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti, avente rango costituzionale²³.

Si conclude, quindi, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge n. 221 del 2015 che ha introdotto il comma 3-bis nell'art. 187. La norma,

liberalizzando le miscelezzioni non vietate dall'art. 187, comma 1, cioè sottraendo ad autorizzazione la miscelezzione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità (elencate nell'Allegato I alla Parte IV del codice dell'ambiente) e quella fra rifiuti non pericolosi, si pone in contrasto con l'art. 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/98/CE, ai sensi della quale esistono miscelezzioni vietate (art. 18, paragrafo 1), ma autorizzabili in deroga (art. 18, paragrafo 2) e miscelezzioni non vietate (non in deroga), ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti (art. 23).

Fin dal giorno successivo a tale pronuncia (pubblicata in GU del 19 aprile 2017) qualsiasi attività di miscelezzione non autorizzata doveva cessare in quanto illecita.

6. Qualche problema con il passato

Ma cosa accade a coloro che prima del 20 aprile 2017 svolgevano legittimamente attività di miscelezzione senza autorizzazione? E a coloro che operavano ancora prima della liberalizzazione (cioè prima del 2 febbraio 2016)?

La dottrina²⁴ argomenta che in base ad un orientamento consolidato *“la norma dichiarata incostituzionale, ove più favorevole, può continuare ad applicarsi, per il principio del favor rei, soltanto ai fatti commessi sotto la sua apparente vigenza, ma non anche ai fatti che siano stati commessi sotto la vigenza della normativa precedente, dovendo escludersi che una norma costituzionalmente illegittima*

Il mixing nelle fonti europee: problemi di traduzione e trasposizione delle norme

21 “Miscelezzione dei rifiuti: gli effetti della incostituzionalità dell'art.49 della legge sulla green economy” di P. Fimiani in Rifiuti n. 252 luglio 2017.

22 La Corte costituzionale ritiene che *“la violazione dell'art. 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali. Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 58 del 2015, n. 244 del 2012, n. 373 del 2010, n. 249, n. 225 e n. 61 del 2009, n. 62 del 2008), dalla direttiva 2008/98/CE (si vedano il preambolo e, in particolare, gli artt. 1, 12, 13 e 17) e dal codice dell'ambiente (si vedano, in particolare, gli artt. 177, 179, 182-bis, 191 e 208, comma 1). Tale collegamento è stato affermato anche con specifico riferimento alla miscelezzione dei rifiuti, come risulta dal punto 43 del preambolo e dall'art. 18, paragrafo 2, lettera b), della direttiva n. 2008/98/CE, nonché dall'art. 187, comma 2, del codice dell'ambiente. Si deve concludere dunque che la norma statale impugnata è idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute e in concreto, per quanto riguarda segnatamente il caso in esame, rende parzialmente inapplicabile la disciplina adottata dalla Regione Lombardia al fine di regolare le miscelezzioni dei rifiuti, ossia il decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596, e il decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795”.*

23 La Corte Costituzionale afferma che *“alla funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti, il cui esercizio risulta ora escluso dalla norma impugnata per certe fattispecie, deve riconoscersi rango costituzionale, giacché l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuisce alle regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall'art. 3-quinquies, comma 3, del codice dell'ambiente. La violazione della direttiva determina, dunque, anche la lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione”.*

24 “Miscelezzione dei rifiuti: gli effetti della incostituzionalità dell'art.49 della legge sulla green economy” di P. Fimiani cit.

MISCELAZIONE

di Giovanna Galassi

possa determinare un trattamento più favorevole anche con riferimento a fatti pregressi, posti in essere nel vigore della normativa più severa” (v., negli stessi termini, la sentenza n. 394 del 23/11/2006 della Corte costituzionale), rappresentando l’effetto in malam partem “una conseguenza dell’automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria”²⁵.

E si mostra la distinzione tra abrogazione e declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi: “i fenomeni dell’abrogazione e della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi vanno tra loro nettamente distinti, perché si pongono su piani diversi, discendono da competenze diverse e producono effetti diversi, integrando il primo un fenomeno fisiologico dell’ordinamento giuridico, derivante da una rinnovata e diversa valutazione del disvalore penale di un fatto, fondata sull’opportunità politica e sociale, operata dal Parlamento, competente a legiferare in uno Stato democratico di diritto, ed il secondo, invece, un evento di patologia normativa, attestante che mai quella norma avrebbe dovuto essere introdotta nell’ordinamento repubblicano, contraddistinto dal primato delle norme costituzionali, che non possono perciò essere violate dal legislatore ordinario; in particolare, gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, a differenza di quelli derivanti dallo “ius superveniens”, inficiano fin dall’origine la disposizione impugnata (Sez. Un., m 42858 del 29/05/2014, Gatto, Rv. 260695; v. anche Corte cost. n. 1 del 1956; n. 127 del 1966 e n. 49 del 1970)²⁶.

Così si risponde che sicuramente la norma della legge Green economy che liberalizzava le miscele non vietate rappresentava una norma di favore rilevante in sede penale poiché escludeva dall’applicabilità dell’art. 256, c. 1 le miscele (non vietate cioè quelle di rifiuti non pericolosi e di rifiuti aventi le stesse caratteristiche di pericolo) non autorizzate. E, inoltre, lo svolgimento di attività di miscelazione non autorizzate poste in essere prima dell’entrata in vigore²⁷ dell’art. 49 della legge n. 221/2015 (cioè della liberalizzazione delle miscele non vietate) integrano il reato di cui all’art. 256, c. 1 del d.lgs n. 152/06.

CONCLUSIONI

Possiamo ora scatenare lo spirito critico e dire qualsiasi cosa. A parere di chi scrive non si può che condividere il giudizio della Corte Costituzionale che si è basata su di una lettura delle fonti europee originali. In fondo, era scritto nei testi ed una attenta interpretazione avrebbe sicuramente orientato a suo tempo il nostro Legislatore a percorrere una strada diversa, rinunciando a coniare una liberalizzazione contraria quantomeno al diritto europeo. Si è tornati a recuperare la sincronia perduta, pagando il tradizionale prezzo di ritornare all’antico, come già altre volte accaduto nella storia legislativa nazionale. Questa volta, però, si deve ammettere che la carenza di una definizione di miscelazione nelle fonti normative, unitamente alla scorretta formulazione della versione italiana della direttiva sul punto, ha amplificato la problematicità, rendendo la lettura corretta non proprio agevole e sfociando in una deriva nazionale poi dichiarata incostituzionale.

Il mixing nelle fonti europee: problemi di traduzione e trasposizione delle norme

²⁵ Da ultimo Cass. Pen., Sez. III, del 30 gennaio 2017, n. 4185.

²⁶ Così in Cass. Pen., Sez. III, del 7 luglio 2016 n. 28233.

²⁷ Il 2 febbraio 2016.

“Le fonti del diritto ambientale”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Le fonti del diritto ambientale

ABSTRACT

La suddivisione delle *fonti del diritto ambientale* secondo i canoni ordinari non è cosa immediata.

Ed invero, in tale materia, le plurime fonti internazionali ed europee coesistono ad una legislazione di settore mutevole e puntuale, sovente esplicitata anche a livello di disciplina regionale ovvero - ancor più nel dettaglio - dagli specifici organi ministeriali.

Nel suddetto coacervo di norme, si tratta di individuare la declinazione dei principi fondanti il diritto ambientale, di derivazione sovranazionale, convenzionalmente riconosciuti e comunitariamente sostenuti e sviluppati per poi concentrarsi in ambito nazionale sulla legislazione specifica di settore attualmente rappresentata dal D. Lgs. n. 152/2006 e dei vari decreti attuativi richiamati - e solo in parte promulgati - nonché dalle svariate circolari esplicative.

IN SINTESI

- Gli scenari internazionali hanno dato il via all'affermazione del concetto di tutela ambientale a livello convenzionale come cooperazione tra gli Stati incentrata su principi generali di diritto ambientale (principio di divieto inquinamento transfrontaliero, sviluppo sostenibile, ecc) volti a riconoscere il divieto per gli stati di comportamenti lesivi dell'ambiente globale;
- dal suo canto, la legislazione comunitaria ha promosso obiettivi comuni per la salvaguardia dell'ambiente introducendo istituti di diritto ambientale direttamente applicabili negli stati aderenti ovvero oggetto di specifico recepimento attraverso regolamenti, direttive e decisioni;
- da tutto quanto sopra, la normativa ambientale nazionale, anche di recepimento, è rimessa a plurime fonti legislative e, dunque, appare estremamente frastagliata e di non pronta individuazione.

1. Il Contesto internazionale

L'attenzione alla materia ambientale e l'impegno degli Stati all'adozione di misure comuni a salvaguardia dell'ambiente nasce a partire dalla seconda metà del XX secolo.

Ed invero, agli albori la materia non è ancora definita come diritto ambientale nel senso consueto (concetto cui si arriva ben più tardi nel tempo), ma si sviluppa nell'ambito di iniziative tra i singoli Stati - attraverso trattati e accordi - a salvaguardia di specifiche declinazioni del settore ambientale.

Il diritto dell'ambiente, dunque, a livello internazionale è nato dall'esigenza di risolvere distinte questioni pratiche di inquinamento transfrontaliero¹ - marittimo, energia nucleare, protezione atmosfera, ecc - con un approccio del tutto settoriale e riparatorio.

In tale ambito i trattati internazionali e le convenzioni rappresentano la principale fonte normativa di riferimento la cui sottoscrizione da parte degli Stati introduce - generalmente - nell'ordinamento interno un processo di ratifica. Ebbene, una volta entrato in vigore il trattato vincola le parti che vi hanno aderito secondo l'universale principio di diritto "*pacta sunt servanda*"².

Diversamente, quanto alle norme c.d. consuetudinarie³, ulteriore fonte di diritto individuabile a livello internazionale, queste - per definizione, non scritte - hanno una efficacia generale ai sensi dell'art. 10, comma 1 della Costituzione italiana per cui "*l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*". Con ciò a dire che si opera un adattamento automatico e permanente di tali disposizioni rimesso al previo accertamento della sussistenza dei requisiti⁴ che le caratterizzano.

Ulteriore fonte⁵ del diritto internazionale riconosciuta è rappresentata dai principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili, ovvero i principi comuni ai differenti ordinamenti giuridici nazionali cui si attribuisce rispettabilità giuridica.

Tuttavia, prima di arrivare a parlare di diritto ambientale e con esso alle fonti istitutive bisogna ricordare che piena "dignità" giuridica a tale concetto in veste di interesse pubblico viene attribuita per la prima volta nel 1941 quando una controversia in-

sorta tra Stati Uniti e Canada - nota come caso della fonderia Trail - portò a riconoscere e sanzionare emissioni nocive dannose per uno stato confinante.

Da qui in poi si è andato, infatti, consolidando quello che è diventato il principio fondante del diritto ambientale internazionale, ovvero il divieto di inquinamento transfrontaliero per cui nessuno Stato ha diritto di usare il proprio territorio - di cui è sovrano - in modo tale da creare danno in un altro Stato.

Tale approccio settoriale (che muove dalla risoluzione di specifiche esigenze ambientali) è, invero, in parte superato con la Convenzione di Stoccolma del 1972 convocata dall'Assemblea generale dell'ONU alla luce della sempre più insistente attenzione dell'opinione pubblica nei confronti dell'inquinamento ambientale.

La Convenzione, composta da un Preambolo di 7 punti - nel quale viene espressamente sancito che "*la protezione ed il miglioramento dell'ambiente è una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo intero*" - e da 26 Principi, ha prodotto importanti risultati per il raggiungimento di obiettivi comuni in materia ambientale nonché la costituzione di un organo permanente, il Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente (UNEP), un organo sussidiario dell'Assemblea Generale.

Ebbene, tra i Principi della Convenzione si ricorda in particolare il *Principio 21*: "*In conformità allo Statuto delle Nazioni Unite ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche in materia di ambiente, e hanno il dovere di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o a regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale*" in cui per la prima volta si afferma l'esigenza di cooperazione da parte degli stati a tutela dell'ambiente circostante attraverso la stigmatizzazione di principi - quali il divieto di inquinamento transfrontaliero - a vocazione universale.

Sempre le Nazioni Unite nel 1983 istituirono una Commissione⁶ mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, che elaborò un rapporto - noto come Rapporto Brundtland (dal nome di colei che ne presiedeva i

1 P. Dell'anno "Manuale di diritto ambientale" CEDAM.

2 Antico brocardo il cui significato "I patti devono essere rispettati" indica che non ci si può liberare unilateralmente dagli obblighi assunti per contratto.

3 Art. 38, paragrafo 1 "Statuto della Corte Internazionale di Giustizia".

4 La consuetudine internazionale, come quella di diritto interno, consta di un elemento oggettivo (*diuturnitas*), ovvero un comportamento sociale ripetuto nel tempo ed un elemento soggettivo (*opinio iuris ac necessitatis*) dato dalla convinzione della doverosità di tale comportamento.

5 Prevista nell'art. 38 paragrafo 1 dello "Statuto della Corte Internazionale di Giustizia".

6 "Secondo la definizione proposta nel rapporto "Our Common Future" pubblicato nel 1987 dalla Commissione

di Giulia Todini

LEGISLAZIONE

lavori) - in cui venne recepito per la prima volta formalmente il concetto di sviluppo sostenibile come *“il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri”*.

Tale principio è stato, poi, codificato nella conferenza di Rio de Janeiro del 1992 *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo* (UNCED) appuntamento primario, di grande importanza, che ha segnato un nuovo approccio alle tematiche ambientali nella consapevolezza di una necessaria cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile. Tale appuntamento si è ripetuto a distanza di venti anni nel 2012⁷.

Successivamente nel 1997, viene sottoscritto il Protocollo di Kyoto primo esempio di trattato globale legalmente vincolante volto a contrastare il riscaldamento climatico attraverso la riduzione dei gas che contribuiscono a generare il c.d. effetto serra.

Nel Settembre del 2002, per verificare lo stato di attuazione degli impegni assunti a Rio nel 1992, è stato indetto a Johannesburg il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile organizzato dalle Nazioni Unite. L'obiettivo di tale vertice è stato quello di *“puntare l'attenzione sulle nuove sfide da affrontare per realizzare uno sviluppo sostenibile, cioè un modello di sviluppo che coniughi gli aspetti economici con quelli sociali e ambientali, in grado di assicurare una società più equa e prospera, nel rispetto delle generazioni future”*⁸.

Ebbene, appare evidente come nell'ambito del diritto internazionale si è partiti da una tutela per specifici settori relativi alla protezione dell'ambiente attraverso accordi e trattati internazionali per arrivare all'affermazione di principi che involgono l'ambiente globalmente inteso sanciti nell'ambito di conferenze, protocolli e commissioni presso enti istituzionali sovranazionali che ne sono diventati veicoli primari di diffusione e condivisione.

Tali scenari internazionali hanno dato il via alla affermazione del concetto di tutela ambientale a livello convenzionale, rimessa alla volontà degli Stati, determinando l'affermazione di quei principi generali di diritto ambientale internazionale che si pongono

quale limite dell'agire sovrano dello Stato.

2. L'ambito europeo

Ed invero, gli obiettivi e i principi sanciti a livello internazionale sono stati pienamente recepiti ed inseriti nell'ambito comunitario e, di conseguenza, nel contesto nazionale.

Di fatto, quanto espresso in materia ambientale a livello internazionale ha rappresentato la base su cui si è mossa la politica comunitaria attraverso un processo evolutivo sul tema il cui esito è stato quello di sganciare il rispetto di tali principi dalla mera cooperazione tra Stati e ancorarlo a specifiche norme codificate.

Infatti, seppur nel diritto comunitario la tutela dell'ambiente non era originariamente contemplata nei Trattati istitutivi, ad oggi, nell'ordinamento comunitario la tutela dell'ambiente è oggetto di distinta disciplina e costituisce uno dei principali settori di azione del diritto europeo.

Ebbene, attualmente alla materia il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea dedica il Titolo XX (artt. 191 – 193) fissandone obiettivi e principi. L'art. 191 recita testualmente: *“La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici”*.

Sono, quindi, i Trattati a consacrare i principi del diritto comunitario ambientale e, dunque, a vincolarne al rispetto gli stati europei.

Come noto, infatti, il recepimento dei trattati istitutivi dell'Unione europea – e, dunque, dei suddetti principi di tutela ambientale - trova diretta integrazione nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 117, 1 comma Cost. *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento*

mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Brundtland) del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, per sviluppo sostenibile si intende uno sviluppo in grado di assicurare «il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri» da Enciclopedia Treccani “Sviluppo sostenibile”.

7 L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha stabilito di organizzare nel 2012 la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (UNCSD), denominata Rio+20, in quanto tenutasi a 20 anni di distanza dal Vertice della Terra di Rio de Janeiro UNCED del 1992. La conferenza si è svolta dal 20 al 22 giugno 2012 a Rio de Janeiro. Obiettivo della Conferenza è stato quello di rinnovare l'impegno politico per lo sviluppo sostenibile, verificare lo stato di attuazione degli impegni internazionali assunti negli ultimi due decenni, e cercare di convogliare gli sforzi dei governi e dell'intera società civile verso obiettivi comuni e verso le nuove sfide da affrontare.

8 Fonte sito del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

LEGISLAZIONE

di Giulia Todini

comunitario e dagli obblighi internazionali”⁹.

Ecco, dunque, che nell’ambito della tutela ambientale comunitaria il principio di precauzione e azione preventiva¹⁰, di correzione¹¹, di sussidiarietà, l’assioma “chi inquina paga”¹², nonché i più generali principi di integrazione o di sviluppo sostenibile¹³ trovano piena affermazione.

Ciò a testimonianza di una natura più che trasversale della tutela ambientale che involge tutti gli aspetti inerenti il suddetto ambito con valenza sia preventiva, di anticipazione dei danni all’ambiente, sia successiva, di correzione *ex post*.

Ed invero, il legislatore comunitario, alla luce della sempre maggiore attenzione sociale alla materia ambientale - e ai risvolti che una incauta gestione della stessa può comportare a livello globale - ha sviluppato politiche volte ad un elevato livello di tutela dell’ambiente.

Tale visione si esplica in diversi e plurimi atti comunitari sia nelle vesti di regolamenti e direttive che decisioni, volte a regolare la materia sotto diversi aspetti che vanno dalla lotta ai cambiamenti climatici, alla gestione dei rifiuti attraverso l’inquinamento, protezione e gestione delle acque, nonché protezione del suono.

Ed invero, come noto, il regolamento europeo è un atto legislativo vincolante, ovvero deve essere applicato in tutti i suoi elementi nell’intera Unione europea.

Così, sono stati emanati anche regolamenti - più specifici - che si occupano della classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele (da ultimo Regolamento 16 aprile 2018 n. 2018/669/UE), ovvero i regolamenti REACH concernenti la registrazione, la valutazione, l’autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (da ultimo Regolamento 2018/2005 della Commissione del 17 dicembre 2018¹⁴).

Diversamente, le altre fonti legislative quali direttive e decisioni sono atti limitatamente vincolanti, l’una per gli obiettivi che pone, l’altra in relazione ai destinatari individuati.

In particolare, la direttiva europea è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti i paesi appartenenti all’UE devono realizzare. Tuttavia, spetta ai singoli paesi definire attraverso disposizioni nazionali come tali obiettivi vadano raggiunti.

Quanto alla gestione dei rifiuti ad esempio è di primaria importanza la Direttiva 2004/35/CE¹⁵ sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale che mira ad istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società o, ancora la Direttiva 2008/98/CE¹⁶ che stabilisce un quadro giuridico per il trattamento dei rifiuti nell’UE, studiato in modo da proteggere l’ambiente e la salute umana, sottolineando l’importanza di adeguate tecniche di gestione, riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, volte a ridurre le pressioni sulle

⁹ Art. 117, comma 1, Costituzione.

¹⁰ TAR Piemonte Sez. I n. 99 del 22 gennaio 2018: “*Il principio di precauzione fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l’ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell’applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione; l’applicazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un’attività potenzialmente pericolosa, l’azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali*”.

¹¹ Tale principio indica testualmente l’impegno degli Stati nella correzione dei danni all’ambiente che si dovesse verificare.

¹² Tale principio è “*rivolto a richiamare l’attenzione di tutti sul fatto che il consumo delle risorse naturali e i fenomeni di inquinamento ambientale implicano dei costi e richiede che questi – i costi delle misure di prevenzione prima ancora che quelli degli interventi riparatori – anziché ricadere sulla collettività attraverso la fiscalità generale, siano “internalizzati” dai soggetti – in particolar modo le imprese – che utilizzano dette risorse e svolgono attività di rilevante impatto sull’ambiente*”. in Rivista Quadrimestrale di diritto dell’Ambiente Numero 1-2/2012 Mauro Renna “*I principi in materia di tutela dell’ambiente*” G. Giappichelli editore.

¹³ Art. 11 del TFUE prevede che: “*l’esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*”.

¹⁴ Regolamento (UE) 2018/2005 Della Commissione del 17 dicembre 2018 che modifica l’allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l’autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda le sostanze bis(2-etilesil) ftalato (DEHP), dibutilftalato (DBP), benzilbutilftalato (BBP) e diisobutilftalato (DIBP).

¹⁵ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

¹⁶ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

di Giulia Todini

LEGISLAZIONE

Le fonti del diritto ambientale

risorse e a migliorare il loro uso.

Ovvero direttive più specifiche quale ad esempio la Direttiva 2012/19/UE¹⁷ Del Parlamento Europeo e Del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche i cd RAEE intesa a contribuire alla produzione e al consumo sostenibili tramite, in via prioritaria, la prevenzione della produzione di RAEE e, inoltre, attraverso il loro riutilizzo, riciclaggio e altre forme di recupero, in modo da ridurre il volume dei rifiuti da smaltire e contribuire all'uso efficiente delle risorse e al recupero di materie prime secondarie di valore.

La decisione è, invece, vincolante per i suoi destinatari (ad esempio un paese dell'UE o una singola impresa) ed è direttamente applicabile.

Sono altresì fonti secondarie i Pareri e le Raccomandazioni che, tuttavia, non hanno carattere vincolante.

Da tale quadro normativo emerge una varietà ampia di disposizioni comunitarie volte ad individuare e regolamentare istituti propri del diritto ambientale i cui effetti si riverberano direttamente sugli stati appartenenti ovvero sono oggetto di specifico recepimento da parte degli stessi e rimessi, dunque, alla loro diretta regolamentazione.

Conseguentemente, il diritto ambientale in ambito comunitario appare particolarmente sviluppato in diversi ambiti e pienamente caratterizzante tanto da influenzare l'intera normativa nazionale dello Stato membro dell'Unione.

3. La legislazione nazionale

Preliminarmente all'analisi dello scenario normativo nazionale in materia ambientale, anche al fine di meglio chiarire le influenze che la legislazione europea vanta su quella italiana è bene ricordare sinteticamente quali rapporti legano i due ordinamenti.

Ed invero, la questione del rapporto tra ordinamento comunitario e nazionale è stata a lungo dibattuta dalla dottrina ed affrontata in numerose sentenze dalla giurisprudenza costituzionale e comunitaria.

In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e la giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana hanno dettato di volta in volta l'orientamento in ordine ai rapporti tra i due ordinamenti, sino ad affermare definitiva-

mente la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, in virtù della *"distinzione e nello stesso tempo del coordinamento"*¹⁸ tra i due ordinamenti.

Tutto ciò comporta la diretta applicazione delle norme comunitarie, nonché la diretta disapplicazione da parte del giudice nazionale della normativa interna contrastante con esse.

In ogni caso, all'indomani della menzionata riforma del Titolo V della Costituzione, viene espressamente stabilito che la legislazione nazionale e regionale deve svolgersi nel rispetto degli obblighi comunitari. Così il primo comma dell'art. 117 Cost: *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*. Tale statuizione, dunque, costituisce un esplicito riconoscimento della supremazia del diritto comunitario.

Posto quanto già affermato in tema di recepimento dei trattati e alla luce del novellato art. 117 cost. vediamo, dunque, come il diritto comunitario ambientale sia recepito in Italia in quanto Paese dell'Unione europea e quali margini giuridici di manovra può vantare il nostro paese in tale ambito.

Come noto, infatti, la maggior parte delle forme di tutela ambientale travalicano i confini nazionali. Si tratta di individuare, dunque, se si possa parlare o meno di un diritto nazionale ambientale.

Ebbene, fonte primaria nel diritto dell'ambiente come in altre branche del diritto in ambito nazionale è la Costituzione.

Ed invero, anche se la stessa non fa espresso riferimento con puntuali norme alla materia dell'ambiente si suole aver riguardo agli articoli 9 e 32 Cost.

Quanto al suddetto art. 9¹⁹ tratta della tutela del paesaggio da parte della Repubblica. Su tale aspetto però si è svolto un dibattito dottrinario e giurisprudenziale²⁰ che ha portato concordemente a ritenere la portata della norma più ampia del solo paesaggio legato ad aspetti naturalistici comprendendoci, dunque, anche l'ambiente circostante.

Così come in relazione all'art. 32²¹ il diritto alla salute viene elevato a diritto fondamentale dell'individuo espressione anche di una adeguata protezione dell'ambiente.

Ebbene, tali disposizioni furono utilizzate quali strumenti di tutela nei primi tempi in cui si andò svi-

17 Direttiva 2012/19/UE Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

18 Corte Costituzionale sentenza n. 170 del 8 giugno 1984.

19 Art. 9 (Principi fondamentali) Costituzione della Repubblica Italiana.

20 Sul punto su tutte Corte Cost. Sent. 28 maggio 1987 n. 210, Cass. pen. Sez. III 20 gennaio 1983.

21 Art. 32 (Diritti e doveri dei cittadini – Rapporti etico-sociali) Costituzione della Repubblica Italiana.

LEGISLAZIONE

di Giulia Todini

luppando l'attenzione nei confronti della tutela ambientale.

Non di meno, in assenza di una legislazione italiana in materia di diritto ambientale anche norme proprie del diritto civile e penale - che si pongono al di sotto della costituzione in quanto leggi ordinarie - furono adottate per tutelare particolari fattispecie riconducibili, *in primis*, all'inquinamento ambientale.

Ne sono un esempio l'art. 844 cod. civ. (Immissioni) che divenne il baluardo contro l'inquinamento acustico e atmosferico, l'art. 635 cod. pen. (danneggiamento) relativamente al danneggiamento di cose mobili o immobili, nonché l'art. 734 cod. pen. (Distruzione o deturpamento di bellezze naturali).

Partendo da ciò la normativa relativa al diritto ambientale è andata aumentando con la promulgazione di atti - aventi la stessa forza di legge - quali decreti legge²² e decreti legislativi²³.

La normativa più specifica e sistematica è senza dubbio rappresentata dal D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 meglio noto come Codice dell'ambiente (ed impropriamente conosciuto anche come Testo Unico Ambientale T.U.A.)²⁴ il quale muove da una legge delega²⁵ in cui vennero fissati i principi della materia.

Il codice ripercorre parte degli argomenti centranti la tutela ambientale; dalle autorizzazioni ambientali all'inquinamento idrico attraverso la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati nonché tutela dell'aria, tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Ed invero, nel corso degli anni il suddetto Testo ha subito diverse modifiche (Parti II, IV e V) e integrazioni con l'inserimento ad esempio - ai sensi della Legge 22 maggio 2015, n. 68²⁶ sui c.d. ecore-

ati - della Parte V bis (Disposizioni per particolari installazioni) e la VI bis (Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale).

Ebbene, tale codice rappresenta un tentativo di organizzazione della materia ambientale che tuttavia non ha dato i risultati sperati. In particolare, alla luce del fatto che gli istituti inseriti in materia molto spesso sono stati affidati a decreti attuativi che non sono stati mai emanati²⁷.

Sullo stesso piano della legge ordinaria, si vuole sottolineare che vi sono anche le leggi regionali emanate dalle Regioni in virtù del potere legislativo che la Costituzione ha loro riconosciuto in base all'art. 117 nelle materie in cui le stesse hanno una competenza legislativa concorrente con quella dello Stato²⁸.

Di rango immediatamente inferiore alle leggi ordinarie vi sono i Regolamenti²⁹, atti - governativi o ministeriali - emanati dall'amministrazione competente.

Ed invero, tali tipologie di atti si sono rivelati di primaria importanza per definire diversi aspetti in materia di diritto dell'ambiente. Ad esempio in materia di tracciabilità dei rifiuti - istituto sancito dal D. Lgs. n. 152/2006 volto al monitoraggio del rifiuto dalla produzione allo smaltimento - molta disciplina è rimessa a Decreti del Ministero dell'Ambiente e relative Circolari esplicative e attuative.

Nello specifico il DM n. 145 e 148 del 1998 volgono alla definizione dei modelli e contenuti segnatamente del *Formulario di identificazione dei rifiuti*³⁰ e dei *registri di carico e scarico*³¹. In altre parole consentono di applicare in maniera corretta quanto richiesto dal legislatore sul punto predisponendo modelli approvati dallo stesso Ministero conformi dal punto di vi-

22 Il decreto legge è un atto normativo avente forza di legge adottato in casi straordinari di necessità e urgenza dal Governo con carattere provvisorio in quanto perde efficacia se il Parlamento non lo converte entro 60 giorni dalla pubblicazione.

23 Il decreto legislativo è un atto normativo avente forza di legge adottato dal Governo su delega espressa e formale del Parlamento.

24 Il Testo Unico, infatti, si caratterizza per essere una raccolta delle norme che disciplinano una determinata materia.

25 L. n. 308 del 2004 *"Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"*.

26 Legge 22 maggio 2015, n. 68 *"Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*.

27 Su tutti il decreto relativo alla determinazione dei criteri per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani previsto dall'art. 195, comma 2, lettera e) del D. Lgs. n. 152/2006.

28 Sul punto Corte Costituzionale n. 218 del 20 ottobre 2017 che ha individuato i limiti dei poteri legislativi delle Regioni in materia ambientale: *"la 'tutela dell'ambiente' nell'ambito della ripartizione legislativa delle competenze, è una materia cd. trasversale, nella quale allo Stato è riservato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale. Nel perimetro così descritto, alle Regioni è consentito solo apportare deroghe in senso migliorativo, al fine di incrementare i livelli di tutela ambientale, senza incidere sul punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze individuato dal legislatore statale"*.

29 Sono provvedimenti di carattere normativo che disciplinano specifiche materie nei limiti stabiliti dalla Legge. Il regolamento governativo è approvato con decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.). Il regolamento ministeriale è approvato dal competente Ministro, con Decreto Ministeriale (D.M.).

30 Art. 193 (Trasporto dei rifiuti) del D. Lgs. n. 152/2006.

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

di Giulia Todini

LEGISLAZIONE

sta contenutistico alla disciplina.

Conseguentemente, è stata adottata la Circolare ministeriale 4 agosto 1998 GAB/DEC/812/98 contenente indicazioni istruttorie relative ai suddetti decreti con la quale il Ministro dell'Ambiente ha ulteriormente specificato e chiarito nella specie le modalità di tenuta e compilazione dei formulari e dei registri di carico e scarico.

In assenza di un riconoscimento costituzionale alla materia e per quanto sopra espresso è possibile affermare che il diritto ambientale nazionale si pone a corollario di quello internazionale e ancor più di quello comunitario dal quale ha acquisito la maggior parte della normativa senza, di fatto, agire nell'ambito di una visione strategica specifica per il nostro paese.

In buona sostanza, la disciplina nazionale in materia ambientale appare estremamente frastagliata e rimessa a plurime fonti legislative atte a colmare ogni singolo aspetto inerente la tutela ambientale nei più diversi aspetti che la connotano senza una vera e propria identità nazionale.

CONCLUSIONI

L'attenzione sempre crescente alle tematiche ambientali legata a fatti tipici della nostra epoca – inquinamento crescente, degrado ambientale, rischi per la salute pubblica – ha portato nel corso degli anni ad un proliferare di norme sia a livello sovranazionale che nazionale.

Si può, invero, parlare di un diritto ambientale nazionale? Ebbene, la connotazione della normativa in materia ambientale è ad esclusivo appannaggio dell'ambito europeo e lascia al legislatore nazionale limitati ambiti di movimento.

Dunque, alla luce dell'impianto normativo esistente ci si augura da un lato che vengano sempre più e meglio recepiti gli obiettivi e gli istituti di derivazione comunitaria e internazionale, dall'altro che vengano adottati dal legislatore nazionale tutti quei provvedimenti attuativi previsti da normative interne tali da rendere applicabili alcune disposizioni che diversamente rischiano di non trovare adeguata attuazione. In conclusione, al fine di una maggiore efficacia degli obiettivi in materia la tutela ambientale deve necessariamente passare anche per una semplificazione e riorganizzazione della materia in ambito normativo nazionale.

COLLANA:

“I Quaderni sui rifiuti”

I rifiuti nei quesiti

*Raccolta di risposte operative
divise per argomenti*

Autori:

Avv. D. Carissimi

Avv. Niky Sebastiani

Dott.ssa Giovanna Galassi



ISBN: 978-88-942121-0-5


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

Le fonti del diritto ambientale

“Rifiuti abbandonati sulle strade statali: quando è compito dell'ANAS rimuoverli?”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Rifiuti abbandonati sulle strade statali: quando è compito dell'ANAS rimuoverli?

ABSTRACT

Il rapporto tra abbandono dei rifiuti da parte di un terzo e responsabilità solidale del proprietario dell'area ove l'illecito si verifica, è stato più volte risolto dalla giurisprudenza nel ravvisare in capo a questo ultimo l'obbligo di rimozione dei rifiuti abbandonati.

Ma quando il luogo dell'abbandono è una strada di proprietà dello stato o un'area pertinente, chi può essere obbligato, oltre all'autore dell'illecito, alla rimozione dei rifiuti?

Se da una parte, infatti, l'art. 14 del Codice della strada, prevedendo fra i compiti dell'ente gestore, la manutenzione e la pulizia delle strade, induce a pensare che il responsabile solidale sia tale ente, ovvero l'ANAS, la disamina attenta dell'art. 192 del TUA relativo all'abbandono dei rifiuti e l'orientamento espresso nelle ultime pronunce giurisprudenziali, dimostrano che tale conclusione non è poi così scontata.

Recentemente, infatti, la giurisprudenza amministrativa, chiamata a pronunciarsi su tal fenomeno, ha specificato quali sono i criteri in presenza dei quali il suddetto ente può essere responsabile ed obbligato alla rimozione dei rifiuti.

IN SINTESI

- Il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti sulle strade e l'individuazione delle responsabilità connesse, trova la propria disciplina nelle disposizioni dell'art. 192 del TUA e dell'art. 14 del CdS;
- l'art. 192 del TUA prevede, come criteri per l'affermazione della responsabilità solidale dell'ANAS, il dolo e la colpa di tale ente per l'abbandono dei rifiuti da parte di soggetti terzi;
- l'art. 14 del CdS fonda la responsabilità dell'ANAS per i rifiuti abbandonati sulle strade sul suo dovere di pulizia, a prescindere da atteggiamenti dolosi o colposi;
- la giurisprudenza, talvolta a favore dell'art. 192 del TUA, talvolta per l'art. 14 del CdS, recentemente tende ad una applicazione connessa delle due norme nel dirimere le controversie riguardo la responsabilità solidale dell'ANAS per l'abbandono dei rifiuti.

di Greta Catini

RESPONSABILITÀ

1. L'abbandono dei rifiuti sulle strade: problemi interpretativi

L'abbandono dei rifiuti sulle strade o autostrade italiane rappresenta un fenomeno molto comune che, oltre a danneggiare l'ambiente, comporta diversi problemi rispetto all'individuazione, dal punto di vista giuridico, delle responsabilità coinvolte e dei criteri per l'accertamento delle stesse, tanto da essere spesso oggetto di pronunce giurisprudenziali.

La norma di riferimento per l'abbandono dei rifiuti, infatti, è l'art. 192 (*divieto di abbandono*) del TUA ai sensi del quale, per la violazione del divieto di abbandono, in presenza di determinate condizioni, può essere chiamato a rispondere non solo il soggetto che ha posto in essere l'illecito, ma anche il soggetto che è proprietario o ha la disponibilità del fondo sul quale avviene l'abbandono, configurandosi in capo a questo ultimo un'ipotesi di responsabilità solidale. Ma nel caso in cui il luogo di tale illecito siano le strade o autostrade di proprietà dello Stato italiano, chi può essere ritenuto responsabile solidalmente con l'autore del misfatto? E in presenza di quali condizioni?

In tal caso, infatti, oltre alle norme del TUA in materia di abbandono dei rifiuti, entrano in gioco le norme del Codice della Strada (CdS) ed in particolare l'art. 14, ai sensi del quale gli enti proprietari delle strade, e per essi i concessionari *“allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi[...]”*.

Ebbene, tale norma, posta quasi sempre a fondamento delle Ordinanze sindacali recanti l'obbligo di rimozione dei rifiuti, è stata più volte interpretata dalla giurisprudenza nel senso di attribuire automaticamente, in capo a all'ente concessionario della gestione delle strade statali, ovvero l'ANAS, la responsabilità per i rifiuti abbandonati sulle strade, in quanto rientrante nel concetto di dovere di sicurezza (pulizia) di questo ultimo.

Numerose altre Sentenze della giurisprudenza amministrativa, al contrario, pronunciandosi sulla questione *de quo*, hanno escluso che, dalla suddetta norma, debba discendere qualunque automatismo nel prevedere la responsabilità solidale dell'ente gestore delle strade, per i rifiuti che vi vengono abbandonati da terzi, essendo necessario, ai sensi dell'art. 192 del TUA l'accertamento di determinate condizioni, ovvero dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa da parte dell'ente in questione.

Nel presente contributo, pertanto, al fine di delineare le ipotesi in cui l'ANAS può essere ritenuto responsabile solidale con l'autore dell'illecito di abbandono

dei rifiuti, si procederà dapprima ad una breve disamina delle norme sopra citate per poi analizzare le pronunce giurisprudenziali più significative in materia, individuando quali sono i principi di diritto affermati nelle stesse.

2. Responsabilità solidale dell'ANAS per l'abbandono dei rifiuti sulle strade: norme e pronunce giurisprudenziali

La *vexata quaestio* avente per oggetto il rapporto tra abbandono dei rifiuti sulle strade statali e zone pertinenti e responsabilità solidale dell'ANAS, in quanto ente addetto alla manutenzione, trova il proprio fondamento normativo su due norme:

- l'art. 14 del D.Lgs. n.285 del 1992 (Codice della strada); inerente i doveri dell'ente proprietario o concessionario delle strade;
- l'art. 192 del D. Lgs. 152 del 2006 (Testo Unico Ambientale o TUA), riguardante il divieto di abbandono dei rifiuti.

Dall'applicazione delle suddette norme nei casi concreti, tuttavia, si sono formate due linee interpretative diverse (che come vedremo nel prossimo paragrafo diverranno tre) rispetto l'imputazione della responsabilità solidale in capo all'ANAS:

- quella secondo la quale, in virtù dell'art 14 del CdS, è sufficiente avere una posizione di controllo o gestione rispetto al terreno in cui si verifica l'abbandono dei rifiuti ed il conseguente dovere di pulizia, indipendentemente da una eventuale colpa del soggetto che riveste tale posizione;
- quella secondo la quale, in virtù dell'art. 192 del TUA è necessario, sempre e comunque, verificare il dolo o la colpa del soggetto proprietario o titolare di diritti sul fondo interessato dall'illecito di abbandono, in contraddittorio con i soggetti preposti al controllo e per effetto della quale, pertanto, si restringono i casi in cui può essere affermata la responsabilità solidale di questo ultimo.

2.1. L'art. 14 del Codice della Strada: il dovere di pulizia dell'ANAS

L'art. 14 del Codice della strada, come sopra anticipato, al comma 1 prevede che:

“Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono:

Rifiuti abbandonati sulle strade statali: quando è compito dell'ANAS rimuoverli?

RESPONSABILITÀ

di Greta Catini

- a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi;
- b) al controllo tecnico dell'efficienza delle strade e relative pertinenze;
- c) alla apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta".

Il comma 3, inoltre, estende l'ambito soggettivo di applicazione dell'articolo affermando che *"per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito"*.

Ebbene, da tale previsione all'interno dell'art. 14 del CdS la giurisprudenza, molto spesso, ha fatto discendere l'obbligo per l'ente concessionario di rimuovere i rifiuti abbandonati da terzi sul manto stradale, in quanto rientrante nel suo dovere generico di pulizia, a prescindere da qualsiasi colpa di questo ultimo in merito al controllo ed alla possibilità di evitare o meno l'abbandono dei rifiuti.

Il TAR Campania, ad esempio, nella Sentenza n. 1373 del 2015 ha ritenuto legittimo il provvedimento adottato dall'Amministrazione comunale con il quale veniva ordinato all'ente proprietario della strada (nella fattispecie, ANAS) la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti lungo il percorso stradale, proprio facendo leva sulle disposizioni dell'articolo 14 del D. lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

Nel caso di specie, infatti, l'ANAS ha proposto ricorso contro la suddetta Ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, lamentando la violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del TUA in materia di abbandono dei rifiuti, ma i magistrati amministrativi hanno ricondotto la fattispecie sottoposta alla loro attenzione all'ambito di applicazione dell'art. 14 del CdS ed hanno rigettato il ricorso argomentando che:

- in virtù di tale norma, i proprietari e concessionari, allo scopo di garantire la sicurezza della circolazione, sono tenuti alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, e che, dal punto di vista della sicurezza stradale altre interpretazioni non trovano riscontro in quanto, sarebbe illogico imporre al Comune il dovere di rimuovere i rifiuti abbandonati su strada di proprietà di soggetto terzo, poiché tale attività comporterebbe, come si legge dalla Sentenza *"l'occupazione della carreggiata con mezzi pesanti per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, nonché il transito di operatori ecologici per le*

altre attività proprie della raccolta rifiuti, che sono oggettivamente incompatibili, o comunque interferenti, con il normale flusso della circolazione stradale; sicché è soltanto l'ente proprietario o gestore della strada che può razionalmente ed efficacemente programmare ed attuare in sicurezza la pulizia della strada e delle sue pertinenze".

- l'articolo 14 del Codice della strada è norma speciale di settore che non può ritenersi derogata se non da altra norma speciale che espressamente la privi della sua efficacia ovvero disponga diversamente, laddove il D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non contiene previsioni specifiche in materia di sicurezza stradale;
- l'articolo 14 del Codice della Strada, prescinde da qualsivoglia accertamento in contraddittorio del dolo o della colpa, avendo quale finalità prevalente ed espressa quella di garantire *"la sicurezza e la fluidità della circolazione"* ed è incontestata la circostanza che i rifiuti, ove presenti lungo il percorso stradale, possano costituire pericolo.

Tale orientamento interpretativo, condiviso anche da altre sentenze¹, amplia senza dubbio la cerchia di ipotesi in cui si può verificare la responsabilità solidale dell'ente gestore delle strade (ANAS) in quanto non richiede l'accertamento di determinate condizioni, ovvero l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, ma si basa esclusivamente sulla posizione di controllo che ricopre questo ultimo e soprattutto sui doveri previsti nell'art. 14 del CdS.

Questa linea di pensiero, tuttavia, si scontra ancora oggi con altra parte della giurisprudenza che, al contrario, nel dirimere le controversie in materia, si basa sull'art. 192 del TUA e sulla presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa da parte dell'ANAS rispetto all'abbandono dei rifiuti posto in essere da terzi.

2.2. L'art. 192 del TUA: i criteri per l'imputazione della responsabilità solidale dell'ANAS

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 continua disciplinando il regime previ-

Rifiuti abbandonati sulle strade statali: quando è compito dell'ANAS rimuoverli?

1 Cons. di Stato, IV, sent. n. 2677/2011, che conferma T.A.R. Lazio, sent. n. 7027/2009, T.A.R. Basilicata n. 441/2010).

di Greta Catini

RESPONSABILITÀ

sto per l'imputazione delle responsabilità 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[...]”*.

Dalla lettura della suddetta norma, quindi, emerge chiaramente che, in caso di abbandono di rifiuti, è responsabile e, pertanto, obbligato alla rimozione degli stessi, non solo il soggetto che materialmente ha posto in essere l'illecito, ma anche il soggetto che a qualunque titolo (proprietario o titolare di diritti reali o personali di godimento) ha la disponibilità del terreno in cui l'abbandono è avvenuto.

L'art. 192, tuttavia, prevede delle condizioni ben precise per poter attribuire in capo a tale soggetto l'obbligo di procedere alla rimozione dei rifiuti ed al ripristino della situazione precedente al verificarsi dell'illecito.

La responsabilità per la violazione dei divieti sopra detti, infatti, può essere addossata al soggetto proprietario o titolare di diritti sul terreno incriminato, quando:

- gli è imputabile a titolo di dolo o di colpa, e
- tali elementi soggettivi sono stati accertati in contraddittorio con i soggetti preposti al controllo.

L'art. 192, inoltre, al comma 3², prevede che l'autorità competente a disporre la rimozione dei rifiuti a carico dei responsabili sia il Sindaco del Comune in cui si trova l'area ove si è verificato l'abbandono dei rifiuti, il quale provvede con Ordinanza, indicando le operazioni necessarie ed il termine entro cui i destinatari sono tenuti ad adempiere il suddetto obbligo, decorso il quale si procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.

Ebbene, sulla base di tali disposizioni, la giurispru-

denza maggioritaria³ ha ritenuto più volte illegittime le ordinanze comunali adottate ai sensi dell'articolo 192 del Codice dell'ambiente, ove l'ordine di rimozione dei rifiuti fosse stato basato esclusivamente sul solo dato della proprietà e/o gestione del tratto di strada, senza effettuare alcun accertamento in merito all'eventuale configurabilità di una qualche forma di corresponsabilità imputabile all'ente proprietario o concessionario (ANAS).

Secondo la tesi dominante, invero, l'ordine di rimozione dei rifiuti rivolto al proprietario o concessionario della gestione stradale, ai sensi dell'articolo 192 del Codice dell'ambiente, è illegittimo qualora la responsabilità solidale venga imputata a questo ultimo senza aver verificato la sussistenza di un suo comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo, rispetto alla fattispecie di abbandono, dovendosi escludere che la norma configuri un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva⁴.

Tale concetto è stato ripreso più e più volte nelle pronunce della giurisprudenza amministrativa fra le quali si può citare, a titolo esemplificativo, la Sentenza n. 651 del 2018 del TAR Lombardia la quale ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. 152/2006, alla rimozione dei rifiuti è tenuto, oltre al responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti, anche *“il proprietario che abbia a qualunque titolo la disponibilità, ove ad esso sia imputabile l'abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa, dato che l'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo al proprietario o di chiunque abbia la giuridica disponibilità del bene, presuppone necessariamente l'accertamento in capo a quest'ultimo di un comportamento doloso o colposo, non ravvisando la disposizione del già citato art. 192 un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, con conseguente esclusione della natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene”*.

In base, quindi, a tale alternativo orientamento, per poter parlare di responsabilità solidale dell'ente proprietario o concessionario delle strade, quale l'ANAS, per l'illecito di abbandono dei rifiuti sulle strade posto in essere da soggetti terzi, non si può prescindere dall'accertamento dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa da parte di questo ulti-

Rifiuti abbandonati sulle strade statali: quando è compito dell'ANAS rimuoverli?

2 Art. 192 (divieto di abbandono) del TUA, 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 Cfr. Tar Puglia, Lecce, sez. I, 4 febbraio 2015, n. 437; cfr. anche Tar Campania, Salerno, sez. II, 4 febbraio 2015, n. 232.

4 Si veda sul punto G. DATO, *Spetta all'Ente proprietario della strada rimuovere i rifiuti*, in *Quotidiano Entilocali e p.A.*, *Il Sole 24 ore*, giugno 2015.

RESPONSABILITÀ

di Greta Catini

mo, dovendosi concludere, pertanto, per illegittimità degli ordini di smaltimento dei rifiuti che vengono indiscriminatamente rivolti al proprietario o concessionario della gestione delle strade in ragione della sua mera posizione di controllo ed in mancanza di un'istruttoria completa che porti all'imputabilità soggettiva della condotta.

3. Il rapporto fra l'art. 192 del TUA e l'art. 14 del CdS: il nuovo orientamento della giurisprudenza amministrativa

Dalla disamina normativa e giurisprudenziale di cui sopra, pertanto, si può pacificamente affermare che, nel risolvere la questione riguardante l'imputazione della responsabilità solidale dell'ANAS con l'autore dell'illecito, in caso di abbandono dei rifiuti sulle strade sottoposte alla sua gestione, sono due le norme di interesse e sono due gli orientamenti interpretativi a riguardo, l'uno legato all'art. 14 del CdS per cui è sufficiente il ruolo di controllo e gestione dell'ANAS per avere la responsabilità di tale ente, l'altro a favore dell'art. 192 del TUA che invece, richiede il necessario accertamento del dolo o della colpa da parte dell'ANAS, per poterlo ritenere responsabile per i rifiuti abbandonati sulle strade da altri soggetti.

A riguardo, tuttavia, si sta affermando nella giurisprudenza amministrativa, un terzo orientamento che tende a risolvere le controversie in questione, non tramite l'applicazione alternativa delle norme sopra citate, ma tramite la combinazione delle stesse, mettendole in un rapporto di complementarità.

Il Consiglio di Stato ad esempio nella Sentenza del 14 marzo 2019, n.1684⁵, ha affermato che *“la sanzione consistente nell'ordine di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico del sito, ex art. dell'art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006, non può essere direttamente (melius, in modo automatico, secondo il parametro della responsabilità oggettiva) irrogata all'A.N.A.S. senza un previo accertamento ed una coerente affermazione del titolo di responsabilità. È vero che la previsione dell'art. 14 del codice della strada, incentrando nel gestore del servizio stradale tutte le competenze relative alla corretta manutenzione, pulizia e gestione del tratto stradale, con le annesso pertinenze, potrebbe costituire il parametro normativo per l'individuazione del profilo della colpa ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2006, ma ciò non può avvenire al di fuori di un accertamento in contraddittorio, non essendo ravvisabile una responsabilità da posizione del pro-*

prietario, ovvero, nella specie, del concessionario”.

I magistrati amministrativi, quindi, pur ribadendo a chiare lettere la necessità di accertare sempre l'elemento soggettivo dell'ente concessionario delle strade rispetto all'illecito di abbandono dei rifiuti, si è espresso nel senso di dire che tale elemento soggettivo, ovvero la colpa, potrebbe essere ravvisato nel mancato adempimento del dovere di sicurezza e, quindi, di pulizia delle strade, che l'art. 14 del CdS riconosce in capo all'ente (ANAS) concessionario.

Tale mancanza, infatti, rappresentando la negligenza da parte di tale ente nell'eseguire un compito attribuitogli dalla legge, configura verosimilmente una atteggiamento colposo di questo ultimo, idoneo a sostenere la responsabilità solidale in caso di abbandono dei rifiuti ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 192 del TUA, purché venga tutto verificato accuratamente in contraddittorio fra i soggetti interessati.

Ancor più chiaramente, si è espresso in tal senso, il TAR Puglia nella sentenza n. 351 del 1 marzo 2019 in cui i Magistrati amministrativi, dopo aver ricordato che le norme che regolano la fattispecie in esame, sono sostanzialmente l'art. 14 del CdS e l'art. 192 del TUA, hanno affermato che dirimente, ai fini della risoluzione della controversia inerente la sussistenza o meno della responsabilità solidale dell'ANAS per i rifiuti abbandonati sulle strade, è stabilire, non tanto l'applicazione delle disposizioni dell'una o dell'altra, ma il rapporto tra le due norme.

Ed invero il Collegio, come si legge dalla Sentenza, ha evidenziato che:

- fra l'orientamento per cui: *“l'ordinanza sindacale adottata ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 156/2006 presupporrebbe l'accertamento della responsabilità a titolo di dolo o colpa, e, [...] un accertamento in contraddittorio oltre che in ordine all'esatta localizzazione dei rifiuti, anche in ordine all'imputabilità, a titolo di colpa, dello stato di degrado e incuria dei luoghi interessati”*;
- e l'orientamento per cui *“l'A.N.A.S. avrebbe un dovere di manutenzione, di custodia e di vigilanza sui tratti stradali di cui è proprietaria, con conseguente configurabilità di una cooperazione colposa nella causazione dell'evento costituito dall'abbandono di rifiuti sulle infrastrutture dalla stessa gestite”* da cui deriva la sua automatica responsabilità solidale;

vi è un terzo orientamento per cui si deve ritene-

Rifiuti abbandonati sulle strade statali: quando è compito dell'ANAS rimuoverli?

⁵ Riforma T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I n. 2975/2009

di Greta Catini

RESPONSABILITÀ

re che il rapporto tra la norma di cui all'art.14 del D.lgs.285/1992, e quella di cui all'art.192 del D.lgs.152/2006 non debba essere inteso nel senso dell'autonomia e alternatività, quanto di complementarietà delle stesse in quanto, la violazione degli obblighi di cui all'art. 14 del Codice della strada da parte del concessionario della strada - quale è a tutti gli effetti l'Anas - integra l'elemento psicologico della colpa prescritto dall'art. 192 del Codice dell'ambiente.

Le disposizioni dell'art. 14 del CdS, pertanto, devono essere valutate al fine di integrare le disposizioni di cui all'art. 192 del TUA, nell'ottica di specificare maggiormente i criteri previsti in tale norma per l'affermazione della responsabilità solidale in caso di rifiuti abbandonati, calandola nella fattispecie specifica di abbandono sulle strade o autostrade di gestione dell'ANAS.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, pertanto, si può affermare che, se nel corso degli anni, riguardo all'imputazione della responsabilità solidale dell'ANAS con l'autore dell'illecito, per i rifiuti abbandonati sulle strade, la giurisprudenza interessata ha sempre risolto le controversie seguendo le disposizioni:

- o dell'art. 192 del TUA, a favore di una linea maggiormente garantista richiedente l'accertamento in contraddittorio di un atteggiamento doloso o quanto meno colposo dell'ente rispetto alla fattispecie illecita;
- o dell'art. 14 del CdS che, al contrario, prescinde da tale accertamento, ritenendo sufficiente il dovere di pulizia previsto in capo all'ente ed il suo ruolo di controllo;

ad oggi si sta affermando sempre di più una terza linea di pensiero a favore di un'applicazione combinata delle due norme per cui l'una è completamente dell'altra.

Ebbene, a parere di chi scrive, tale ultimo orientamento giurisprudenziale, appare quello maggiormente indirizzato a fornire, ai giudici che in futuro (ed oserei dire molto spesso) saranno chiamati ad affrontare di nuovo tali controversie, una soluzione completa.

L'applicazione combinata delle due norme, infatti, da un lato consente di scogliere i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione, al caso concreto di abbandono dei rifiuti sulle strade, delle disposizioni generiche dell'art.192 del TUA che non esplicitano

i criteri per l'individuazione dell'elemento soggettivo della colpa richiesto per l'affermazione della responsabilità solidale, dall'altra impedisce che venga seguita esclusivamente la disciplina dell'art. 14 del CdS che si rivela essere troppo rigida nell'affermare la responsabilità solidale dell'ANAS per i rifiuti abbandonati.

Ed invero, in base all'ultima ricostruzione della giurisprudenza, le violazioni degli obblighi previsti dall'art. 14 del CdS per l'ente proprietario o concessionario della gestione delle strade, devono essere valutate come sintomo di comportamento colposo di questo ultimo, consistente nella negligenza di non aver adempiuto a degli obblighi impostigli dalla legge (dovere di pulizia delle strade) e, quindi, sufficienti ad integrare l'elemento soggettivo richiesto dall'art. 192 del TUA per l'affermazione della responsabilità solidale in caso di abbandono dei rifiuti, purché il tutto venga sempre accertato mediante contraddittorio fra i soggetti interessati.

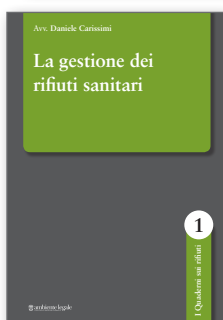
Rifiuti abbandonati sulle strade statali: quando è compito dell'ANAS rimuoverli?

Ambiente Legale - EDITORIA

Da oltre dieci anni Ambiente Legale affianca le aziende pubbliche e private nella corretta gestione dei rifiuti attraverso i servizi di: Formazione/Consulenza/Convenzioni/Assistenza procedimenti/Audit Ambientali.

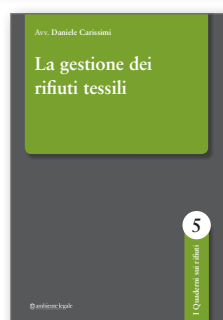
È proprio da tale esperienza che, unita alla passione ai temi trattati e al continuo aggiornamento normativo, nascono le nostre guide

ACQUISTA TUTTI I VOLUMI DELLA COLLANA “*I Quaderni sui rifiuti*”
al prezzo unico di **119** euro (invece di **182** euro iva inclusa)



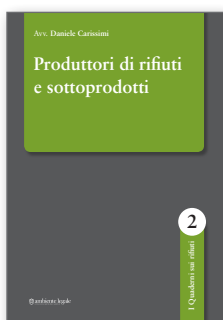
1. La gestione dei rifiuti sanitari

Autore: *Daniele Carissimi*



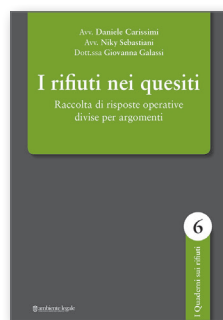
5. La gestione dei rifiuti tessili

Autore: *Daniele Carissimi*



2. Produttore di rifiuti e sottoprodotti

Autore: *Daniele Carissimi*



6. I rifiuti nei quesiti

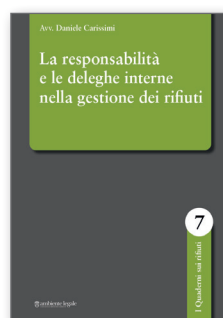
Autori: *Daniele Carissimi - Niky Sebastiani - Giovanna Galassi*



3. I rifiuti da manutenzione

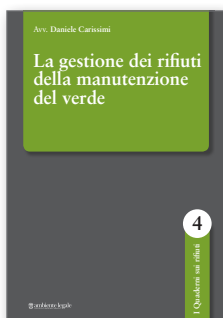
Autore: *Daniele Carissimi*

IL PIÙ VENDUTO



7. La responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti

Autore: *Daniele Carissimi*



4. I rifiuti da manutenzione del verde

Autore: *Daniele Carissimi*

Scrivici a

commerciale@ambientelegale.it

per richiedere un estratto del Tuo libro preferito!

3.

SOMMARIO

- 3.7. **Lo strano caso delle sabbie e terre di dragaggio**
di *Giulia Ursino* 264
- 3.8. **Esclusione da una gara di appalto e gravi illeciti professionali**
di *Lucia Giulivi* 269
- 3.9. **In tema di obblighi del curatore fallimentare in materia
di prevenzione ambientale**
TAR TOSCANA, SEZ. II, N. 166, DEL 4 FEBBRAIO 2019
di *Riccardo Di Falco* 278
- 3.10. **Limite per le annotazioni sul Registro di Carico e Scarico
e rifiuti sanitari: cosa si intende per giorni lavorativi?**
di *Roberta Tomassetti* 282
- 3.11. **Natura giuridica dell'A.I.A. ed insussistenza di un
diritto precostituito del privato ad ottenerla**
TAR PUGLIA, BARI, N. 342, DEL 4 MARZO 2019
di *Marco Lancieri* 287
- 3.12. **Iscrizione all'Albo Gestori Ambientali di un veicolo sublocato,
ora è possibile. Chiarimenti dal Ministero dell'Ambiente**
di *Giacomo Betti* 294
- 3.13. **Sui requisiti del provvedimento di diffida ex art. 29-decies
co. 9 lett. a) del D.Lgs. 152/2006**
di *Valentina Bracchi* 299

“Lo strano caso delle sabbie e terre di dragaggio”

di GIULIA URSINO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Lo strano caso delle sabbie e terre di dragaggio

ABSTRACT

Il problema dell'eccessivo insabbiamento dei laghi – e della conseguente gestione delle c.d. *sabbie e terre di dragaggio* – si fa sempre più pressante, dato anche l'approssimarsi della stagione estiva.

A fronte di una prassi – sulla cui legittimità è lecito dubitare – che vede le Regioni dettare, con proprie Leggi, specifiche disposizioni volte ad escludere *a priori* determinati *sedimenti* dalla normativa sui *rifiuti*, si evidenzia che l'approccio maggiormente rispondente alla *normativa ambientale* sembra essere – ahimè - ancora oggi quello basato su di un'analisi caso per caso.

Tale soluzione, tuttavia, sebbene lecita nella gestione della fase emergenziale delle *sabbie e terre di dragaggio* e non può certamente tradursi – a lungo andare - nella soluzione del problema, per il quale si aspetta pertanto un pronto intervento riformatore.

IN SINTESI

- Il “*problema delle sabbie e terre di dragaggio*” nasce dall'eccessivo insabbiamento dei laghi, che determina importanti ripercussioni sulle attività *turistico-ricettive* e sulle *attività dei pescatori*;
- ad oggi, non sussiste una univoca regolamentazione di tali materiali, essendo la stessa condizionata dalle diverse opzioni connesse alle condizioni del caso concreto;
- e così le sabbie e le terre di dragaggio potranno essere alternativamente gestite come: *esclusioni*, *rifiuti*, *end of waste*, o come *sottoprodotti*;
- la mancanza di una normativa di settore ha portato alcune Regioni a decidere autonomamente di far rientrare *ex lege* alcune ipotesi all'interno dell'*esclusione* di cui all'art. 185, comma 3, del TUA;
- tale prassi non si ritiene tuttavia essere quella più prudente, dovendosi al contrario preferire opzioni che prevedano la scelta della normativa applicabile caso per caso.

di Giulia Ursino

ESCLUSIONI

1. La gestione delle sabbie e delle terre di dragaggio

Il “*problema delle sabbie e terre di dragaggio*” – che si presenta particolarmente stringente durante la siccità della stagione estiva - nasce dall'eccessivo insabbiamento dei laghi, soprattutto in prossimità dei punti di approdo, che si manifesta in forma tale da comportare un blocco in uscita delle imbarcazioni, con conseguenze negative sulle attività *turistico-ricettive* e sulle *attività dei pescatori*.

In particolare, detta problematica - che è stata più volte portata alla ribalta dell'attenzione pubblica - si presenta di particolare rilevanza, data la forte incidenza sull'attività economica di interesse *aree*, che traendo sostentamento dal lago, si vedono bloccare la principale fonte del loro introito.

In tale contesto, la ricerca di soluzioni “*ambientalmente compatibili*”, si pone come priorità assoluta – ma ahimè - di non facile realizzazione pratica, stante anche la mancanza di una regolamentazione specifica di settore. Ed invero, ad oggi, non sussiste una univoca regolamentazione di tali materiali, essendo la stessa condizionata dalle diverse opzioni connesse alle condizioni del caso concreto.

E così, a seconda delle specifiche del caso concreto, le sabbie e le terre di dragaggio potranno essere alternativamente gestite come:

- i. *esclusioni*, ai sensi dell'art. 185, comma 3, del Testo Unico Ambientale (Punto 1.1.);
- ii. *rifiuti*, ai sensi della *Parte IV* del Testo Unico Ambientale (Punto 1.2.);
- iii. *end of waste*, ai sensi dell'art. 184-*quarter* del Testo Unico Ambientale (Punto 1.3);
- iv. *sottoprodotti*, ai sensi dell'art. 184-bis del Testo Unico Ambientale (Punto 1.4.).

**

1.1. Le sabbie e le terre di dragaggio come *esclusioni*

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 185 (*Esclusioni dall'ambito di applicazione*), comma 3¹, D.lgs. 152/2006, la gestione dei sedimenti *spostati all'interno di acque superficiali* può essere esclusa dall'ambito di applicazione della *Parte IV* del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, al ricorrere cumulativo di *tre* condizioni:

1. i sedimenti devono essere *non pericolosi*, ai sensi della Decisione della Commissione 3 maggio 2000, n. 2000/532/CE, così come sostituita dalla successiva Decisione della Commissione 18 dicembre 2014, n. 2014/955/UE².
2. I sedimenti devono essere *spostati unicamente*:
 - i. *all'interno di acque superficiali*³;
 - ii. ovvero – secondo una previsione aggiunta solo nel 2014⁴ – nell'ambito delle relative *pertinenze idrauliche*⁵.
3. I sedimenti devono essere *spostati per uno dei seguenti fini*:
 - i. *gestione* delle acque e dei corsi d'acqua;
 - ii. prevenzione di *inondazioni*;
 - iii. riduzione degli effetti di *inondazioni* o *siccità*;
 - iv. ripristino dei *suoli*.

Il ricorrere cumulativo delle predette *condizioni* permette, quindi, di gestire tali residui al di fuori delle stringenti regole previste dalla *Parte IV* del TUA, viceversa, la mancanza di anche una sola di esse, determina la qualifica dei *sedimenti* in parola quali *rifiuti*, con l'applicazione di tutte le conseguenti regole previste in tema di *gestione dei rifiuti*.

Tuttavia, se tale differenziazione appare chiara nella normativa, non altrettanto può dirsi nella pratica.

Innanzitutto, **manca una definizione di *sedimenti***, sia all'interno del Testo Unico Ambientale, che nella c.d. *Direttiva Rifiuti*. Ciò ha portato gli operatori

Lo strano caso delle sabbie e terre di dragaggio

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

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

3 Intendendosi per *acque superficiali* altresì le *acque interne*, ossia tutte le acque *correnti* e *stagnanti* tra le quali vengono ricomprese quelle dei fiumi e dei laghi (art. 2 *Direttiva 2000/60/CE*).

4 Ad aggiungere l'inciso è stato l'art. 7, co. 8-*bis*, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, cd. *Sblocca-Italia*, recante “*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*”.

5 Intendendosi per “*pertinenza idraulica*” tutte le cose destinante in modo durevole a servizio (o ad ornamento, anche se l'ipotesi appare in concreto assai meno rilevante) di acque superficiali (cfr. art. 817 c.c. quanto alla sua *ratio applicativa*).

ESCLUSIONI

di Giulia Ursino

del settore ad interrogarsi se, in tale nozione, vi rientrino solo le *sabbie e terre di dragaggio* o altresì le *sabbie sommerse*?

Un aiuto in tal senso potrebbe ricavarsi dal DM 5 febbraio 1998, che al Punto 12.2., nel definire i *fanghi di dragaggio*, come *rifiuti*, li identifica con quei “*materiali composti da limi, argille, sabbie e ghiaie con contenuto in acqua < 80%, idrocarburi totali < 30 mg/kg SS, PCB < 0,01 mg/kg SS, IPA < 1 mg/kg SS, pesticidi organoclorurati < 0,01 mg/kg SS, coliformi fecali < 20 MPN in 100 ml; salmonelle assenti in 5000 ml*”.

Con ciò a dire che anche le sabbie sembrerebbero rientrare in tale concetto.

Altra criticità, appare in relazione al secondo dei requisiti richiesti per aversi un'*esclusione*. L'art. 185, co. 3 D.lgs. 152/2006 non specifica infatti se lo spostamento dei sedimenti debba avvenire unicamente all'interno della medesima *acqua superficiale*, o se i sedimenti prelevati dall'uno possano essere reimmessi in altra *acqua superficiale*.

Il combinato disposto dell'art. 185, co. 3 e dell'art. 117, co. 2-*quater*, lett. c)⁶ D.lgs. 152/2006, induce a ritenere che, affinché sia applicabile la disciplina di favore di cui all'art. 185, co. 3, il prelievo e la re-immissione del sedimento debbano avvenire all'interno della medesima *acqua superficiale* o, al limite, nelle pertinenze idrauliche della stessa.

*

Tale incertezza interpretativa ha sovente portato alcune Regioni a decidere autonomamente di far rien-

trare *ex lege* alcune ipotesi all'interno dell'*esclusione* di cui all'art. 185, comma 3, del TUA, ad esempio contenendo tale previsione all'interno di una Legge Regionale.

Tale prassi, sebbene invalsa al fine di risolvere problematiche regionali che si presentano sovente con caratteri di vera e propria emergenza, si ritiene non essere tuttavia quella più prudente. Ed invero, non si ben comprende come si possa affermare *prima* ciò che si realizzerà *poi* peraltro in via eventuale, condizionata dalle verifiche in ordine alla pericolosità dei sedimenti e del loro utilizzo. In altre parole, pare difficile affermare *a priori* che lo *spostamento* dei sedimenti sarà conforme (in futuro) a tutti i presupposti di legge per aversi una *esclusione* (stante anche le variabili insite in tali attività, che potrebbero, ad esempio, comportare la necessità di abbancare notevoli quantità di sedimenti prima della loro re-immissione ovvero la necessità di gestirli diversamente perché risultati *pericolosi* o perché non è più possibile re-immetterli nella medesima *acqua superficiale*).

Inoltre, tale affermazione sembrerebbe andare ad incidere sulla stessa *nozione di rifiuto*⁷ – per tale intendendosi “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*” – nel momento in cui esclude *ex ante* dalla stessa determinate attività (spostamento dei sedimenti all'interno di un determinato lago). A tal proposito, si evidenzia che unicamente lo Stato può prevedere delle eccezioni in proposito, rientrando la materia dei *rifiuti* tra quelle di esclusiva competenza statale⁸ di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) della Co-

6 Art. 117, co. 2-*quater*, lett. c) D.lgs. 152/2006: “Il programma di gestione dei sedimenti è costituito dalle tre componenti seguenti [...] c) identificazione degli eventuali interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi definiti alla lettera b), al loro monitoraggio e all'adeguamento nel tempo del quadro conoscitivo; la scelta delle misure più appropriate tra le diverse alternative possibili, incluso il non intervento, deve avvenire sulla base di un'adeguata valutazione e di un confronto degli effetti attesi in relazione ai diversi obiettivi, tenendo conto di un orizzonte temporale e spaziale sufficientemente esteso; tra gli interventi da valutare deve essere data priorità alle misure, anche gestionali, per il ripristino della continuità idromorfologica longitudinale, laterale e verticale, in particolare al ripristino del trasporto solido laddove vi siano significative interruzioni a monte di tratti incisi, alla riconnessione degli alvei con le pianure inondabili e al ripristino di più ampi spazi di mobilità laterale, nonché alle misure di rinaturazione e riqualificazione morfologica; l'eventuale asportazione locale di materiale litoide o vegetale o altri interventi di artificializzazione del corso d'acqua devono essere giustificati da adeguate valutazioni rispetto alla traiettoria evolutiva del corso d'acqua, agli effetti attesi, sia positivi che negativi nel lungo periodo, rispetto ad altre alternative di intervento; all'asportazione dal corso d'acqua è da preferire comunque, ovunque sia possibile, la reintroduzione del materiale litoide eventualmente rimosso in tratti dello stesso adeguatamente individuati sulla base del quadro conoscitivo, in coerenza con gli obiettivi in termini di assetto del corridoio fluviale”.

7 Nozione di rifiuto di cui all'art. 3 della Direttiva 2008/98/CE e di cui all'art. 183, comma 1, lett. a) del TUA.

8 *Ex multis* Corte cost., 14 luglio 2015, n. 149 “La disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Quindi, non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente, anche se le Regioni possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati, pur sempre nel rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente. Le Regioni sono dunque legittimate ad intervenire in tale ambito solo a condizione che perseguano finalità proprie attinenti a compe-

di Giulia Ursino

ESCLUSIONI

stituzione⁹.

Per tutte le ragioni sopra esposte, si ritiene che la previsione in commento non sia quella maggiormente tutelante per la Regione, dovendosi al contrario preferire opzioni – che sebbene meno celeri ed incisive – prevedano l'applicazione dell'*esclusione* caso per caso, previa dimostrazione della sussistenza dei requisiti di legge.

**

1.2. La sabbie e le terre di dragaggio come rifiuti

Le sabbie e le terre dragate *pericolose*, e quelle *non pericolose* non immesse nuovamente nelle medesime *acque superficiali* (o nelle relative pertinenze idrauliche) – o comunque prelevate per fini diversi dalla *gestione delle acque, prevenzione e gestione delle inondazioni*, della *siccità* o del *ripristino dei suoli* – dovranno invece essere qualificate come *rifiuti*.

Tale ipotesi - *classificazione* delle sabbie e delle terre dragate quali *rifiuti* - sembrerebbe essere quella maggiormente ricorrente, tanto che il Testo Unico Ambientale dedica alle stesse un intero *capitolo* dell'elenco dei rifiuti, ossia il 17 05 (*terra, rocce e materiale di dragaggio*). Nello specifico i codici CER 17 05 05* (*materiale di dragaggio contenente sostanze pericolose*) e 17 05 06 (*materiale di dragaggio diverso da quello di cui alla voce 170505*).

Il *materiale di dragaggio*, quale *rifiuto*, sarà quindi soggetto a tutte le stringenti regole di cui alla *Parte IV* del TUA, dovendo per ciò essere:

- i. raggruppato in *deposito temporaneo* nel rispetto delle regole di cui alla lett. bb) dell'art. 183 del D.Lgs 152/2006;
- ii. *classificato* secondo le specifiche di cui all'*Allegato D* della *Parte IV* del TUA;
- iii. conferito per il *trasporto*:
 - a. a soggetti iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali (ad es. in Categoria 4¹⁰ o in Categoria 5¹¹) per lo specifico codice CER trasportato;
 - b. conferito a *recupero/smaltimento* in impianti in possesso delle autorizzazioni di legge. A tal proposito, il materiale di dragaggio potrà essere gestito secondo le *procedure semplificate di recupero* di cui al DM 5 febbraio 1998, ovvero in presenza di una delle autorizzazioni di legge (es. ex

208 del TUA;).

- c. accompagnato durante il trasporto dal *Formulario di Identificazione del Rifiuto* debitamente compilato;
- d. accompagnato dall'altra documentazione prevista in tema di *tracciabilità dei rifiuti*, al ricorrere delle condizioni di legge (art. 190- *registri di carico e scarico*; art. 189-MUD).

**

1.3. Le sabbie e le terre di dragaggio come *end of waste*

La qualifica di *rifiuto*, potrà tuttavia essere *dismessa* dalle sabbie e dalle terre di dragaggio, al ricorrere delle condizioni specificatamente previste dalla legge per aversi l'*end of waste*.

In particolare, il Testo Unico Ambientale dedica un articolo specifico ai *materiali di dragaggio* come *end of waste* – ossia l'art. 184-quater – ai sensi del quale i materiali dragati potranno cessare di essere considerati quali rifiuti se:

- a. sottoposti ad una *operazione di recupero* (in casse di colmata o in impianti autorizzati);
- b. all'esito delle *operazioni di recupero* (che possono consistere anche in operazioni di mera *cernita e selezione*), i materiali dragati:
 - i. rispettino i valori delle *concentrazioni soglia di contaminazione* (CSC) di cui alle colonne A e B della *Tabella 1* dell'*Allegato 5* al *Titolo V* della *Parte IV* del TUA. Ovvero, in caso di utilizzo diretto in un ciclo produttivo, rispettino i requisiti tecnici per gli scopi specifici individuati;
 - ii. siano (*ri*)*utilizzati direttamente*, in un sito determinato, senza cagionare pregiudizio alle matrici ambientali e senza determinare una contaminazione delle acque sotterranee e superficiali.

A tal fine andranno effettuati *specifici test di cessione* (secondo le metodiche e i limiti di cui all'*Allegato 3* del DM 5 febbraio 1998) e determinate *dichiarazioni di conformità*¹².

I materiali di dragaggio *rifiuti* divenuti *end of waste*, non andranno infine esenti da adempimenti, la norma prevede infatti che gli stessi dovranno essere ac-

Lo strano caso delle sabbie e terre di dragaggio

tenze regionali e, comunque, garantendo livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale”.

9 Art. 117, comma 2, lett. s) della Cost.: “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

10 Categoria 4 (*raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi*).

11 Categoria 5 (*raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi*).

12 Art. 184-quater (*utilizzo dei materiali di dragaggio*), comma 3, del TUA: “3. Il produttore o il detentore predispongono una dichiarazione di conformità da cui risultino, oltre ai dati del produttore, o del detentore e dell'utilizzatore,

ESCLUSIONI

di Giulia Ursino

compagnati durante il *trasporto*: dalla *dichiarazione di conformità* (v. *infra* – Nota 12) e dal *DDT/copia del contratto di trasporto/scheda di trasporto di cui al D.Lgs 286/2005*.

**

Le sabbie e le terre di dragaggio come sottoprodotti

Da ultimo, quale ipotesi marginale, si segnala che il *sedimento* potrebbe altresì essere qualificato come *sottoprodotto* ai sensi dell'art. 184-bis del D.lgs. 152/2006¹³. Ciò tuttavia al ricorrere dei presupposti di legge. E così andrà dimostrato:

- i. che il residuo sia originato da un *processo di produzione*, di cui *non costituisce la finalità ultima*;
- ii. che il residuo verrà *certamente riutilizzato*, nel medesimo o in un successivo processo di *produzione/utilizzazione* da parte del produttore o di terzi;
- iii. che il residuo sia riutilizzato *direttamente*, senza alcun trattamento diverso dalla *normale pratica industriale*;
- iv. che l'ulteriore utilizzo è *legale*.

CONCLUSIONI

In conclusione, in assenza di una (auspicata) disciplina specifica di settore, tutto dipenderà dalla *natura del sedimento* e dalla *attività* compiuta sul residuo.

Ed invero, se il materiale si presenterà come *pericoloso* - o se, laddove *non pericoloso*, verrà tolto dall'acqua, tirato a secco e riutilizzato in altra *acqua superficiale* o per una *finalità diversa* da quelle di cui all'art. 185 comma 3 - lo stesso dovrà intendersi a tutti gli effetti "*rifiuto*" e come tale andrà trattato, potendo al più acquisire la qualifica di *end of waste* (al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 184-quater), salvo che non possa essere *ab-origine* ritenuto un *sottoprodotto* (ai sensi del sopra citato art. 184-bis).

Viceversa, se nello spostamento - il *materiale non pericoloso* - non verrà mai fatto uscire dall'acqua o

comunque verrà riutilizzato nella medesima *acqua superficiale* o in una sua *pertinenza*, per una delle finalità previste dalla norma (art. 185, comma 3), lo stesso potrà essere gestito come *materiale escluso* dalla normativa dei rifiuti.

Ad ogni modo, nelle more dell'adozione di un provvedimento legislativo *ad hoc*, il ricorrere dell'una o dell'altra fattispecie, andrà verificata caso per caso.

la tipologia e la quantità dei materiali oggetto di utilizzo, le attività di recupero effettuate, il sito di destinazione e le altre modalità di impiego previste e l'attestazione che sono rispettati i criteri di cui al presente articolo. La dichiarazione di conformità è presentata all'autorità competente per il procedimento di recupero e all'ARPA nel cui territorio è localizzato il sito di destinazione o il ciclo produttivo di utilizzo, trenta giorni prima dell'inizio delle operazioni di conferimento. Tutti i soggetti che intervengono nel procedimento di recupero e di utilizzo dei materiali di cui al presente articolo conservano una copia della dichiarazione per almeno un anno dalla data del rilascio, mettendola a disposizione delle autorità competenti che la richiedano".

13 L'art. 39 (*Disposizioni transitorie e finali*), co. 13, del D.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205 stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 184-bis (*Sottoprodotti*) del TUA si applicano anche al materiale "*che viene rimosso, per esclusive ragioni di sicurezza idraulica, dagli alvei dei fiumi, laghi e torrenti*".

“Esclusione da una gara di appalto e gravi illeciti professionali”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il codice appalti stabilisce i casi in cui un operatore economico deve essere escluso da una procedura ad evidenza pubblica.

Sulla tassatività o meno dell'elencazione di casi di esclusione e sulle conseguenze ad essi connesse, sussistono però incertezze di non poco conto cui si aggiunge la discrezionalità della stazione appaltante.

Unitamente a tali considerazioni vi è una distinzione sostanziale tra *causa di esclusione* e mero *indice di grave illecito professionale* in quanto è prevista un'ampia discrezionalità della stazione appaltante solo nel secondo caso e non anche nel primo.

Ma se vi è un *indice di grave illecito professionale*, individuato da indagini verso un amministratore di una società, quest'ultima deve necessariamente essere esclusa dalla partecipazione ad evidenza pubblica?

Sul punto l'ANAC ha fornito degli strumenti idonei a preservare la società dall'esclusione dovuta alla presenza di indici di illecito in capo ad un socio di maggioranza ovvero ad un suo amministratore. Si tratta delle misure di *self cleaning*.

IN SINTESI

- L'art. 80 del codice appalti disciplina le cause di esclusione da una procedura ad evidenza pubblica;
- i primi commi del citato articolo fissano un elenco di reati che comportano l'esclusione da gara laddove interessino determinati soggetti all'interno dell'offerente;
- al fine di fornire informazioni alla stazione appaltante, l'offerente deve rendere delle autodichiarazioni sull'assenza di cause di esclusione in capo al socio di maggioranza ovvero degli amministratori;
- tale dichiarazione riguarda anche (secondo la tesi maggioritaria) il socio di maggioranza persona giuridica;
- nel caso in cui vi sia una sentenza di condanna non definitiva per uno dei reati di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 80, nei confronti di uno dei soggetti di cui al comma 3, allora questa sarebbe valutabile liberamente dalla stazione appaltante;
- al fine di evitare l'esclusione da gara, l'offerente potrà ricorrere ad una misura di *self cleaning* tra quelle suggerite dall'ANAC.

Esclusione da una gara di appalto e gravi illeciti professionali

APPALTI

di Lucia Giulivi

1. Sulle cause di esclusione dalla gara

Il D.Lgs. 50/2016 (anche detto codice appalti), contiene la disciplina dei contratti di appalto e di concessione siglati tra le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto privato aggiudicatari di appalti per lo svolgimento di servizi, forniture, lavori e opere.

Con particolare riferimento a quanto di interesse, l'art. 80 (*Motivi di esclusione*), disciplina le cause di esclusione di un operatore economico da una procedura ad evidenza pubblica, prevedendo, in particolare, che:

- i. (comma 1) costituisce *causa di esclusione*, la “condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, anche riferita a un suo subappaltatore [...]” per uno dei reati tassativamente indicati nella norma stessa¹ nei con-

fronti di uno dei soggetti di cui al comma 3 e del quale si dirà meglio nel prosieguo della trattazione.

A ben vedere, quindi, l'esclusione da una procedura ad evidenza pubblica avviene -a norma del primo comma dell'art. 80- solo nel caso in cui sia stata disposta alternativamente (anche solo nei confronti di un subappaltatore):

- una condanna con sentenza *definitiva*;
 - un decreto penale di condanna divenuto *irrevocabile*;
 - una sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale.
- ii. (comma 2) Costituisce altresì *causa di esclusione* la sussistenza di una delle condizioni di *decadenza*, *sospensione* o *divieto* previste dall'art. 67² del D.Lgs. 159/2011 sull'antimafia.
 - ii. (comma 3) *L'ambito soggettivo* dei richiamati

- 1 Art 80 (*motivi di esclusione*) commi 1 e 2 D.Lgs. 50 del 2016 e segnatamente: “a) delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, 416-bis del codice penale ovvero delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-quater del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in quanto riconducibili alla partecipazione a un'organizzazione criminale, quale definita all'articolo 2 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio;
b) delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis, 354, 355 e 356 del codice penale nonché all'articolo 2635 del codice civile;
b-bis) false comunicazioni sociali di cui agli articoli 2621 e 2622 del codice civile;
c) frode ai sensi dell'articolo 1 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee;
d) delitti, consumati o tentati, commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine costituzionale reati terroristici o reati connessi alle attività terroristiche;
e) delitti di cui agli articoli 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 del codice penale, riciclaggio di proventi di attività criminose o finanziamento del terrorismo, quali definiti all'articolo 1 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 e successive modificazioni;
f) sfruttamento del lavoro minorile e altre forme di tratta di esseri umani definite con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24;
g) ogni altro delitto da cui derivi, quale pena accessoria, l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione”.
- 2 Art. 67 (effetti delle misure di prevenzione) D.Lgs. 159/2011: “1. Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere:
a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;
b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali;
c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici;
d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati anonimi all'ingrosso;
e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici;
f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;
g) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali;
h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti.
2. Il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni di cui al comma 1, nonché

di Lucia Giulivi

APPALTI

commi 1 e 2 è disciplinato ai sensi del terzo comma dell'art. 80, il quale prevede che l'esclusione operi laddove sia stata disposta una *sentenza, o decreto di condanna* ovvero una *misura interdittiva antimafia* nei confronti:

- del titolare o direttore tecnico per le imprese individuali;
- del socio o direttore tecnico per le s.n.c.;
- dei soci accomandatari o direttore tecnico per le s.a.s.;
- dei membri del CdA con legale rappresentanza, institori e procuratori generali e dei soggetti muniti di rappresentanza, direzione e controllo in caso di società con meno di quattro soci per gli altri tipi di società e per i consorzi.

Giova precisare, inoltre, che il rimando alle qualifiche rivestite dai soggetti di cui sopra, non attiene solo a quelli in carica al momento della pro-

cedura ad evidenza pubblica, rilevando altresì le situazioni escludenti presenti in capo ai soggetti cessati dalla carica nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara se l'impresa non dimostra una completa dissociazione della condotta penale sanzionata³.

Circa le modalità di dimostrazione della dissociazione dalla condotta penale sanzionata tra la persona fisica autore del reato e l'ente aspirante aggiudicatario di appalti pubblici, giunge in soccorso il documento di segnalazione n. 5 del 12 dicembre 2018 dell'ANAC di cui si dirà più diffusamente nel paragrafo successivo.

- iv. (comma 4) che afferisce ai casi in cui vi siano state violazioni gravi relative alla violazione degli obblighi di pagamento di imposte, tasse o dei contributi previdenziali.
- v. (comma 5) Le stazioni appaltanti hanno potere di escludere dalla gara, gli operatori economici che si trovano nelle specifiche situazioni indicate nella norma⁴ di cui si dirà nel det-

il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera. Le licenze, le autorizzazioni e le concessioni sono ritirate e le iscrizioni sono cancellate ed è disposta la decadenza delle attestazioni a cura degli organi competenti.

3. Nel corso del procedimento di prevenzione, il tribunale, se sussistono motivi di particolare gravità, può disporre in via provvisoria i divieti di cui ai commi 1 e 2 e sospendere l'efficacia delle iscrizioni, delle erogazioni e degli altri provvedimenti ed atti di cui ai medesimi commi. Il provvedimento del tribunale può essere in qualunque momento revocato dal giudice procedente e perde efficacia se non è confermato con il decreto che applica la misura di prevenzione.

4. Il tribunale, salvo quanto previsto all'articolo 68, dispone che i divieti e le decadenze previsti dai commi 1 e 2 operino anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. In tal caso i divieti sono efficaci per un periodo di cinque anni.

5. Per le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti di cui al comma 1 le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

6. Salvo che si tratti di provvedimenti di rinnovo, attuativi o comunque conseguenti a provvedimenti già disposti, ovvero di contratti derivati da altri già stipulati dalla pubblica amministrazione, le licenze, le autorizzazioni, le concessioni, le erogazioni, le abilitazioni e le iscrizioni indicate nel comma 1 non possono essere rilasciate o consentite e la conclusione dei contratti o subcontratti indicati nel comma 2 non può essere consentita a favore di persone nei cui confronti è in corso il procedimento di prevenzione senza che sia data preventiva comunicazione al giudice competente, il quale può disporre, ricorrendone i presupposti, i divieti e le sospensioni previsti a norma del comma 3. A tal fine, i relativi procedimenti amministrativi restano sospesi fino a quando il giudice non provvede e, comunque, per un periodo non superiore a venti giorni dalla data in cui la pubblica amministrazione ha proceduto alla comunicazione.

7. Dal termine stabilito per la presentazione delle liste e dei candidati e fino alla chiusura delle operazioni di voto, alle persone sottoposte, in forza di provvedimenti definitivi, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza è fatto divieto di svolgere le attività di propaganda elettorale previste dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale.

8. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 4 si applicano anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale nonché per i reati di cui all'articolo 640, secondo comma, n. 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e all'articolo 640-bis del codice penale”.

- 3 Pertanto, dalla lettura del suddetto comma, anche laddove il soggetto c.d. *apicale*, raggiunto da pronuncia di condanna per uno dei reati di cui al comma 1 dell'art. 80 del D.Lgs. 50/2016, cessasse la sua carica nell'anno precedente alla pubblicazione del bando, l'impresa potrebbe essere comunque esclusa se non dimostra l'ininfluenza del soggetto

Esclusione da una gara di appalto e gravi illeciti professionali

APPALTI

di Lucia Giulivi

taglio successivamente relativamente alla sola lettera c).

Con il presente contributo si intende vagliare le possibili conseguenze, relativamente alla partecipazione ad una procedura ad evidenza pubblica, esitanti:

- da un'eventuale sentenza di condanna nei confronti di un socio sia esso persona fisica o giuridica;
- dai *gravi illeciti professionali* così come indicati all'art. 80 comma 5 lett. c (nella sua nuova

formulazione).

1.1. Sulla rilevanza della pronuncia di condanna (art. 80 comma 1)

Quanto al primo comma dell'art. 80 ai sensi del quale costituisce motivo di esclusione la condanna con sentenza definitiva nei confronti di determinati soggetti, occorre precisare che non tutte le sentenze di condanna rilevano ai sensi dell'esclusione da una

condannato con sentenza definitiva rispetto alle decisioni intraprese.

- 4 Art. 80 (Motivi di esclusione) comma 5 del D.Lgs. 50/2016: "5. 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:
- a) la stazione appaltante possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3 del presente codice;
- b) l'operatore economico si trovi in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, salvo il caso di concordato con continuità aziendale, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 110;
- c) la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità;
- c-bis) l'operatore economico abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a fini di proprio vantaggio oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;
- c-ter) l'operatore economico abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili; su tali circostanze la stazione appaltante motiva anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e alla gravità della stessa;
- d) la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42, comma 2, non diversamente risolvibile;
- e) una distorsione della concorrenza derivante dal precedente coinvolgimento degli operatori economici nella preparazione della procedura d'appalto di cui all'articolo 67 non possa essere risolta con misure meno intrusive;
- f) l'operatore economico sia stato soggetto alla sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 o ad altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
- f-bis) l'operatore economico che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere;
- f-ter) l'operatore economico iscritto nel casellario informatico tenuto dall'Osservatorio dell'ANAC per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalti. Il motivo di esclusione perdura fino a quando opera l'iscrizione nel casellario informatico;
- g) l'operatore economico iscritto nel casellario informatico tenuto dall'Osservatorio dell'ANAC per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione, per il periodo durante il quale perdura l'iscrizione;
- h) l'operatore economico abbia violato il divieto di intestazione fiduciaria di cui all'articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55. L'esclusione ha durata di un anno decorrente dall'accertamento definitivo della violazione e va comunque disposta se la violazione non è stata rimossa;
- i) l'operatore economico non presenti la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, ovvero non autocertifichi la sussistenza del medesimo requisito;
- l) l'operatore economico che, pur essendo stato vittima dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risulti aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nell'anno antecedente alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'ANAC, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio;

di Lucia Giulivi

APPALTI

procedura ad evidenza pubblica, ma solo quelle:

- *definitive* cioè quelle sentenze per cui non è più possibile proporre impugnazione e perciò definite irrevocabili⁵
- emesse per uno dei reati individuati dalla norma quali ad esempio l'associazione per delinquere o di tipo mafioso
- e solo nei confronti di determinati soggetti per i quali si fa riferimento all'elenco di cui al paragrafo precedente afferente al comma 3 dell'art. 80.

Quanto all'elencazione dei soggetti indicati nel comma 3 dell'art. 80 questa non deve intendersi come tassativa in quanto *“la loro individuazione nel complesso panorama delle possibili figure rilevanti nell'amministrazione delle imprese deve essere guidata dalla ratio della norma, che è quella di “evitare che l'amministrazione contratti con persone giuridiche governate da persone fisiche sprovviste dei necessari requisiti di onorabilità ed affidabilità morale e professionale” (così la sentenza del TAR Lazio n. 9195/2017)”*⁶.

Ed infatti, ad oggi, non risulta univoca l'applicazione della causa di esclusione anche alle *persone giuridiche* (laddove ad esempio queste ricoprono il ruolo di socio di un ente interessato a partecipare ad una procedura ad evidenza pubblica).

Sul punto si è espressa anche l'ANAC⁷ che, con atto del dicembre scorso, ha avanzato la proposta di modifica del suddetto comma 3, disaminando le due opposte ipotesi percorribili rispetto alla riforma dell'art. 3:

- Una prima ipotesi, basandosi sul dato letterale della norma, limita il controllo dei requisiti di moralità al socio persona fisica e **non anche persona giuridica**.

Secondo detta tesi, dovrebbe ipotizzarsi un rapporto di *immedesimazione organica* tra l'interessato dalla condanna e l'impresa concorrente o, almeno, dimostrare la presenza di un'influenza del destinatario della condanna

sulla gestione della società.

Detta influenza, secondo l'ANAC, è ipotizzabile nei casi in cui l'ente sia composto da meno di quattro soci e non anche nel caso in cui un socio sia una persona giuridica che agisce a sua volta tramite soggetti terzi.

- La seconda teoria include, invece, a prescindere, nel novero dei soggetti da verificare per le procedure ad evidenza pubblica, anche le persone giuridiche e per esse anche i soci che le amministrano.

*“Secondo il suddetto orientamento «non è ragionevole ed anche priva di razionale giustificazione la limitazione della verifica sui reati ex art. 38 del d. lgs. n. 163 del 2006 solo con riguardo al socio unico persona fisica o al socio di maggioranza persona fisica per le società con meno di quattro soci, atteso che la garanzia di moralità del concorrente che partecipa a un appalto pubblico non può limitarsi al socio persona fisica, ma deve interessare anche il socio persona giuridica per il quale il controllo ha più ragione di essere, trattandosi di società collegate in cui potrebbero annidarsi fenomeni di irregolarità elusive degli obiettivi di trasparenza perseguiti», sicché «se lo spirito del Codice dei contratti pubblici è improntato ad assicurare legalità e trasparenza nei procedimenti degli appalti pubblici, occorre garantire l'integrità morale del concorrente sia se persona fisica che persona giuridica» (cfr. Consiglio di Stato 2813/2016; Id. 3178/2017)”*⁸.

A sostegno di tale teoria occorre riferirsi ad un'interpretazione di concetto piuttosto che letterale della norma riconoscendo l'importanza di verificare i requisiti di moralità in capo a coloro i quali intrattengono rapporti commerciali con la P.A., indifferentemente dal fatto che siano persone fisiche o giuridiche.

In tal senso, l'ANAC fonda la sua argomentazione sottolineando la necessità di dispor-

Esclusione da una gara di appalto e gravi illeciti professionali

m) l'operatore economico si trovi rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale”.

5 L'irrevocabilità della sentenza unitamente alla sua esecutività, forma il *giudicato* ovvero una pronuncia definitiva del giudice che produce due diverse tipologie di effetti:

- il divieto di compiere un nuovo processo nei confronti dello stesso soggetto per la stessa fattispecie criminosa (c.d. *ne bis in idem* di cui all'art. 649 c.p.p.), ciò al fine di donare certezza a quanto già statuito;
- l'imposizione del giudicato anche negli ambiti civile ed amministrativo per i casi di cui agli artt. 651 e 654 c.p.p. Pertanto, *“il passaggio in giudicato della sentenza”* rappresenta la qualifica che assume il provvedimento penale una volta che questo non può più essere modificato.

6 TAR Brescia n. 218 del 26 febbraio 2018.

7 Cfr. Atto di segnalazione n. 5 del 12 dicembre 2018.

8 Cfr. Atto di segnalazione n. 5 del 12 dicembre 2018 pag. 3.

APPALTI

di Lucia Giulivi

re i medesimi controlli su tutti gli operatori economici interessati a partecipare ad una procedura ad evidenza pubblica, non potendo incentivare la creazione di *soci persone giuridiche* per eludere i controlli nelle procedure ad evidenza pubblica⁹.

Posto quanto sopra, in merito alla seconda tesi interpretativa della norma, si evidenzia che la stessa:

- da una parte permette di ampliare le verifiche sui soggetti richiedendo, ad esempio, le dichiarazioni sulla presenza dei requisiti morali ai soci e amministratori della persona giuridica, a sua volta, socio dell'operatore economico interessato alla partecipazione alla gara¹⁰;
- dall'altra questo dedalo di controlli provoca un eccessivo ampliamento delle verifiche sui soggetti dotati di peso decisionale, che rischia di ingessare eccessivamente le procedure ad evidenza pubblica.

Stante il dubbio sul perimetro applicativo della norma, risulta doverosa una modifica dell'art. 80 del D.Lgs. 50/2016, nella parte in cui individuata i soggetti che devono rendere le dichiarazioni sul possesso dei requisiti morali, dovendo disciplinare anche quali soggetti debbano rendere la dichiarazione sui requisiti morali all'interno della persona giuridica socio di maggioranza (o unico) dell'ente partecipe della procedura ad evidenza pubblica.

Ebbene il recente interesse dell'ANAC per l'ambito soggettivo delle cause di esclusione di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 80, comporta da un lato l'affermazione conclamata dell'incertezza della norma e dall'altra una individuazione puntuale, da parte dell'Autorità Nazionale dell'Anticorruzione, delle fattispecie distorsive e degli *escamotage* utilizzabili per evitare di incorrere nella causa di esclusione.

*

1.2. Sui gravi illeciti professionali (Art. 80 comma 5 lett. c)

Discorso diverso deve compiersi sui motivi di esclusione di cui al comma 5 dell'art. 80, il quale prevede una elencazione eterogenea delle motivazioni che possono comportare l'esclusione da una procedura

ad evidenza pubblica, spaziando dalla presenza di misure interdittive comminate nei confronti dell'offerente per la venuta in essere di un reato presupposto di cui al D.Lgs. 231/2001, alla presenza di *conflitto d'interesse*.

Nello specifico, l'articolo 80 comma 5 lett. c)¹¹ contiene un'elencazione degli *illeciti professionali* (ribadita poi dall'ANAC per il tramite di apposite Linee Guida emesse in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 80 comma 13 del Codice Appalti) esplicitati anche per il tramite delle lettere *c-bis* e *c-ter* che vi includono:

- *il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio;*
- *il fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione ovvero l'omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;*
- *le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione anticipata, non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio, ovvero hanno dato luogo ad una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzioni.*

Sebbene l'elencazione compiuta dal legislatore sia di ampio spettro e quindi in grado di abbracciare una pluralità di casistiche, la giurisprudenza si è, a più riprese, espressa in merito alla tipologia di elencazione contenuta nella norma.

La stessa, infatti, deve intendersi -secondo l'orientamento dominante e per costante giurisprudenza¹²- *esemplificativa*¹³ e non *tassativa*, differenza che comporta un ampliamento della sfera di discrezionalità della stazione appaltante nell'esclusione degli offerenti.

Viceversa la tesi minoritaria che sostiene la **natura**

⁹ Cons. di Stato Sez. V, 23 giugno 2016 n. 2813.

¹⁰ Cfr. Cons. di Stato 957 del 2017.

¹¹ Lettera sostituita dall' art. 5, comma 1, D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, che ha sostituito l'originaria lettera c) con le attuali lettere c), *c-bis* e *c-ter*; per l'applicabilità di tale disposizione vedi l'art. 5, comma 2, del medesimo D.L. n. 135/2018.

¹² Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, n. 1299 del 2 marzo 2018 e Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, n. 252 del 30 aprile 2018.

¹³ A favore della tesi che sostiene una dimensione **meramente esemplificativa** degli illeciti professionali depone:

- l'interpretazione letterale della norma, ed invero la stessa elencazione è preceduta dalla dicitura "*tra questi* [gravi illeciti professionali] *rientrano*:[...]";
- l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza più recente e citata dallo stesso TAR Sicilia in commento;
- l'interpretazione offerta dall'ANAC nelle sue Linee Guida n. 6 Approvate dal Consiglio dell'Autorità con deli-

di Lucia Giulivi

APPALTI

tassativa¹⁴ dei gravi illeciti professionali, si fonda sulla certezza della norma ed è tesa a diminuire il potere discrezionale della stazione appaltante nella valutazione degli operatori economici, discrezionalità già mitigata dall'intervento dell'ANAC nelle succitate Linee Guida n. 6.

Sul punto l'ANAC ha precisato, in una recente Delibera emessa su di un *parere di precontenzioso*¹⁵, che *“la valutazione della sussistenza di gravi illeciti professionali tali di integrare la causa di esclusione è sottratta all'operatore economico ed è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante la quale è chiamata ad analizzare in concreto la rilevanza dei fatti richiamati dall'operatore economico ai fini dell'eventuale esclusione (cfr., ex multis, Parere di precontenzioso n. 266 del 14 marzo 2018)”*.

Pertanto la stazione appaltante deve essere posta nella condizione di conoscere tutti i fatti **astrattamente idonei ad integrare la causa di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c)**.

Posta la discrezionalità della Stazione Appaltante, l'elemento che accomuna detti illeciti, consiste nel loro potere di inficiare l'affidamento compiuto dalla S.A. nei confronti dell'offerente, comportando l'istaurazione di un vincolo contrattuale con un operatore da reputarsi, in buona sostanza, inaffidabile.

Tra gli elementi quindi definibili come *gravi illeciti professionali*, l'ANAC nelle Linee guida n. 6, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ha ritenuto doveroso precisare che **rilevano altresì “- salvo che le stesse configurino altra causa ostativa che comporti l'automatica esclusione dalla procedura di affidamento ai sensi dell'art. 80 del codice - le condanne non definitive per i reati di cui all'art.80, co. 1 nonché i seguenti reati:**

- a) *abusivo esercizio di una professione;*
- b) *reati fallimentari (bancafallimento semplice e bancafallimento fraudolento, omessa dichiarazione di beni da comprendere nell'inventario fallimen-*

tare, ricorso abusivo al credito);

- c) *reati tributari ex d.lgs. 74/2000, i reati societari, i delitti contro l'industria e il commercio;*
- d) *reati urbanistici di cui all'art. 44, comma 1 lettere b) e c) del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 con riferimento agli affidamenti aventi ad oggetto lavori o servizi di architettura e ingegneria;*
- e) *reati previsti dal d.lgs. 231/2001. [...].”*

Pertanto la presenza di uno degli indici di *grave illecito professionale* di cui sopra, non comporta di per sé l'esclusione dell'operatore economico né laddove interessi direttamente la società partecipe né ove il caso di *grave illecito professionale* riguardi il socio di maggioranza (anche se persona giuridica).

L'esclusione, infatti, ai sensi dell'art. 80 comma 5 del codice appalti, *“può essere disposta solo quando il comportamento illecito incida in concreto sull'integrità o sull'affidabilità dell'operatore economico in considerazione della specifica attività che lo stesso è chiamato a svolgere in esecuzione del contratto da affidare.*

L'amministrazione è tenuta a motivare il provvedimento con specifico riferimento alle ragioni che l'hanno condotta alla valutazione di inaffidabilità dell'operatore economico e alla gravità della fattispecie”.

Pertanto, stante la rilevanza delle pronunce, anche non definitive, di condanna, emesse nei confronti dei soggetti di cui al comma 3 dell'art. 80 del Codice Appalti, la dichiarazione di assenza di condanne rilasciata in fase di gara da parte dell'operatore economico dovrà comprendere – alla luce delle citate Linee Guida n. 6 dell'ANAC- tutti gli eventi astrattamente riconducibili alla definizione fornita dal legislatore

bera n. 1293 del 16 novembre 2016 aggiornate al d.lgs. 56 del 19 aprile 2017 con deliberazione del Consiglio n. 1008 dell'11 ottobre 2017.

L'ANAC dettaglia i *criteri di valutazione dei gravi illeciti professionali* al punto VI delle suddette Linee Guida, precisando che la valutazione della rilevanza dell'illecito compiuto dall'operatore rispetto all'integrità o l'affidabilità dello stesso, attiene all'**esercizio del potere discrezionale della stazione appaltante** e *“deve essere effettuata con riferimento alle circostanze dei fatti, alla tipologia di violazione, alle conseguenze sanzionatorie, al tempo trascorso e alle eventuali recidive, il tutto in relazione all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto”*.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, quindi, offre degli strumenti per la delimitazione del potere discrezionale della stazione appaltante, sottolineando, inoltre, che la suddetta valutazione deve essere compiuta secondo il criterio della *proporzionalità*, in virtù dell'art. 1 comma 1 della L. 241/90.

Pertanto, sarà onere della Stazione Appaltante motivare debitamente l'esclusione di un offerente, senza utilizzare, in maniera del tutto arbitraria, detto istituto, agevolando per il tramite dello stesso una non equa valutazione delle offerte.

¹⁴ T.A.R. Lazio, sez. III-quater, 2 maggio 2018 n. 4793.

¹⁵ Delibera su parere di precontenzioso n. 416 del 2 maggio 2018.

senza che il concorrente possa “scegliere” quali precedenti penali comunicare, poiché tale potere spetta esclusivamente alla stazione appaltante¹⁶.

Sul punto, oltre che la giurisprudenza¹⁷ di legittimità, anche i pareri di precontenzioso dell'ANAC¹⁸, sembrano orientati verso una maggior tutela della *cosa pubblica* anche a discapito degli offerenti i quali devono fare tutto quanto in loro potere per dimostrare l'assoluta affidabilità e l'assenza di qual si voglia coinvolgimento di soggetti anche solo astrattamente connessi ad una causa di esclusione da una procedura ad evidenza pubblica.

In ragione di quanto sopra, **sebbene non sussista un obbligo di legge che imponga di rendere le dichiarazioni di assenza di cause di esclusione nei confronti degli amministratori e soci della persona giuridica socia di maggioranza dell'offerente, non può ritenersi neanche del tutto escluso il diritto d'indagine da parte della stazione appaltante anche con riguardo a detti soggetti.**

Quanto invece alla presenza di una sentenza di condanna non definitiva in capo ad un socio di maggioranza, questa rileverà quale elemento da rimettere all'apprezzamento della stazione appaltante come rilevato dalle Linee Guida n. 6 dell'ANAC in quanto di per sé, tale circostanza, non può costituire motivo di esclusione di un operatore economico offerente. Per completezza si evidenzia che laddove la società partecipante ad una procedura ad evidenza pubblica non ritenga di dover rendere la dichiarazione sui requisiti di moralità per determinati soggetti (come ad esempio il socio di maggioranza persona giuridica), allora opererà il comma 6 dell'art. 80 del D.Lgs. 50/2016 in cui si dispone l'esclusione dell'operatore laddove le verifiche sui soggetti non dichiaranti abbiano attestato la presenza di una situazione di esclusione.

Diversamente invece, la dichiarazione mendace, ai sensi dello stesso art. 80 comma 12, prevede che *“in caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto, la stazione appaltante ne dà segnalazione all'Autorità che, se ritiene che siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto ai sensi del comma 1 fino a due anni, decorso il quale l'iscrizione è cancellata e perde comunque efficacia”*.

2. Sulle possibili soluzioni idonee ad evitare l'esclusione dalle gare

Al fine di evitare che la presenza di una sentenza di condanna, anche non definitiva, possa in qualche modo inficiare la partecipazione di un ente ad una procedura ad evidenza pubblica, l'operatore economico partecipante alla gara, potrà adottare una delle misure c.d. di *self cleaning* indicate nel medesimo art. 80 del Codice Appalti al comma 12.

*

2.1. Sulle misure *self cleaning*

Lo strumento idoneo ad evitare l'esclusione dalle procedure ad evidenza pubblica è individuato nell'adozione di una o più misure di *self cleaning* costituite da strumenti organizzativi e risarcitori posti in essere dall'operatore economico in conseguenza della venuta in essere di una situazione di esclusione in capo ad un soggetto dotato di potere decisionale presso il medesimo offerente.

Tali misure sono disciplinate dal comma 7 dell'art. 80 del D.Lgs. 50/2016 che prevede che *“un operatore economico, o un subappaltatore, che si trovi in una delle situazioni di cui al comma 1, limitatamente alle ipotesi in cui la sentenza definitiva abbia imposto una pena detentiva non superiore a 18 mesi ovvero abbia riconosciuto l'attenuante della collaborazione come definita per le singole fattispecie di reato, o al comma 5, è ammesso a provare di aver risarcito o di essersi impegnato a risarcire qualunque danno causato dal reato o dall'illecito e di aver adottato provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti”*.

Pertanto l'operatore economico che si trovi in una situazione di esclusione, dovrà dimostrare:

- di aver risarcito qualsiasi danno causato dal reato o illecito
- e
- di essersi riorganizzato per prevenire ulteriori reati o illeciti.

Sul punto, le già citate Linee Guida n. 6 dell'ANAC precisano che per evitare l'esclusione da una procedura ad evidenza pubblica, oltre a dimostrare di aver risarcito il danno arrecato ovvero di essersi impegnato formalmente e concretamente a risarcire il danno causato dall'illecito, la società potrà compiere:

“1. l'adozione di provvedimenti volti a garantire

16 Consiglio di Stato 5 settembre 2017 n. 4192.

17 Consiglio di Stato 2813/2016; id. 3178/2017 in Atto di Segnalazione ANAC n. 5.

18 Parere di precontenzioso n. 266 del 14 marzo 2018 citato nell'anzidetta Delibera ANAC n. 416 del 2 maggio 2018.

di Lucia Giulivi

APPALTI

adeguata capacità professionale dei dipendenti, anche attraverso la previsione di specifiche attività formative;

2. l'adozione di misure finalizzate a migliorare la qualità delle prestazioni attraverso interventi di carattere organizzativo, strutturale e/o strumentale;

3. la rinnovazione degli organi societari;

4. l'adozione e l'efficace attuazione di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi e l'affidamento a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, del compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento;

5. la dimostrazione che il fatto è stato commesso nell'esclusivo interesse dell'agente oppure eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione o che non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di controllo¹⁹.

CONCLUSIONI

In conclusione sembra che l'estensione dei controlli sulla presenza dei requisiti morali, anche alle perso-

ne giuridiche, sia la linea da seguire nell'esecuzione delle verifiche sugli offerenti compiute dalla stazione appaltante.

Ed infatti, sebbene non ci siano norme chiare, idonee ad evitare dubbi interpretativi sul punto, la strada che deve prediligersi è quella del "più che contiene il meno", rispetto alle informazioni che afferiscono ai vertici societari.

Ma alla luce dell'estensione dei controlli e del perdurare della discrezionalità in capo alla stazione appaltante, non possono tacersi le perplessità sull'effettivo compimento delle verifiche sulle dichiarazioni rese da parte di quest'ultima.

Ed invero, nella maggior parte dei casi, le dichiarazioni di assenza di cause di esclusione non vengono verificate dalla Stazione Appaltante che si trincerava dietro il rilascio dell'autodichiarazione da parte degli offerenti come se ciò bastasse a mandarli esenti da qualsivoglia responsabilità rispetto all'affidamento improprio compiuto.

Ciò, ovviamente, non garantisce l'impedimento di un affidamento ad un soggetto che abbia reso una dichiarazione mendace cui poi potrà essere revocato l'incarico non senza aver comportato un impegno di somme pubbliche che sarà difficile riavere indietro.

19 Cfr. Linee Guida ANAC n. 6 revisionate con atto trasmesso dall'Autorità al Consiglio di Stato in data 28 settembre 2018 § VI (le misure di self-cleaning) punto 6.3.

Ambiente Legale - EDITORIA

ambiente legale
CONSULENZA MERITO PER L'AMBIENTE

COLLANA: "I quaderni sui rifiuti"



Esclusione da una gara di appalto
e gravi illeciti professionali

“In tema di obblighi del curatore fallimentare in materia di prevenzione ambientale”

Nota alla sentenza del TAR Toscana,
sez. II, n. 166, del 4 febbraio 2019

di RICCARDO DI FALCO
Studio legale Di Falco

In tema di obblighi del curatore fallimentare in materia di prevenzione ambientale

ABSTRACT

Con la sentenza in esame il TAR Toscana affronta il tema degli obblighi del Curatore fallimentare in presenza di rischi ambientali scaturenti, nel caso di specie, dalla presenza di amianto nel sito industriale.

Nella fattispecie il giudizio scaturisce dalla impugnazione, dinanzi al Tribunale Amministrativo, da parte della Curatela Fallimentare, di due ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Sindaco.

Con i provvedimenti impugnati è stato ordinato al Curatore, al fine di prevenire rischi per la salute pubblica, di rimuovere le coperture in amianto dei fabbricati facenti parte del complesso industriale.

La Curatela, richiamando il principio in forza del quale risponde dell'inquinamento il soggetto che lo ha posto in essere e rilevando altresì che non ha proseguito l'attività che era svolta dalla Società fallita, ha ritenuto, di non poter essere destinataria delle ordinanze con le quali si impone la rimozione dell'amianto.

IN SINTESI

- Il Tribunale Amministrativo rileva come l'ordinanza contingibile ed urgente emessa dal Sindaco non imponga la bonifica dell'area, bensì l'adozione di misure idonee a mettere in sicurezza l'area per evitare che si possano produrre danni alla salute pubblica, conseguenti alla presenza di amianto nei rifiuti abbandonati e nelle coperture dei fabbricati del complesso industriale;
- l'ordine di attuare misure idonee a garantire la sicurezza del sito e quindi misure volte alla prevenzione di rischi per la salute pubblica, risulta correttamente rivolto alle Curatele fallimentari, atteso che, se anche queste ultime non sono chiamate a succedere agli obblighi o responsabilità del fallito, sono comunque tenute all'adempimento degli obblighi di custodia, manutenzione e messa in sicurezza correlati alla situazione di attuale possessore o detentore del bene, a prescindere dalla responsabilità dell'inquinamento.

di Riccardo Di Falco

BONIFICHE

La tematica affrontata dal giudice amministrativo con la pronuncia in esame è relativa alla legittimità di provvedimento sindacale (ordinanza contingibile e urgente) con il quale l'Amministrazione comunale ha intimato al Curatore fallimentare di adottare misure idonee a prevenire i rischi di inquinamento ambientale.

La fattispecie concreta sottesa alla decisione del TAR Toscana è rappresentata da situazione ambientale caratterizzata da un'area (complesso industriale da alcuni anni inattivo) nella quale risultavano presenti vari materiali pericolosi (soprattutto amianto, che si trovava sia nelle coperture, che disperso sul terreno). La sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana oggetto di queste brevi note, trae origine dal ricorso proposto dalle Curatele di due Fallimenti (uno relativo a Società proprietaria di compendio immobiliare e l'altro afferente a Società che, nello stesso complesso industriale, ha svolto attività di produzione e commercio di materiali per pavimenti e rivestimenti). Con detto ricorso, sottoposto al sindacato del Tribunale Amministrativo, sono state impugnate due ordinanze contingibili e urgenti adottate dall'Amministrazione comunale all'indomani di incendio causato da terzi rimasti ignoti, che aveva interessato uno dei capannoni del complesso industriale, dotato di coperture contenenti amianto. Con le citate ordinanze il Comune aveva intimato alle Curatele di porre in essere misure idonee ad impedire l'accesso agli estranei, di rimuovere alcune bombole di gas propano liquido presenti nell'area dell'ex fabbrica, nonché di rimuovere l'amianto presente nell'area (soprattutto nelle coperture dei fabbricati).

La messa in sicurezza del complesso industriale e la rimozione dell'amianto disposte dal Comune con le ordinanze impugnate, rispondevano quindi all'esigenza di prevenire un serio pericolo per la salute pubblica.

La doglianza esposta in ricorso dalle Curatele era rappresentata dal fatto che, deducendo di non essere responsabili dell'inquinamento (riconducibile secondo le medesime ricorrenti alle Società poi dichiarate fallite), le stesse non avrebbero potuto essere destinatarie dell'obbligo di bonifica, in applicazione del principio comunitario "*chi inquina paga*".

Richiamando precedenti pronunzie amministrative le ricorrenti hanno infatti rilevato che il potere attribuito al Curatore non comporta il dovere di adottare particolari comportamenti attivi finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifi-

ca da fattori inquinanti, atteso che la curatela non subentra negli obblighi afferenti alle responsabilità dell'imprenditore fallito, a meno che non vi sia una prosecuzione dell'attività¹.

Secondo la ricostruzione di cui sopra, pertanto, il *discrimen* per l'attribuzione o meno in capo al curatore dell'obbligo di intervento a fronte di pericolo di inquinamento, sarebbe rappresentato dalla prosecuzione dell'attività svolta dalla società dichiarata fallita.

Sempre secondo le ricorrenti, l'obbligo di mettere in sicurezza, bonificare e ripristinare la situazione ambientale fa carico esclusivamente a chi è direttamente responsabile dell'inquinamento; in ogni ipotesi di mancata individuazione del responsabile, o di mancata esecuzione degli interventi da parte sua, il recupero ambientale dell'area è quindi compito dell'Amministrazione. Ad avviso delle Curatele, solo dopo aver effettuato d'ufficio gli interventi necessari, l'Amministrazione potrebbe rivalersi sul proprietario incolpevole: la specifica previsione dell'onere reale sulle aree trova giustificazione nel vantaggio che egli ricava dalla bonifica.

Nel caso di specie le Curatele hanno evidenziato il difetto di qualsiasi loro responsabilità nella produzione dei materiali inquinanti: dalla stessa motivazione dei provvedimenti impugnati risulta che i rifiuti presenti all'interno dell'area sono riconducibili all'attività che era svolta dalla ditta e che la presenza di amianto è stata riscontrata nelle coperture degli edifici e negli impianti (forni) ancora presenti, oltre che nelle macerie derivanti dalla rimozione dei macchinari fatta in maniera approssimativa. Le ricorrenti hanno inoltre osservato che dai medesimi provvedimenti impugnati risultava che le problematiche urgenti, alle quali con le due ordinanze si tentava di porre rimedio, sono sorte a seguito dell'incendio sviluppatosi, la responsabilità del quale non è però imputata alla Curatela, ma a terzi sconosciuti, abusivamente introdottisi nello stabilimento.

Secondo l'Amministrazione resistente, invece, premessa la considerazione che le ordinanze sindacali di cui è questione trovano giustificazione nella situazione di pericolo per l'incolumità pubblica espressamente prevista dall'art. 54 co. 4 d.lgs. 267/2000, la ricostruzione delle ricorrenti non poteva risultare condivisibile, anche alla luce della disciplina dettata dal Codice Ambiente.

Sul punto l'Ente ha rilevato che l'art. 245 d. lgs. 152/2006 precisa, al comma 2, che "*il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il*

In tema di obblighi del curatore fallimentare in materia di prevenzione ambientale

1 TAR Lombardia 29.06.2012 n. 17872; TAR Toscana 7.05.2014, n. 774; Cons. Stato 30.06.2014, n. 3274; TAR Trentino Alto Adige Trento 20.03.2017, n. 93; TAR Puglia Lecce, 11.05.2017, n. 746.

BONIFICHE

di Riccardo Di Falco

pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242".

Nel caso di specie, la situazione dei luoghi, così come descritta e documentata, non lasciava alcun dubbio, secondo l'Amministrazione comunale, circa il ricorrere dell'ipotesi di cui al citato comma 2 dell'art. 245 e dunque quella in cui, stante il superamento o il pericolo concreto e attuale di superamento della CSC, il soggetto proprietario o detentore è **tenuto** ad attuare le misure di prevenzione di cui all'art. 242.

A fronte di ciò, il Comune ha ritenuto a maggior ragione infondata la tesi delle Curatele le quali, invocando l'art. 250, hanno sostenuto che, in ipotesi di mancata individuazione dell'effettivo responsabile o di mancata esecuzione degli interventi da parte di quest'ultimo, il recupero ambientale dell'area, lungi dal potersi imporre al proprietario incolpevole, sarebbe compito del Comune, salvo eventuale diritto di rivalsa.

Ed infatti l'art. 250 d.lgs. 267/2000 prevede che *"Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente ... omissis"*. La norma prende espressamente in considerazione anche l'ipotesi di mancata esecuzione degli interventi da parte del proprietario del sito e prevede testualmente che il Comune debba procedere d'ufficio solo dopo avere verificato che gli interventi necessari non siano stati eseguiti dal soggetto responsabile della contaminazione, ovvero dal proprietario del sito o degli altri soggetti interessati.

La sentenza del TAR Toscana in esame, affrontando la questione sopra delineata, ha rilevato come il Comune, nella fattispecie, *"abbia ordinato di adottare misure atte a mettere in sicurezza l'area per evitare il prodursi di danni alla salute pubblica conseguenti alla presenza di amianto nei rifiuti abbandonati nel sito e nelle coperture degli immobili, e a evitare l'accesso abusivo nell'area sia per motivi di sicurezza, che per impedire il verificarsi di atti di vandalismo i quali potrebbero ulteriormente aggravare i rischi ambientali, come rappresentato nella relazione di ARPAT in data 15 gennaio 2018 assunta a presupposto dei provvedimenti emessi"*.

I materiali presenti nel sito, come indicato nella medesima relazione, sono costituiti da bancali in legno,

cataloghi in carta e imballaggi in carta e polycarbonato, tutti materiali altamente infiammabili la cui presenza potrebbe determinare il ripetersi dell'incendio verificatosi il 9 gennaio 2018. A fronte di una situazione di pericolo incombente per la sicurezza e la salute pubblica, correttamente il Comune ha fatto ricorso al potere di ordinanza per evitare il prodursi di nuovi fenomeni di combustione i quali non solo potrebbero aggravare la situazione già compromessa dell'area di cui si tratta, ma anche determinare fenomeni di grave compromissione della salute pubblica." ... omissis ... *"Non è quindi stata ordinata una bonifica, bensì l'attuazione di misure volte a garantire la sicurezza del sito che correttamente sono state imputate alle Curatele fallimentari poiché se la curatela non è chiamata a succedere in obblighi o responsabilità del fallito, è tuttavia tenuta all'adempimento degli obblighi di custodia, manutenzione e messa in sicurezza correlati alla sua situazione di attuale possessore o detentore del bene (T.A.R. Friuli Venezia Giulia I, 24 settembre 2018 n. 305). In tali oneri rientra indubitabilmente anche l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'articolo art. 240 comma 1, lett. 1) del d.lgs. n. 152/2006, ovvero le iniziative necessarie a contrastare minacce imminenti per la salute o per l'ambiente. Tali misure, ai sensi dell'art. 245 comma 2, dello stesso d.lgs. n. 152/2006, ben possono essere imposte al proprietario o al possessore, anche se non è responsabile dell'inquinamento (T.A.R. Piemonte I, 12 settembre 2016 n. 1142)."*

In altri termini, secondo il Tribunale Amministrativo, se pur la curatela del fallimento non subentra, per il solo fatto di avere la disponibilità dei beni, negli obblighi di bonifica ambientali già facenti capo alla impresa fallita, ciò non esclude che la stessa possa essere chiamata ad adempiere ad obblighi di prevenzione dei danni alla salute. La qual cosa, come evidenziato da altra pronuncia del TAR Piemonte, può astrattamente accadere, in ossequio al principio del *neminem ledere* e di causalità del comportamento omissivo: *"a) quando la curatela di un fallimento sia autorizzata all'esercizio della impresa ed in costanza di tale esercizio si verificano fatti idonei a cagionare inquinamento delle matrici ambientali (omissis) b) quando sui beni di pertinenza della impresa fallita sia riscontrata la presenza di rifiuti in grado di cagionare un repentino inquinamento ambientale tale da mettere a repentaglio la pubblica incolumità (ad esempio: un deposito di cromo esavalente) o che, in difetto di intervento immediato, renda molto più difficile il successivo contenimento dell'inquinamento e la conseguente bonifica."* (T.A.R. Piemonte, sez. I, 12/05/2017 n. 590).

La sentenza del TAR Toscana in esame, quindi, ribadisce l'orientamento delineato anche da altri giudici

di Riccardo Di Falco

BONIFICHE

amministrativi secondo i quali, nell'obbligo di custodia del curatore, si rinviengono anche gli obblighi connessi alla prevenzione ambientale.

Sul punto preme infatti evidenziare come anche il TAR Piemonte abbia avuto modo di osservare: *“L'ordine di rimozione, quale misura di sicurezza non può che essere rivolto a chi ha la disponibilità del bene. Da ciò discende la infondatezza del primo motivo, in cui si richiamano i principi in materia di responsabile dell'inquinamento, applicabili solo in materia di bonifica, non per i provvedimenti d'urgenza.*

3.2. Secondo motivo si affronta il profilo della responsabilità del fallimento. Sostiene parte ricorrente che il fallimento non può rispondere delle omissioni o dei fatti dell'impresa, poiché è noto che la curatela fallimentare non acquista la proprietà dei beni del fallito, ma si limita ad amministrarli. Nessun ordine di ripristino poteva di conseguenza essere imposto al fallimento.

Secondo un recente orientamento, l'obbligo di rimozione dei rifiuti può essere imposto anche al “detentore del momento” per cui, in conformità al principio “chi inquina paga”, la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento deve ricadere sulla parte dell'attivo fallimentare (Cons. Stato sez. IV n. 3672/2017 e Tar Brescia sez. I nn. 669/2016 e 790/2017). ... “è stato d'altra parte puntualizzato che, se è vero, per un verso, che l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile (Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544 e Cons. Stato, sez. V, 14.04.2016 , n. 1509).” (Torino, 09.05.2018, n. 562).

Sempre il TAR Piemonte: “3.1. Il Collegio condivide l'orientamento giurisprudenziale consolidato, rispettoso degli articoli 31 e 104 della legge fallimentare, secondo il quale il Curatore fallimentare non subentra nella proprietà dei beni, di cui rimane titolare il fallito.

Tuttavia non ritiene che da questo assunto possa automaticamente dedursi che in capo al Curatore fallimentare non siano configurabili obblighi di custodia dal momento che egli non sarebbe proprietario, né titolare di un diritto reale di godimento, ma un mero amministratore a scopo esclusivamente liquidatorio. È, invero, ravvisabile in capo al Curatore fallimentare una proprietà sostanziale dei beni del fallito, funzionale alla più ampia gestione dei medesimi e indirizzata alla liquidazione del patrimonio, al fine ultimo di soddisfare le classi creditorie, che gli deriva per legge dall'Ufficio di cui è titolare.” ... omissis ...

“Il Curatore fallimentare ha, dunque, l'obbligo di fare il possibile, utilizzando l'ordinaria diligenza, per impedire che sui beni che si trovano nella sua disponibilità si realizzino abbandoni ed accumuli di rifiuti che finirebbero per deprezzarne il valore ed ostacolarne la circolazione in danno delle ragioni del ceto creditorio.” ... omissis ...

“3.2. In capo al Curatore fallimentare, pertanto, proprio in virtù della detenzione qualificata dei beni e degli ampi poteri gestori che gli derivano dalla legge, tra i quali è incluso il potere di spesa per la conservazione e valorizzazione del patrimonio fallimentare, sorge un obbligo di custodia dei beni che non può essere limitato a garantire le operazioni liquidatorie ma deve estendersi a tutti quegli obblighi, inclusi quelli in materia di prevenzione ambientale, che gravano su chi, in concreto, è in grado di esercitare il potere di spesa per la conservazione dei beni.” (sez. I, 07.08.2018, n. 941).

CONCLUSIONI

In conclusione, la sentenza *de qua* del TAR Toscana, in linea con l'orientamento sopra riferito, ha ribadito la legittimità dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione comunale, atteso che i provvedimenti impugnati risultano atti di prevenzione, volti alla messa in sicurezza di un'area che palesa situazioni di evidente rischio per la salute pubblica. Trattandosi, poi, di misure di sicurezza destinate alla rimozione di materiali che costituiscono un indiscutibile pericolo per la collettività, l'ordine proveniente dall'Amministrazione non poteva, del resto, che essere indirizzato nei confronti della Curatore e quindi del soggetto che ha la disponibilità dell'area dal quale scaturisce il rischio ambientale.

In tema di obblighi del curatore fallimentare in materia di prevenzione ambientale

“Limite per le annotazioni sul Registro di Carico e Scarico e rifiuti sanitari: cosa si intende per giorni lavorativi?”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Limite per le annotazioni sul Registro di Carico e Scarico e rifiuti sanitari

ABSTRACT

La normativa in materia di Registro di Carico e Scarico prevede un limite di 10 *giorni lavorativi* per la tempestiva *annotazione* del carico (produzione) ovvero dello scarico (trasporto) dei rifiuti nel Registro (Art. 190 TUA).

Tale limite è ridotto a 5 *giorni lavorativi* con riferimento ai *rifiuti sanitari a rischio infettivo* (Art. 8, D.p.r. 254/2003).

Il mancato rispetto dei limiti è soggetto alla *sanzione amministrativa* di cui all'art. 258 TUA che punisce chi *ometta di tenere ovvero tenga in modo incompleto* il registro di carico e scarico con una sanzione pecuniaria da 2.600 a 15.500 €.

Ma che cosa intende il Legislatore per *giorni lavorativi*? È possibile leggere in tale dicitura l'intenzione di andare incontro all'organizzazione aziendale del produttore di rifiuti e entro quali limiti?

Dopo una panoramica delle disposizioni in materia di Registro di Carico e Scarico, l'articolo propone una possibile ricostruzione del concetto di *giorni lavorativi* con riferimento al *settore pubblico sanitario*.

IN SINTESI

- In materia di annotazioni sul registro di carico e scarico, per *giorni lavorativi* non si possono intendere tutti i giorni della settimana, bensì solo quelli che, in base alla *legge* ed al CCNL applicabile al caso specifico, siano individuati quali giorni feriali, in armonia con il generale principio di interpretazione letterale della legge;
- in base alla L. 724/1994, per un *dipendente pubblico*, i *giorni lavorativi* della settimana sono 5, viceversa si *considerano festivi i giorni di sabato e domenica*;
- il *Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro del Comparto Sanità* dispone che l'orario lavorativo può essere articolato su 5 ovvero su 6 giorni, a seconda delle esigenze del servizio pubblico;
- gli uffici amministrativi non sono tenuti a garantire la continuità del servizio.

di Roberta Tomassetti

TRACCIABILITÀ

1. La disciplina di legge in materia di registro di carico e scarico

Per analizzare la questione oggetto di trattazione occorre preliminarmente e sinteticamente richiamare la normativa di legge in materia di Registro di Carico Scarico.

Essa è stata di recente modificata dall'intervento legislativo che ha abrogato il noto SISTRI¹ e che, contestualmente, ha riportato indietro le lancette dell'orologio di diversi anni con riferimento ad alcuni istituti della tracciabilità, tra cui, appunto, il Registro di Carico e Scarico². La normativa ad oggi vigente è quindi sintetizzabile nei termini di seguito esposti.

In base all'art. 190 TUA sono *tenuti alla compilazione* del Registro i soggetti di cui all'articolo 189, comma 3³ e segnatamente:

- chiunque effettua a titolo professionale attività di **raccolta e trasporto di rifiuti**;
- i **commercianti** e gli **intermediari** di rifiuti senza detenzione;
- le imprese e gli enti che effettuano operazioni di **recupero** e di **smaltimento** di rifiuti;
- i **Consorzi** istituiti per il recupero ed il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi da lavorazione industriale, da lavorazione artigianale ovvero derivanti da attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque di depurazione delle acque reflue e da abbattimento dei fumi.

Nondimeno, in base all'art. 190, comma 4, i soggetti la cui produzione annua di rifiuti non ecceda le *dieci tonnellate di rifiuti non pericolosi* e le *due tonnellate*

di rifiuti pericolosi possono *adempiere all'obbligo* della tenuta dei Registri di Carico e Scarico dei rifiuti anche **tramite le organizzazioni di categoria interessate** o loro società di servizi che provvedono ad annotare i dati previsti con cadenza mensile, mantenendo presso la sede dell'impresa copia dei dati trasmessi.

Quanto al *luogo in cui devono essere collocati i registri*, l'art. 190, comma 3 dispone 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.

Essi devono essere *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.

Per ciò che riguarda la **compilazione** del Registro di Carico e Scarico si premette che le indicazioni fornite dal TUA vanno integrate con quanto previsto dal Decreto Ministeriale del 1 aprile 1998, n. 148 *“Regolamento recante approvazione del modello dei registri di carico e scarico dei rifiuti ai sensi degli articoli 12, 18, comma 2, lettera m), e 18, comma 4, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”* e dalla Circolare Ministero dell'Ambiente del 4 agosto 1998, n. 812 recante *“Compilazione dei registri di carico scarico e dei formulari di trasporto”*.

In tale quadro, in base all'art. 190, comma 2 TUA il Registro deve contenere:

- a) l'**origine**, la **quantità**, le **caratteristiche** e la **destinazione** specifica dei rifiuti;
- b) la **data del carico** e dello **scarico** dei rifiuti ed il **mezzo di trasporto** utilizzato;
- c) il **metodo di trattamento** impiegato.

Limite per le annotazioni sul Registro di Carico e Scarico e rifiuti sanitari

1 Per un approfondimento completo sul punto si rimanda a C. FIORE, *“Decreto semplificazioni: via sistri ma i problemi restano”*, in Digesta 15.

2 Ed invero, l'art. 190, modificato dall'art. 16 del D. Lgs. 205/2010 che aveva introdotto il Sisitri, era rimasto in vigore nel testo previgente, in attesa della piena obbligatorietà del SISTRI. Ora però l'art. 6 del D.L. 135/2018 noto come *“Decreto semplificazioni”* convertito con modificazioni dalla L. 12/2019 recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”* ha stabilito la **soppressione del sistri** e, ai commi 2 e 3-ter, ha previsto anche l'abrogazione del sopracitato art. 16 D. Lgs. 205/2010 e che *“la tracciabilità dei rifiuti è garantita effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del TUA nel testo previgente alle modifiche apportate dal D. Lgs. 205/2010”*.

3 Secondo il medesimo articolo detti soggetti *“comunicano annualmente alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività. Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila, le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'articolo 212, comma 8, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti”*.

TRACCIABILITÀ

di Roberta Tomassetti

Più nello specifico, posto che il Registro è strutturato su 5 colonne, occorrerà indicare:

- i. nella prima casella la tipologia di **operazione** e la **data** della stessa;
- ii. nella seconda casella le informazioni sulle **caratteristiche** del rifiuto;
- iii. nella terza casella le **quantità** afferenti quella specifica operazione;
- iv. nella quarta casella il **luogo** di produzione e l'**attività** da cui proviene il rifiuto;
- v. nella quinta casella eventuali **annotazioni** non espressamente indicate;

Peraltro, dal registro figura una *immediata corrispondenza tra operazioni di carico e scarico* poiché, in fase di annotazione dello scarico, l'impresa, oltre a richiamare il *formulario* con cui il rifiuto è stato trasportato, deve inserire anche il *numero del carico corrispondente*.

Quanto, infine, alle **tempistiche delle annotazioni**, in base alla normativa di legge di cui all'art. 190 TUA le annotazioni devono essere effettuate:

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

Detto termine viene ridotto con particolare riferimento ai *rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo* per i quali l'art. 8, comma 3 del D.p.r. 15 luglio 2003, n. 254 dispone che le annotazioni debbano essere fatte entro "**cinque giorni lavorativi**".

Conclusivamente occorre rilevare che il Codice Ambientale prevede una serie di **sanzioni amministrative** per il caso di **incompleta o mancata tenuta del Registro di Carico e Scarico** di non poco conto.

Infatti, in base al disposto di cui all'art. 258, comma 2 TUA chi *ometta di tenere* ovvero *tenga in modo incompleto* il registro di carico e scarico è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.600 a 15.500 €.

Se il registro è relativo a *rifiuti pericolosi* si applica la sanzione pecuniaria da 15.500 a 93.000 €, nonché la sanzione accessoria della *sospensione* da un mese ad un anno della carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e della carica di ammi-

nistratore.

*

Posto quanto sopra, è opportuno rilevare che, nelle realtà in cui si ha una *costante ed intensa produzione di rifiuti*, può accadere che la *produzione* e il *trasporto* degli stessi avvengano entrambi nell'arco temporale dei 10 giorni lavorativi (ovvero 5) previsti per l'annotazione del carico - se non addirittura in un tempo inferiore - e che, in via di prassi, il *carico* e lo *scarico* dei medesimi sia sostanzialmente **annotato nello stesso momento**.

Tale operazione, pur non essendo perfettamente conforme al modello immaginato dal legislatore, **non può dirsi contraria alla normativa di legge, nella misura in cui vengano rispettati i termini per le annotazioni**. Nondimeno, nel caso di sopralluogo da parte delle *Autorità Competenti*, l'azienda potrà trovarsi nella situazione di avere *formulari* relativi a trasporti di rifiuti già effettuati, ma rispetto a *carichi* non ancora annotati.

In tale quadro, risulterà quindi di particolare rilievo una corretta ricostruzione del concetto di *giorno lavorativo*, posto che la **giustificazione di tale situazione si giocherà proprio sul conteggio dei termini di legge**.

2. Il concetto di giorni lavorativi alla luce del codice ambientale

Il *concetto di giorno lavorativo* è altamente **variabile in base alla singola realtà produttiva**, variabilità che potrebbe, astrattamente, esporre i *produttori di rifiuti* a rischi sanzionatori connessi alla scorretta tenuta dei registri.

Pertanto, un'impostazione di tipo *precauzionale*, può portare i *produttori* a calcolare il termine di annotazione comprendendo **tutti i giorni della settimana**.

Nondimeno, in un contesto come quello ospedaliero e di produzione di rifiuti sanitari, questa via potrebbe non essere percorribile, ovvero non esserlo sempre, stante:

- la **costanza della produzione** di rifiuti;
- la **stringenza dei termini di registrazione** per i rifiuti sanitari a rischio infettivo, dimezzati rispetto al termine di 10 giorni normalmente previsto per i produttori iniziali.

In tale quadro è possibile svolgere alcune considerazioni che aiutino le strutture sanitarie a capire cosa è *definibile come giorno lavorativo*, eventualmente anche con finalità meramente difensive.

*

di Roberta Tomassetti

TRACCIABILITÀ

In primo luogo, è possibile spendere alcune parole in astratto sul **concetto di giorni lavorativi** fatto proprio dall'art. 190 T.U.A.

Ragionevolmente, in materia di annotazioni sul registro di carico e scarico, per **giorni lavorativi** non si possono intendere tutti i giorni della settimana, bensì solo quelli che, in base alla legge ed al CCNL applicabile al caso specifico siano individuati quali giorni feriali.

Ed invero, se così non fosse, il Legislatore avrebbe fatto riferimento ad un termine di 5/10 giorni senza qualificarli come **"lavorativi"**.

Quanto affermato è conseguenza evidente del primario *criterio di interpretazione della legge* previsto dal nostro ordinamento ovvero il **criterio di interpretazione letterale**, sancito dall'art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale del Codice Civile, il quale prevede espressamente che: *"Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto proprio dalle parole"*.

Peraltro, è appena il caso di precisare che, in altre parti del codice, vi sono:

- i. termini calcolati in giorni (o mesi) **considerati tout court** (e non in giorni lavorativi);
- ii. termini calcolati in giorni ma con **espressa esclusione di alcune giornate**.

A sostegno di quanto appena affermato, per ciò che concerne la **prima categoria di termini** (ipotesi sub i.), si può richiamare la disposizione in materia di **deposito temporaneo** e gestione temporale dello stesso.

Infatti, l'art.183 comma 1, lett bb) T.U.A. prevede che: *"i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno"*.

Detto articolo pone quindi dei limiti temporali che – nella loro individuazione – non escludono alcuna giornata.

Quanto invece alla **seconda categoria di termini** (ipotesi sub ii.) si può citare la normativa codicistica in materia di **trasbordo di rifiuti**, dove si concede un termine di 48 ore, esclusi i giorni interdetti alla circolazione.

In proposito, l'art. 193, comma 12 dispone che: *"La sosta durante il trasporto dei rifiuti caricati per la*

spedizione all'interno dei porti e degli scali ferroviari, delle stazioni di partenza, di smistamento e di arrivo, gli stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto, nonché le soste tecniche per le operazioni di trasbordo non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera l), purché le stesse siano dettate da esigenze di trasporto e non superino le quarantotto ore, escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione".

Detta normativa pone quindi un termine orario che, come nel caso che ci occupa, esclude alcuni specifici giorni.

In tale quadro, nei due casi appena richiamati, sarebbe contrario alla lettera della norma escludere dal computo del termine i giorni feriali. Viceversa, con riferimento al *calcolo del limite di legge per la tempestiva annotazione di operazioni sul registro di carico e scarico*, sembrerebbe contrastante con la *voluntas legis* non limitarsi a contare solo i giorni lavorativi, come espressamente richiesto dall'art. 190 TUA e dall'art. 8, co. 3 D.p.r. 254/2003, bensì inserire anche i giorni non lavorativi, al fine di valutare la tempestività dell'annotazione.

3. Il concetto di giorni lavorativi alla luce della legge speciale e del ccnl applicabile al comparto sanità

Posto quanto sopra si procede, in concreto, ad individuare quali siano i giorni da considerare come **"lavorativi"** in materia di **produzione di rifiuti sanitari all'interno di un Presidio Ospedaliero Pubblico**, alla luce delle disposizioni normative.

Per quanto concerne le disposizioni di legge, il Codice Civile agli artt. 2107 e 2109 dispone che la *durata settimanale della prestazione di lavoro* non può superare i **limiti stabiliti dalle leggi speciali** e che il prestatore di lavoro ha diritto ad **un giorno di riposo ogni settimana, di regola la domenica**.

Inoltre, la specifica disciplina prevista per i **pubblici impiegati** (categoria in cui rientrano i dipendenti di aziende sanitarie locali) e più nello specifico la L. del 23 dicembre 1994, n. 724, all'art. 22 dispone che: *"1. L'orario di servizio nelle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, si articola su cinque giorni settimanali, anche nelle ore pomeridiane, in attuazione dei principi generali di cui al titolo I del predetto decreto legislativo. Sono fatte salve in ogni caso le particolari esigenze dei servizi pubblici da erogarsi con carattere di continuità e che richiedono orari continuativi o prestazioni per tutti i giorni della settimana, quelle delle istituzioni scolastiche,*

Limite per le annotazioni sul Registro di Carico e Scarico e rifiuti sanitari

TRACCIABILITÀ

di Roberta Tomassetti

nonché' quelle derivanti dalla necessità di assicurare comunque la funzionalità delle strutture di altri uffici pubblici con un ampliamento dell'orario di servizio anche nei giorni non lavorativi

2. Nelle amministrazioni pubbliche indicate nel comma 1, l'orario settimanale di lavoro ordinario, nell'ambito dell'orario d'obbligo contrattuale, è funzionale all'orario di servizio e si articola su cinque giorni, anche nelle ore pomeridiane, fatte salve le particolari esigenze dei servizi pubblici indicati nel comma 1".

Dal combinato disposto di dette disposizioni è possibile ritenere che, di norma, per un dipendente pubblico, i giorni lavorativi della settimana siano 5, viceversa si considerano festivi di giorni di sabato e domenica, salvo diversa disposizione del Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro applicabile allo specifico comparto.

Passando quindi ad analizzare le previsioni contenute nel CCNL del comparto sanità siglato dall'ARAN con le Organizzazioni e Confederazioni sindacali per il triennio 2016 - 2018, l'art. 27 dispone espressamente che: "1. L'orario di lavoro ordinario è di 36 ore settimanali ed è funzionale all'orario di servizio e di apertura al pubblico. Ai sensi di quanto disposto dalle disposizioni legislative vigenti, l'orario di lavoro è articolato su cinque o sei giorni, con orario convenzionale rispettivamente di 7 ore e 12 minuti e di 6 ore.

L'articolazione dell'orario di lavoro persegue i seguenti obiettivi:

- ottimizzazione delle risorse umane;
- miglioramento della qualità della prestazione;
- ampliamento della fruibilità dei servizi in favore dell'utenza particolarmente finalizzato all'eliminazione delle liste di attesa;
- miglioramento dei rapporti funzionali con altre strutture, servizi ed altre amministrazioni pubbliche;
- erogazione dei servizi sanitari ed amministrativi nelle ore pomeridiane per le esigenze dell'utenza".

Le disposizioni del Contratto Collettivo del Comparto Sanità confermano quindi che, per i dipendenti di un'Azienda Sanitaria, l'orario lavorativo può essere articolato su 5 ovvero su 6 giorni a seconda delle esigenze del servizio pubblico.

Pertanto, quanto affermato circa la natura non lavorativa del sabato e della domenica è stato di recente confermato anche dalla giurisprudenza.

Si fa in particolar modo riferimento alla sentenza Cassazione Civile, Sez. Lav., del 16 novembre 2018, n. 29632 che – seppure nell'ambito di una tematica

di tipo diversa rispetto a quella in commento – sul tema dell'individuazione dei giorni non lavorativi con riferimento al Comparto Sanità, ha dettato un principio che ben può essere preso a riferimento anche nel caso che ci occupa.

In particolare si legge in motivazione che: "In sintesi, sulla base della disciplina legislativa vigente, l'orario di servizio, che normalmente è di 40 ore settimanali, si articola di regola su cinque giorni settimanali di tal che il sesto giorno è in via generale una giornata non lavorativa (v. al riguardo l'art. 22, comma 1, in fine della legge n. 724 del 1994). Il settimo giorno è il giorno di riposo settimanale.

In questo quadro normativo generale va esaminata la disciplina collettiva nazionale ed aziendale del comparto della Sanità che ha inciso sull'orario di lavoro. In base al contratto collettivo della sanità, infatti, l'orario di lavoro settimanale è di regola di 36 ore articolate su cinque giornate lavorative, fatte salve le esigenze di continuità del servizio (è il caso del lavoro in turni)".

CONCLUSIONI

In tale quadro normativo, occorre conclusivamente premettere che, all'interno di un Pubblico Presidio Ospedaliero, di norma, ad occuparsi della tenuta del Registro di Carico e Scarico sono unità operative amministrative che effettuano un orario lavorativo standardizzato su 5 giorni settimanali dal lunedì al venerdì, stante l'assenza di una esigenza di continuità del servizio fornito.

Chiaramente, tanto l'attribuzione di dette mansioni, quanto l'orario lavorativo dovrà essere attestabile a mezzo di opportuno provvedimento organizzativo interno.

In tale contesto, in ragione dei richiamati indici normativi e fattuali, è possibile ritenere che il rispetto del limite dei 10 giorni ovvero dei 5 giorni lavorativi per le annotazioni sul registro di carico e scarico, possa essere calcolato senza contare le giornate del sabato e della domenica, posto che, in queste giornate, le registrazioni non possono essere effettuate dal personale amministrativo, contrattualmente non assoggettato al lavoro nel fine settimana.

di Marco Lancieri

AUTORIZZAZIONI

“Natura giuridica dell’A.I.A. ed insussistenza di un diritto precostituito del privato ad ottenerla”

Nota alla sentenza del TAR Puglia, Bari,
n. 342, del 4 marzo 2019

di MARCO LANCIERI
Avvocato

ABSTRACT

La pronuncia in esame affronta il tema dei procedimenti autorizzatori complessi in materia di impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti, con particolare riferimento all’Autorizzazione integrata Ambientale, inserendolo nel più ampio quadro normativo europeo ed interno e scandagliando altresì la natura giuridica degli delle posizioni giuridiche soggettive e degli interessi confliggenti in gioco.

L’A.I.A. è il provvedimento finale di un procedimento amministrativo complesso, che tramite il modello di coordinamento della conferenza dei servizi, effettua la valutazione di impatto ambientale (c.d. V.I.A.), ossia procede a ponderare, nel processo della gestione dei rifiuti, gli interessi pubblici secondari e gli interessi privati, in ordine al perseguimento dell’interesse pubblico primario al corretto smaltimento dei rifiuti.

Si tratta pertanto di un provvedimento di natura e struttura “dinamica”, suscettibile cioè di continui adattamenti e aggiornamenti e di ciò è ben consapevole il legislatore che all’art. 29 octies del D.lgs. n. 152/06, ha previsto l’obbligo di riesame periodico dell’AIA, al fine di “confermar(ne) o aggiornar(ne) le relative condizioni”.

IN SINTESI

- L’A.I.A. ha natura tipica di autorizzazione costitutiva, in quanto è “concessa” per un tempo prestabilito e dunque non sussiste in capo al destinatario alcun precostituito diritto ad ottenerla e quindi può essere rilasciata solo dopo che la p.a. abbia valutato discrezionalmente i vari interessi pubblici rilevanti, che vengono in evidenza nel corso dell’iter procedimentale;
- l’attività di discarica non costituisce un’attività libera ma riservata a soggetti con predeterminati requisiti, che assume un rilevante pubblico interesse e viene “concessa” al gestore ambientale, con un’autorizzazione costitutiva, l’AIA, che si colloca all’interno di un’attività pianificatoria e programmatica delle autorità pubbliche preposte, che individua specifiche esigenze e criteri di insediamento e localizzazione.

AUTORIZZAZIONI

di Marco Lancieri

1. Il caso controverso

Con la pronuncia in esame, il giudice amministrativo affronta il tema dei procedimenti autorizzatori complessi in materia di impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti, inserendolo nel più ampio quadro normativo europeo ed interno e scandagliando altresì la natura giuridica degli interessi confliggenti in gioco. La vicenda da cui la pronuncia origina nasce dal ricorso presentato da una società per l'annullamento del diniego di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, adottato dalla Provincia di Foggia, relativo ad un progetto definitivo riguardante la realizzazione di un impianto di discarica di rifiuti speciali non pericolosi, con annessa cella per rifiuti di amianto (rifiuto speciale pericoloso), da ubicarsi nel territorio di un Comune del foggiano.

Le censure della ricorrente si concentravano in particolare sui profili motivazionali del provvedimento dell'Amministrazione, che aveva evidenziato plurime criticità per quanto concerne gli aspetti urbanistici, paesaggistico-ambientali e geo-morfologici, nonché di igiene e sicurezza pubblica, atmosferici, delle acque sotterranee e circa la componente acustica.

L'Ente, in particolare, aveva rilevato una serie di specifiche circostanze (il pregio agricolo dell'area per la presenza di colture D.O.P. e I.G.P. e il rischio sismico di portata media, oltre al pregio paesaggistico della zona) che costituivano *fattori escludenti* (in altri termini ostativi), secondo il vigente piano di gestione dei rifiuti speciali nella Regione Puglia.

Quanto ai profili urbanistici e territoriali, la società aveva dedotto l'omessa considerazione dell'effetto di variante previsto dall'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152, in ragione del quale la destinazione a zona agricola non costituirebbe fattore *ex se* ostativo all'installazione della discarica; aveva poi lamentato la genericità delle motivazioni in ordine all'igiene e sicurezza pubblica, per censurare infine l'illogicità delle considerazioni svolte in ordine all'incompatibilità del sito con la caratterizzazione dell'area che si vorrebbe destinare a discarica, motivata con la valenza paesaggistica di alcune strade panoramiche, per la presenza di falde acquifere, per il rischio sismico, per la prossimità di due antiche e storiche strutture ecclesiastiche in corso di recupero.

A fronte di tale prospettazione, il Tar pugliese ha inteso rispondere alle questioni sollevate con una articolata serie di considerazioni, operando preliminarmente una circostanziata disamina del quadro normativo di riferimento.

2. La disciplina sul trattamento dei rifiuti e l'Autorizzazione integrata ambientale

Come detto, il Tar ha preso le mosse dalla constatazione per cui il provvedimento di diniego alla realizzazione della discarica è stato motivato in relazione alla pianificazione territoriale e alla programmazione di gestione dei rifiuti regionale, in atto nella Provincia di Foggia; ha quindi ritenuto necessario chiarire *in primis*, ai fini della decisione, la portata della disciplina in materia di trattamento dei rifiuti.

Nell'operare tale disamina, il Tar ha dapprima menzionato il d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915 (di attuazione di direttive C.E.), che definiva di "pubblico interesse" le attività di smaltimento dei rifiuti, comprese le sub-attività di conferimento, raccolta e spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e discarica. Successivamente, il d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (c.d. decreto Ronchi), all'art. 2, comma 1, ribadiva che la gestione dei rifiuti è attività di "pubblico interesse".

La materia veniva raccolta nel Testo unico, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che è stato modificato più volte e, da ultimo, con riguardo alla materia specifica dei rifiuti, dal d.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205 (di attuazione della direttiva 2008/98/UE).

Con riferimento ai requisiti operativi e tecnici, viene in rilievo il d.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 (di attuazione della direttiva 1999/31/CE), il cui allegato stabilisce indicazioni precettive sulla localizzazione delle discariche, prevedendone la *preclusione* di installazione in talune aree (luoghi sensibili dal punto di vista geomorfologico, aree naturali protette, zone ad elevato rischio sismico etc.) e la valutazione delle condizioni di accettabilità con riferimento a taluni *parametri* per altri siti (distanza dai centri abitati e da strade, ponderazione mirata con riferimento alle zone a rischio sismico di categoria 2, vicinanza a produzioni agricole pregiate, presenza di beni culturali, etc.). In ogni caso, l'ubicazione e le caratteristiche costruttive di una discarica devono soddisfare le condizioni necessarie per impedire l'inquinamento del terreno, delle acque freatiche e delle acque superficiali.

La disciplina dei rifiuti risulta dunque regolamentata in ambito comunitario (art. 191 T.F.U.E.), le cui politiche hanno per obiettivo la realizzazione di una c.d. società del riciclaggio. Infatti, l'art. 177, comma 1, del d.lgs. n. 152 citato prevede che la gestione dei rifiuti non debba produrre inquinamento, non debba arrecare danno alla salute umana, o all'ambiente e non debba arrecare nocumento al paesaggio o ai siti di particolare interesse.

Tantoché, il novellato art. 179 del d.lgs. n. 152 cit. (come modificato dal d.lgs. n. 4 del 2008 prima e dal d.lgs. n. 205 del 2010 poi) stabilisce *expressis verbis* la gerarchia dei rifiuti, intesa come "ordine di priorità" nella politica e nell'attività di gestione dei

di Marco Lancieri

AUTORIZZAZIONI

rifiuti, che vede come opzioni da seguire nell'ordine: a) la *prevenzione*, intesa come insieme di misure volte ad impedire la produzione di rifiuti; b) la *preparazione per il riutilizzo*, definita come operazione di controllo, pulizia e riparazione, che permette il riutilizzo del bene; c) il *riciclaggio*, ovvero quella particolare forma di recupero attraverso il trattamento con tecniche appropriate per ottenere altri prodotti o materiali; d) il *recupero di altro tipo*, come ad esempio avviene con le tecniche di recupero per produrre energia e l'utilizzo del rifiuto pretrattato come combustibile, e, solo in ultimo, e) lo *smaltimento*, che a sua volta può avvenire, secondo due modalità principali. La prima è costituita dall'incenerimento, la seconda (residuale) dal conferimento a discarica.

L'art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 152 impegna espressamente e direttamente le pubbliche amministrazioni a perseguire, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il rispetto tassativo della suddetta "gerarchia" nel trattamento dei rifiuti.

Peraltro, a seguito della comunicazione COM (2015) 617 finale della Commissione europea del 2 dicembre 2015 e, soprattutto, a seguito delle recenti direttive 2018/849/UE, 2018/850/UE (specifica in materia di discariche), 2018/851/UE e 2018/852/UE è stata adottata la nuova strategia europea in tema ambientale della c.d. economia circolare, che considera gli oggetti e le sostanze residue del processo produttivo non beni da distruggere, bensì beni da riutilizzare in un nuovo processo, assegnando la qualifica di "rifiuto" a quei residui dell'attività di produzione che non siano altrimenti impiegabili per impossibilità tecnico-economica.

In tale contesto, il conferimento in discarica dei rifiuti costituisce, per quanto detto, l'ultima opzione prevista per il trattamento dei rifiuti. È dunque la scelta ultima e residuale, ossia di *extrema ratio*. La materia è specificamente regolata sia in seno al d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 che dal d.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36. Infatti, il ricorso a discarica non comporta alcuna valorizzazione del rifiuto e implica, secondo la stessa normativa (art. 1 d.lgs. n. 36 cit.), potenziali rischi di

contaminazione per l'ambiente, come si evince anche dal dato empirico, che ha condotto la Corte di giustizia U.E., sez. III, sentenza 26 aprile 2007 (C-135/05) a sanzionare l'Italia per la sussistenza di oltre 200 discariche abusive, presenti in quasi tutte le regioni italiane, collocandosi la Puglia al primo posto tra le regioni (a statuto ordinario) con maggior numero di discariche non in regola con la normativa europea, con l'inflizione di una multa superiore a 40 milioni di euro per i primi sei mesi (da ricalcolarsi ogni semestre, fino alla esecuzione della sentenza). La Corte giustizia U.E., Grande sez., sentenza 2 dicembre 2014 (C-196/13) ha sanzionato l'Italia per perdurante inottemperanza, ingiungendo il pagamento di una somma forfettaria di euro 40 milioni alla quale va aggiunta, a titolo di penalità per ogni semestre di ritardo nell'attuazione di tutte le misure prescritte, la somma di euro 42,8 milioni.

Alla luce di tale contesto complessivo, il Tar barese ha osservato che <<La realizzazione di discariche nel territorio comporta pertanto non solo la necessità di realizzare progetti assistiti da una serie di misure di cautela, volte a scongiurare pericoli di inquinamento, ma richiede anche un'attenta attività di pianificazione del territorio e di programmazione degli interventi, in modo tale da poter ubicare le discariche da realizzarsi, come ultima opzione del sistema del trattamento dei rifiuti, in sicurezza e in luoghi confacenti.

Quanto poi al regime autorizzatorio, in base all'art. 208, comma 1, del d.lgs. n. 152, i soggetti che intendono realizzare e gestire impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti devono presentare un'apposita domanda alla Regione competente, allegando un *progetto definitivo* e la documentazione tecnica relativa alla realizzazione dell'impianto coerente con le disposizioni in materia urbanistica, ambientale, della salute, sicurezza sul lavoro e igiene pubblica. Ai sensi dell'art. 208, comma 3, la regione indice poi una *conferenza di servizi*, al fine di acquisire tutti i documenti, informazioni e chiarimenti dai soggetti coinvolti.

A seguito delle risultanze della conferenza, la Regione autorizza o meno l'impianto.¹

1 In attuazione dell'art. 180 (Prevenzione della produzione dei rifiuti) del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha emanato il decreto direttoriale 7 ottobre 2013, contenente il "Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti". La Regione Puglia, invece, ha adottato, con delibera della Giunta reg. 28 dicembre 2009 n. 2668, modificata dalla delibera del 23 aprile 2015 n. 819, il "Piano di gestione dei rifiuti". In Puglia, l'art. 5 della legge regionale 3 ottobre 1986 n. 30, poi ribadita dall'art. 6 della legge regionale 14 giugno 2007 n. 17, ha "delegato" alle province l'attività istruttoria e di assenso alla realizzazione delle discariche, con esclusione del potere di variante urbanistica (Cons. St., sez. IV, 28 agosto 2018 n. 5065).

L'art. 4 della legge regionale 31 dicembre 2009 n. 36 ha confermato la delega, stabilendo all'art. 2 (Principi e obiettivi), comma 3, lett. b), che è precipuo obiettivo della Regione Puglia quello di "ridurre drasticamente lo smaltimento dei rifiuti urbani in discarica promuovendo sistemi di raccolta che privilegiano la separazione dei rifiuti a monte". Delega precisata da ultimo dall'art. 1 della legge regionale 12 febbraio 2014 n. 3.

AUTORIZZAZIONI

di Marco Lancieri

L'approvazione costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità (art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006)².

L'autorizzazione integrata ambientale (c.d. A.I.A.), ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. o-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, è quel peculiare provvedimento, che, nell'ottica del perseguimento di un elevato livello di tutela ambientale (art. 191 del T.F.U.E.), permette l'impianto e l'esercizio di una "installazione" di trattamento dei rifiuti, con prescrizioni idonee a prevenire, evitare o contenere al massimo emissioni inquinanti nell'aria, nell'acqua e nel suolo, secondo le migliori tecnologie disponibili (c.d. *best available techniques*), pur sempre nell'ambito della pianificazione strategica e della programmazione operativa, predisposta dall'amministrazione regionale (artt. 179-180 del d.lgs. n. 152), inerente alla gestione dei rifiuti, quale attività di *pubblico interesse* (art. 178, comma 1, del d.lgs. n. 152), secondo la "gerarchia" (art. 179, commi 1-2, del d.lgs. n. 152), in conformità alla legge ed al diritto U.E., nel trattamento dei rifiuti.

Più specificamente l'A.I.A. si connota come una tipica *autorizzazione costitutiva*, in quanto è "concessa" per un tempo prestabilito (art. 208, comma 12, d.lgs. n. 152) e dunque non sussiste in capo al destinatario alcun precostituito diritto ad ottenerla e quindi può essere rilasciata solo dopo che la pubblica amministrazione abbia valutato discrezionalmente i vari interessi pubblici rilevanti, che vengono in evidenza nel corso dell'iter procedimentale, soprattutto con riferimento alla strategia di fondo (aderente alle disposizioni U.E.) prescelta in materia di gestione dei rifiuti e accolta dalla P.A. competente (art. 179, commi 1, 2 e 5; art. 180 del d.lgs. n. 152).

Ad avviso dei giudici amministrativi, quindi, <<L'autorizzazione viene rilasciata nell'esercizio di una discrezionalità mista, che implica tanto apprezzamenti tecnici, quanto valutazioni di opportunità, e coinvolge una pluralità di amministrazioni od organismi sia prettamente tecnici (A.R.P.A., A.S.L., Comitato tecnico V.I.A.), sia preposte alla tutela paesaggistico-culturale (Soprintendenza competente del Ministero dei beni culturali), che ancora enti esponenti della collettività (regioni, province, comuni).>>

Destinatario del provvedimento è a sua volta il gestore ambientale proponente, ossia un soggetto abilitato dalla legge al servizio di *pubblico interesse* dello smaltimento dei rifiuti (art. 212 del d.lgs. n. 152 del

2006).

L'A.I.A. è, dunque, il provvedimento finale di un procedimento amministrativo complesso, che tramite il modello di coordinamento della conferenza dei servizi, effettua la valutazione di impatto ambientale (c.d. V.I.A.), ossia procede a ponderare, nel processo della gestione dei rifiuti, gli interessi pubblici secondari e gli interessi privati, in ordine al perseguimento dell'interesse pubblico primario al corretto smaltimento dei residui delle attività antropiche, in modo economico, efficiente ed efficace, senza però nuocere all'ambiente. L'A.I.A. quindi considera in modo combinato ogni fattore potenziale di inquinamento, evitando le tradizionali distinzioni settoriali (aria, acqua, suolo, rifiuti, rumore), e s'inserisce nel solco della tendenza dell'evoluzione del quadro normativo in materia ambientale improntato alla semplificazione del modulo procedimentale e alla considerazione unitaria di tutti i fattori ambientali rilevanti nella fattispecie.

Sulla scorta di tali premesse, il TAR afferma che *"l'attività di discarica non costituisce un'attività libera, bensì un'attività, riservata a soggetti muniti di predeterminati requisiti, che assume un rilevante pubblico interesse e viene "concessa" (art. 208, comma 12, d.lgs. n. 152 del 2006) al gestore ambientale, con un'autorizzazione costitutiva, a fronte della presentazione di una domanda, con il corredo progetto definitivo, che si colloca però all'interno di un'attività pianificatoria e programmatoria delle autorità pubbliche preposte, che individua specifiche esigenze e criteri"*.

Deve peraltro segnalarsi, quale ulteriore tratto distintivo dell'AIA, sebbene non sia venuto in concreto rilievo nel contenzioso in esame, quello per cui l'AIA è un titolo autorizzatorio che prende in considerazione principalmente i processi produttivi e i profili gestionali di un impianto industriale, alla luce delle migliori tecnologie disponibili in quel determinato momento.

Si tratta pertanto di un provvedimento di natura e struttura "dinamica", suscettibile cioè di continui adattamenti e aggiornamenti e di ciò è ben consapevole il legislatore che all'art. 29 octies del D.lgs. n. 152/06, ha previsto l'obbligo di riesame periodico dell'AIA, al fine di *"confermar(ne) o aggiornar(ne) le relative condizioni"*.

Sotto tale profilo, ben può dirsi che l'AIA sia perfetta espressione del principio di inesauribilità del potere di cura dell'interesse pubblico affidato all'Amministrazione.

2 A tal proposito, il Giudice amministrativo (C. Stato, sez. V, 17/01/2011 n. 220) ha chiarito che *"l'art. 208 comma 6 del T.U. Ambiente (...) è norma speciale nazionale sopravvenuta alle precedenti leggi regionali che consente di derogare agli strumenti urbanistici preesistenti"*.

di Marco Lancieri

AUTORIZZAZIONI

Il successivo art. 29 nonies, a sua volta, impone al gestore degli specifici obblighi di comunicazione in caso di modifiche, anche non sostanziali, all'impianto, sancendo il principio secondo cui in definitiva, ogni variazione nel funzionamento dell'impianto quale risultante dall'AIA, idonea a produrre effetti sull'ambiente integra una modifica e comporta un obbligo di comunicazione

in capo al gestore, mentre ogni variazione idonea a produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente integra una modifica sostanziale e comporta l'obbligo di presentare una nuova domanda.

CONCLUSIONI

Alla luce della panoramica svolta in sentenza, il TAR ha ritenuto di concludere nel senso dell'infondatezza del ricorso proposto.

Per un verso, i Giudici hanno rilevato, sotto il profilo urbanistico e del corretto insediamento impiantistico nel territorio, che *“il c.d. effetto variante previsto dall'art. 208, comma 6, del d.lgs n. 152 consiste in una formula di semplificazione, che ovviamente è possibile in presenza dell'assenso dell'autorità competente e non già in suo dissenso. Peraltro, in Puglia l'art. 5 della legge regionale 3 ottobre 1986 n. 30, poi ribadita dall'art. 6 della legge regionale 14 giugno 2007 n. 17, ha “delegato” l'attività istruttoria e di assenso alla realizzazione delle discariche alle Province, con esclusione del potere di variante urbanistica”, come già accertato in giurisprudenza (Cons. St., sez. IV, 28 agosto 2018 n. 5065). L'art. 4 della legge regionale 31 dicembre 2009 n. 36 ha confermato la delega, stabilendo all'art. 2 (Principi e obiettivi), comma 3, lett. b), della stessa legge che è precipuo obiettivo della Regione Puglia quello di “ridurre drasticamente lo smaltimento dei rifiuti urbani in discarica promuovendo sistemi di raccolta che privilegiano la separazione dei rifiuti a monte”. Delega precisata da ultimo dall'art. 1 della legge reg. 12 febbraio 2014 n. 3. La delega non riguarda i profili urbanistici, sui quali invero, nel caso di specie, la Regione non si è mai espressa, né ad essa è stato da qualunque soggetto coinvolto richiesto di pronunciarsi in merito”.*

Nel merito, poi, il Collegio ha rilevato che *“il vigen-*

te P.R.G. del Comune di (...) qualifica l'area in questione come “agricola E2” con destinazione esclusiva all'uso agricolo e minimi indici di trasformazione del territorio per la realizzazione di manufatti correlati all'agricoltura e alla trasformazione dei prodotti agricoli, vieppiù per le colture di pregio ivi esistenti. Costante è l'orientamento della giurisprudenza amministrativa che considera l'area adibita a zona agricola (...) svolgere anche una funzione di salvaguardia dell'equilibrio ambientale sia da ulteriori edificazioni (Cons. St., sez. IV, 12 settembre 2018 n. 5350; Cons. St., sez. IV, 16 dicembre 2016 n. 5334; Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2004 n. 4466), sia dall'utilizzazione del territorio per finalità non confacenti ai valori naturalistici intrinseci posseduti (Cons. St., sez. IV, 30 dicembre 2008 n. 6600; Cons. St., sez. IV, 10 dicembre 2003 n. 8146)”.

Sugli ulteriori profili, il TAR ha ritenuto correttamente motivato il provvedimento, osservando che nella specie la discrezionalità di cui dispone l'Amministrazione è stata correttamente esercitata, non ravvisandosi al riguardo profili di illogicità degni di rilievo. Ad avviso dei giudici, al contrario, è piuttosto la società ricorrente a voler *“sovrapporre proprie valutazioni opinabili, senza provarne il fondamento, a valutazioni tecniche e di merito effettuate dall'Amministrazione nell'ambito della propria discrezionalità, peraltro illustrate in un provvedimento di diniego corposo, contenente ampia illustrazione e trattazione dei profili ostativi e immune da vizi logici”*³.

Il TAR ha quindi concluso affermando che *“l'atto di assenso all'apertura di una discarica ha natura di autorizzazione costitutiva, in quanto provvedimento, che si inserisce in un quadro di pianificazione e di programmazione dell'attività di gestione dei rifiuti, avente un rilievo di pubblico interesse, che genera un rapporto giuridico di stretto controllo tra amministrazione e beneficiario.*

Infatti, l'autorizzazione integrata ambientale è “concessa” ed è temporalmente limitata a dieci anni, salvo proroga (art. 208, comma 12, d.lgs n. 152). Le condizioni (c.d. prescrizioni) di esercizio, imposte nell'atto di assenso, possono essere sempre modificate, prima del termine di scadenza (ma, dopo almeno cinque anni dal rilascio), nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garan-

3 Di rilievo, in ordine a tale tematica della discrezionalità tecnica nei procedimenti amministrativi, una recente pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VI, 25/02/2019 n. 1321, che ha evidenziato come occorra porre comunque attenzione al fatto per cui *“la discrezionalità amministrativa, anche tecnica, può risultare progressivamente ridotta per effetto, sul piano sostanziale, degli autovincoli discendenti dal dipanarsi dell'azione amministrativa, contrassegnata dal crescente impiego di fonti secondarie e terziarie, che si pongono spesso come parametri rigidi per sindacare l'esercizio della funzione amministrativa concreta (anche se originamente connotata in termini discrezionali)”.*

AUTORIZZAZIONI

di Marco Lancieri

zie procedurali” (di qui il cd. carattere dinamico di tale speciale titolo autorizzatorio, cui poc’anzi si faceva riferimento).

Da quanto precede, secondo quanto rilevato nella pronuncia, si desume che *“La realizzazione di una discarica è quindi un’attività di eminente pubblico interesse, in ordine alla quale non sussiste un diritto precostituito all’esercizio in capo al gestore ambientale, bensì un interesse alla legittimità degli atti dell’amministrazione, nella misura in cui l’attività di discarica sia contemplata come attività utile e necessaria, nell’ambito della programmazione della gestione dei rifiuti, quale invero ultima ipotesi rispetto alla vigente implementazione dei parametri della vigente società del riciclaggio contemplata dalla direttiva U.E. 2008 (attuata dal d.lgs 3 dicembre 2010 n. 205), che sarà abbinata alla strategia della economia circolare introdotta dalle direttive U.E. 2018”*.

Due, in particolare, i profili di interesse che emergono dalla pronuncia in commento.

Il primo riguarda gli effetti tipici previsti dal comma 6 del citato art. 208, ossia di variante urbanistica insita nell’approvazione del progetto e dell’autorizzazione ove rilasciata.

In precedenza, la giurisprudenza⁴ aveva già evidenziato che la norma in questione, laddove prevede che l’approvazione dell’autorizzazione costituisca, ove occorra, variante allo strumento urbanistico, va ritenuta di stretta interpretazione, come tale non estensibile a casi diversi rispetto a quelli ivi contemplati relativi alla sola autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero rifiuti (ad es., non anche per la modifica di quelli già esistenti sottoposti al diverso regime autorizzatorio di cui all’art., 29 quater T.U.).

Al riguardo si è altresì chiarito, di recente, che se l’autorizzazione ex art. 208 D.lgs n. 152/2006 può derogare lo strumento urbanistico comunale, sussistendone i relativi presupposti, in nessun caso può però derogare i divieti e criteri localizzativi fissati dal Piano regionale di gestione dei rifiuti⁵. E ciò in quanto *“L’art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 introduce quindi una norma eccezionale che deroga, per superiori esigenze pubbliche, il normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti (anche*

pericolosi). Da qui l’*indefettibile necessità, ex art. 14, disp. prel. c.c., di una esegesi rigorosa della norma medesima che sia, ad un tempo, conforme agli obiettivi (nazionali ed europei) di razionale gestione del ciclo dei rifiuti a tutela della salute pubblica ma al contempo rispettosa degli ulteriori valori (pure questi di rilievo costituzionale ed europeo dianzi evidenziati) legati alla tutela del paesaggio, dell’ecosistema e comunque espressione di interessi fondamentali che necessitano, per la loro cura, di un livello dimensionale e funzionale superiore rispetto a quello assicurato dalla pianificazione urbanistica comunale”*.

Afferma ora, il TAR pugliese, che tale effetto di variante urbanistica è possibile solo in presenza di un assenso dell’Autorità competente; senonché, essendo il procedimento complesso e gestito con il modello della conferenza di servizi, c’è da chiedersi se in caso di esito finale ipoteticamente favorevole della Conferenza, tale effetto possa essere paralizzato dall’eventuale dissenso urbanistico del Comune, o invece superato dall’Amministrazione procedente nella Conferenza stessa “sulla scorta delle posizioni prevalenti” espresse dagli enti partecipanti ai sensi dell’art. 14 ter co. 7 l.n. 241/90.

In precedenza, per la verità, si è ritenuto di propendere per la prima opzione, affermando che nel procedimento ex art. 208 del d.lg. n. 152 del 2006, l’autorizzazione unica può essere rilasciata soltanto se, tenuto conto di tutte le risultanze della conferenza di servizi, il progetto è valutato positivamente, e in tanto può costituire variante allo strumento urbanistico in quanto la determinazione positiva del Comune sia stata acquisita in sede di conferenza di servizi, risultando necessaria per la modifica dello strumento urbanistico. Il modulo procedimentale della Conferenza di servizi, infatti, non potrebbe certamente sottratto al Comune la competenza, riservatagli in via esclusiva ad esprimersi in ordine alle questioni di tipo urbanistico, avendo solo la funzione di semplificare la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l’avvio dell’ulteriore procedura di variante urbanistica. Al contrario, il dissenso del Comune circa la conformità urbanistica dell’impianto non sarebbe altrimenti superabile, e renderebbe inevitabile il diniego di autorizzazione unica ambientale⁶.

Nell’aderire a tale indirizzo, il TAR, pur riconoscen-

4 Così C. Stato, sez. IV, 11/10/2018 n. 5841. Si veda, sul tema, anche TAR Puglia, Bari, sez. I, 24/03/2017 n. 289, secondo cui *“La variante urbanistica rappresenta presupposto necessario per il rilascio dell’autorizzazione unica e che nell’ottica di semplificazione procedimentale l’art. 208 d.lg. n. 152 del 2006 consente, ove necessario, di apportare proprio a mezzo dell’autorizzazione unica, all’esito del procedimento conferenziale, tutte le variazioni agli strumenti urbanistici necessarie all’allocazione dell’impianto da autorizzare”*.

5 Così C. Stato, sez. IV, 28/08/2018 n. 5065.

6 TAR Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, 24/06/2015 n. 196.

di Marco Lancieri

AUTORIZZAZIONI

do che *“la decisione finale viene assunta in base alle ‘posizioni prevalenti’, da intendersi non quale mera sommatoria numerica degli assensi, bensì come sintesi ponderata di tutti gli interessi secondari coinvolti, in ordine all’interesse pubblico primario tutelato dalla p.a. procedente”*, ritiene di concludere nel senso che *“a ben vedere, interpretando razionalmente il testo normativo, tanto non impedisce affatto di adottare atti espressi di diniego, laddove gli elementi ostativi siano de facto o de jure insuperabili”*.

Il secondo profilo di interesse è quello relativo alla natura giuridica della posizione soggettiva del richiedente l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, che viene condivisibilmente qualificata come di interesse legittimo pretensivo, anche in rapporto alla necessità di verificare la conformità dell'istanza rispetto alle previsioni di natura pianificatoria in materia e quindi il corretto insediamento dell'impianto nel contesto territoriale.

Da notare altresì, nella specie, che la sentenza in commento prende posizione anche sulla vexata quaestio della compatibilità degli impianti di smaltimento rifiuti con la destinazione agricola dell'area.

Ad avviso del TAR barese la vocazione delle aree agricole sarebbe quella di salvaguardare l'equilibrio ambientale sia da ulteriori edificazioni sia dall'utilizzazione del territorio per finalità non confacenti ai valori naturalistici intrinseci posseduti; di qui la ritenuta legittimità e condivisibilità della valutazione negativa operata dalla Provincia in ordine alla proposta localizzazione dell'area.

Tuttavia, per un opposto e altrettanto consolidato orientamento⁷, la destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone, in positivo, un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, bensì, in negativo, allo scopo soltanto di evitare insediamenti residenziali, e quindi non costituisce ostacolo alla installazione di opere che non riguardino l'edilizia residenziale e che, per contro, si rivelino per ovvi motivi incompatibili con zone abitate e quindi necessariamente da realizzare in aperta campagna: così, ad esempio sono stati ritenuti via via compatibili, con zone agricole, impianti di derivazione di acque pubbliche, attività di cava, depositi di esplosivi e, infine, anche discariche per rifiuti solidi urbani o rifiuti inerti.

⁷ TAR Liguria, sez. I., 14/12/2016 n. 1237; id. TAR Campania, Salerno, Sez. II, 08/07/2013, n. 15.

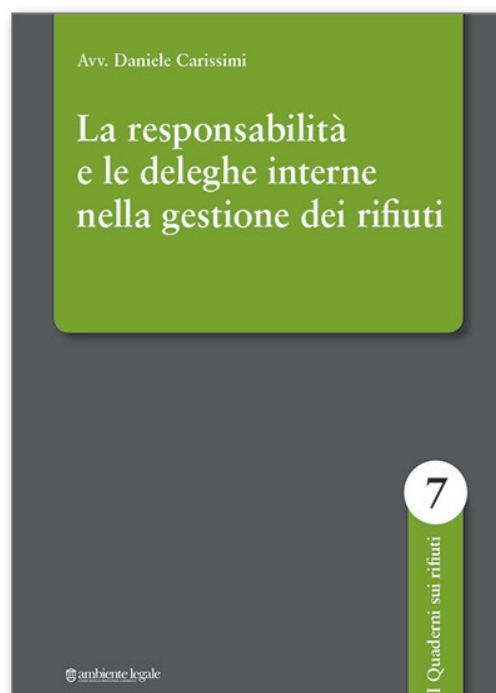
COLLANA:

“I QUADERNI SUI RIFIUTI”

La responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti

Autore:

Avv. D. Carissimi



ISBN: 978-88-942121-8-1

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

Natura Giuridica dell'A.I.A.

“Iscrizione all’Albo Gestori Ambientali di un veicolo sublocato, ora è possibile. Chiarimenti dal Ministero dell’Ambiente”

di **GIACOMO BETTI**

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Iscrizione all’Albo di un veicolo sublocato, ora è possibile

ABSTRACT

La circolare n. 1 del 28 gennaio 2019 prospetta la particolare casistica dell’iscrizione all’Albo di un veicolo immatricolato ad uso di terzi ai fini di locazione ai sensi dell’art. 82, comma 5, lett. a) del Codice della strada, di massa complessiva a pieno carico non superiore a 6 tonnellate preso in locazione da una impresa di noleggio ai sensi dell’art. 84, comma 4, del medesimo Codice della Strada, che a sua volta ne disponga, mediante locazione, da un’altra impresa di noleggio. È dubbia la validità di una siffatta operazione riguardo la disponibilità del mezzo di autotrasporto ai fini della sua autorizzazione e registrazione nell’Albo dei Gestori Nazionali Ambientali in considerazione del divieto di sublocazione riportato nella circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 5681 del 16 marzo 2015 e del Comitato nazionale n. 345 del 30 aprile 2015.

IN SINTESI

- Nell’ambito della materia dell’autotrasporto, per quanto riguarda l’attività per conto di terzi, è consentita la disponibilità dei veicoli a titolo di proprietà, usufrutto, locazione finanziaria nonché locazione e comodato non essendo ammesse altre forme di disponibilità temporanea;
- le norme sull’esercizio dell’autotrasporto di cose per conto di terzi, vietano la cessione di veicoli a titolo di sublocazione o subcomodato;
- la circolare 345/2015 fornisce, ai fini dell’iscrizione all’Albo, indicazioni sulla disponibilità temporanea mediante comodato o locazione senza conducente di veicoli adibiti al trasporto di cose;
- di difficile interpretazione risultava essere la locazione di un veicolo da parte di una società di trasporto che a sua volta aveva acquisito lo stesso con le medesime modalità contrattuali;
- i veicoli di massa complessiva inferiore o uguale a 6 tonnellate possono essere ceduti in locazione da imprese che esercitano l’attività di locazione dei mezzi.

di Giacomo Betti

ALBO

1. Introduzione

La vicenda trae origine dalla peculiare circostanza dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali di un veicolo immatricolato ad uso di terzi al fine della locazione preso in locazione da una impresa di noleggio che a sua volta lo disponga, mediante un medesimo contratto di locazione, ad un'altra impresa di noleggio, trattandosi pertanto di un subnoleggio di veicolo.

Questa è la situazione prospettata al Comitato Nazionale dei Gestori Ambientali presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare che, con Circolare del 28 gennaio n. 1, tenta di chiarire alla luce dei divieti previsti e riscontrati con le precedenti circolari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 16 marzo 2015, n. 5681 e del Comitato nazionale del 30 aprile 2015, n. 345.

Per una corretta disamina del caso preso in esame occorre muovere le premesse da quanto previsto dal D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (c.d. Codice della Strada) e, più precisamente, dagli artt. 82, comma 5, lett. a)¹ e 84, comma 4.

2. Destinazione ed uso del veicolo, la locazione senza conducente

Nell'ambito della materia dell'autotrasporto, si rammenta in via preliminare che per quanto riguarda l'attività per conto di terzi è consentita la disponibilità dei veicoli a titolo di proprietà, usufrutto, locazione finanziaria nonché locazione e comodato non essendo ammesse altre forme di disponibilità temporanea.

Premesso ciò, a livello nazionale, la materia è regolata dal Codice della Strada che, ai sensi dell'art. 82, comma 5, lett. a), definisce, innanzi tutto, l'espressione "uso di un veicolo" intendendo l'utilizzo economico che dello stesso ne viene fatto.

Lo stesso Codice specifica, pertanto, che un veicolo può essere adibito **ad uso proprio** o **ad uso terzi**².

In quest'ultimo caso il veicolo viene utilizzato, verso corrispettivo, nell'interesse di persone diverse dall'intestatario della carta di circolazione mentre, in tutti gli altri casi, l'utilizzo dello stesso si intende per uso personale³.

Invero, si specifica anche, che l'uso di terzi comprende, *inter alia*⁴, una locazione senza conducente.

1 Cfr. D.lgs. 285/1992, art. 82 "Destinazione ed uso dei veicoli".

2 Definizioni riprese anche dall'Albo Nazionale Autotrasportatori, che inquadra: "in conto proprio", il trasporto di cose eseguito sia da persone fisiche che da persone giuridiche quali per esigenze proprie esercitano il trasporto: "con mezzi di proprietà o in usufrutto delle persone fisiche o giuridiche, enti privati o pubblici che lo esercitano o da loro acquistati con patto di riservato dominio o presi in locazione con facoltà di compera oppure noleggiati senza conducenti nel caso di veicoli di peso totale a pieno carico autorizzato sino a 6.000 chilogrammi, ed i preposti alla guida ed alla scorta dei veicoli, se non esercitate personalmente dal titolare della licenza, risultino lavoratori dipendenti" (art. 31); "per conto terzi", il trasporto definito quale attività imprenditoriale per la prestazione di servizi dietro un determinato corrispettivo. La peculiarità consiste nella previsione di una apposita iscrizione nell'albo degli autotrasportatori e nel possesso di una autorizzazione concordata per ciascun autoveicolo che siano nella disponibilità della stessa impresa o di altra impresa iscritta all'Albo (art. 40).

3 Cfr. Art. 83 "Uso proprio": "Per gli autobus adibiti ad uso proprio e per i veicoli destinati al trasporto specifico di persone ugualmente adibiti a uso proprio, la carta di circolazione può essere rilasciata soltanto a enti pubblici, imprenditori, collettività, per il soddisfacimento di necessità strettamente connesse con la loro attività, a seguito di accertamento effettuato dal Dipartimento per i trasporti terrestri sulla sussistenza di tali necessità, secondo direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con decreti ministeriali.

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

Per gli altri documenti di cui deve essere munito il veicolo adibito al trasporto di cose in conto proprio restano salve le disposizioni stabilite dalle norme speciali in materia.

Chiunque adibisce ad uso proprio un veicolo per trasporto di persone senza il titolo prescritto oppure viola le condizioni o i limiti stabiliti nella carta di circolazione è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 173 ad euro 695.

La violazione di cui al comma 4 importa la sanzione accessoria della sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi, secondo le norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI.

Chiunque adibisce ad uso proprio per trasporto di cose un veicolo senza il titolo prescritto o viola le prescrizioni o i limiti contenuti nella licenza è punito con le sanzioni amministrative previste dall'articolo 46, primo e secondo comma, della legge 6 giugno 1974, n. 298".

4 Cfr. Codice della Strada, art. 82, comma 5, "L'uso di terzi comprende:

a) locazione senza conducente;

b) servizio di noleggio con conducente e servizio di piazza (taxi) per trasporto di persone;

La locazione senza conducente è disciplinata dall'art. 84 del Codice della Strada: *“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”*⁵.

Lo stesso articolo specifica inoltre che possono essere destinati alla locazione senza conducente i veicoli ad uso speciale ed i veicoli destinati al trasporto di cose di massa complessiva a pieno carico non superiore a 6 tonnellate.

*

Di difficile individuazione pare essere, nel caso che ci occupa, alla luce della normativa di settore, la particolare casistica di un mezzo sub locato o sub comodato visti anche i divieti che si andranno ad analizzare posti dalle circolari del Ministero dei trasporti n. 5681/2015 e dal Comitato nazionale Gestori Ambientali n. 345/2015.

3. Le precisazioni in tema di comodato e locazione di mezzi.

3.1. La Circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti prot. n. 5681 del 16 marzo 2015

Nella circolare prot. n. 5681 del 16 Marzo 2015 emanata dal Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti vengono riepilogate le ipotesi in cui è consentita la locazione e il comodato di veicoli per trasporto conto terzi senza conducente, con le annesse

formalità, ai fini dell'applicazione delle ipotesi sanzionatorie di cui all'art. 84 del Codice della strada. Il Ministero con l'intento di rendere organica una materia decisamente poco uniforme, cerca di riepilogare, individuando in maniera analitica le fattispecie ammissibili di disponibilità temporanea dei veicoli utilizzati per l'autotrasporto professionale, alcune delle disposizioni vigenti in materia di locazione e di comodato senza conducente e, nello specifico:

- Chiarisce che le norme sull'esercizio dell'autotrasporto di cose per conto di terzi **vietano la cessione di veicoli a titolo di sublocazione o subcomodato**.
- Definisce che, per quanto riguarda le soglie minime di entrata del mercato⁶ per il servizio di autotrasporto previste dalla normativa di settore vigente, queste **non possono essere raggiunte tramite veicoli acquisiti con contratti di locazione e di comodato**.
- Ammette l'espletamento dell'attività soltanto a quelle imprese iscritte all'Albo degli autotrasportatori e titolari di autorizzazione all'esercizio della professione, come previsto dal Registro Elettronico Nazionale delle imprese che esercitano il trasporto su strada (R.E.N.).
- Rammenta che all'interno dell'art. 12 del D.lgs. 286/2005⁷, vengono dettate le formalità inerenti all'utilizzo dei veicoli in locazione senza conducente da parte delle imprese di autotrasporto per conto di terzi.

- c) servizio di linea per trasporto di persone;
d) servizio di trasporto di cose per conto terzi;
e) servizio di linea per trasporto di cose;
f) servizio di piazza per trasporto di cose per conto terzi”.

5 Cfr. Codice della Strada, art. 84, comma 1: “Locazione senza conducente”.

6 Disponibilità tramite acquisizione di almeno due veicoli, per le imprese autorizzate all'esercizio con veicoli di massa complessiva superiore a 1,5 tonnellate e fino a 3,5 tonnellate; acquisizione di veicoli per una massa complessiva non inferiore a 80 tonnellate, per le imprese autorizzate all'esercizio con veicoli di massa superiore a 3,5 tonnellate.

7 Cfr. D.lgs. 286/2005, art. 12 “Controllo della regolarità amministrativa di circolazione”: “Ai fini del controllo della regolarità amministrativa della circolazione, il vettore, all'atto della revisione annuale dei veicoli adibiti al trasporto di merci, è tenuto ad esibire un certificato dal quale risulti la permanenza dell'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori.

Qualora un veicolo entri nella disponibilità del vettore a seguito di contratto di locazione senza conducente, ai sensi dell'articolo 84 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, il veicolo stesso deve recare a bordo copia del contratto di locazione e del certificato di iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori dei soggetti a ciò tenuti in base alle vigenti disposizioni, dal quale possano desumersi anche eventuali limitazioni all'esercizio dell'attività di autotrasporto. La mancanza di tali documenti accertata dalle autorità competenti durante la circolazione del veicolo interessato comporta l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 180 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni.

[...] I conducenti dei veicoli adibiti al trasporto di cose per conto di terzi sono obbligati a tenere a bordo la documentazione idonea a dimostrare il titolo in base al quale prestano servizio presso il vettore e, se cittadini extracomunitari, l'attestato del conducente di cui al regolamento (CE) n. 484/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° marzo 2002. In caso di mancato possesso di detta documentazione, si applicano le sanzioni amministrative di cui all'articolo 180, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, oltre alle sanzioni previste dalle vigenti disposizioni in materia di rapporto di lavoro dipendente”.

di Giacomo Betti

ALBO

- Recependo le norme sulla locazione internazionale⁸ e richiamando i contenuti della Circolare Ministeriale 8 Maggio 2006⁹, n. 63/M4, detta l'obbligo della presenza a bordo del mezzo del contratto scritto di locazione e, qualora il conducente non sia titolare della medesima impresa locataria, del contratto di lavoro o, in alternativa, dell'ultima busta paga.
- Chiarisce che le uniche forme di disponibilità sono quelle previste dall'art. 31, comma 1, lett. a) della Legge 298/1974, specificando altresì che **né la locazione né il comodato rientrano nell'ambito dell'autotrasporto in conto proprio** riguardante veicoli di massa superiore alle 6 tonnellate.

Emerge dalla lettura della Circolare sopra commentata che il MIT prende nettamente le distanze circa la previsione della disponibilità, da parte di una società di autotrasporto, di un veicolo tramite contratto di sublocazione¹⁰ o subcomodato¹¹ pur rappresentando pratiche contrattuali ammesse dalle norme statali e, pertanto, in uso sul territorio nazionale.

3.2. La Circolare del Comitato nazionale Albo gestori ambientali del 30 aprile 2015, n. 345

La circolare 345/2015 fornisce, ai fini dell'iscrizione all'Albo, indicazioni sulla disponibilità temporanea mediante comodato o locazione senza conducente di veicoli adibiti al trasporto di cose.

Nello specifico, viene consentita la disponibilità mediante comodato senza conducente di veicoli adibiti ad uso proprio aventi massa complessiva a pieno carico inferiore o uguale a 6 tonnellate¹².

Ai fini dell'iscrizione all'Albo dette imprese alleggeranno alla domanda copia del contratto di comodato senza conducente corredata di dichiarazione di conformità.

Il Comitato Nazionale richiama nella circolare in esame l'art. 84 del cds, ove viene previsto che i mezzi adibiti a trasporto per conto di terzi possano essere

ceduti in locazione sia da imprese che esercitano l'attività di locazione dei mezzi, sia da imprese di autotrasporto regolarmente autorizzate; concetto ripreso anche dalla precedente Circolare Ministeriale del 9 settembre 2013, n. 995¹³.

La stessa circolare ha poi sottolineato 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**.

Invero, sottolinea il Comitato nazionale, il medesimo principio deve essere applicato anche al caso di disponibilità del veicolo acquisito in locazione per il trasporto e utilizzo in conto proprio, come sancito dall'art. 84, comma 4, cds.

La locazione finanziaria -c.d. *leasing*- non ricade nell'alveo della "locazione tradizionale" e che pertanto non possa essere ricompresa nella disciplina della locazione senza conducente.

Infatti, l'impresa che ha **acquisito mezzi mediante contratto di locazione finanziaria**, può a sua volta alienare in locazione, salvo che sia concesso dal contratto stesso, il medesimo mezzo senza conducente.

4. La soluzione prospettata dalla Circolare 28 gennaio 2019, n. 1

La Circolare del MIT n. 1 del 28 gennaio 2019 fugava ogni possibile dubbio circa la disponibilità tramite contratto di noleggio di veicoli per il trasporto di rifiuti per conto terzi senza conducente ai fini dell'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali, locati da altra società di noleggio.

La problematica infatti sorge, nella situazione in cui, l'iscrizione a tale Albo preveda la prova che il mezzo di trasporto sia nella disponibilità della società di trasporto e pertanto sia in proprietà o in locazione o anche in comodato d'uso.

Di difficile interpretazione risultava essere, pertanto, la locazione di un veicolo da parte di una società di trasporto che a sua volta aveva acquisito lo stesso con le medesime modalità contrattuali, modalità,

Iscrizione all'Albo di un veicolo sublocato, ora è possibile

8 Cfr. Direttiva n. 2006/1/CE, "Noleggio nelle relazioni di traffico internazionale".

9 Cfr. Circolare n. 63/M4 dell'8 maggio 2006 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avente ad oggetto: "Utilizzazione dei veicoli noleggiati senza conducente per il trasporto di merci su strada per conto terzi".

10 Cfr. art. 1594 c.c. "Sublocazione o cessione della locazione": "Il conduttore, salvo patto contrario, ha facoltà di sublocare la cosa locatagli, ma non può cedere il contratto senza il consenso del locatore. Trattandosi di cosa mobile, la sublocazione deve essere autorizzata dal locatore o consentita dagli usi".

11 Cfr. art. 1804 c.c. "Obblighi del comodatario": "[...] il comodatario non può concedere a un terzo il godimento della cosa senza il consenso del comodante".

12 I veicoli di massa complessiva superiore a 6 tonnellate, invece, possono essere ceduti in locazione esclusivamente da imprese di autotrasporto regolarmente autorizzate.

13 Cfr. Circolare Comitato Nazionale Albo Nazionale Gestori Ambientali del 9 settembre 2013, n. 923 avente ad oggetto "Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo".

ALBO

di Giacomo Betti

questa, inquadrata come **sublocazione**.

Al riguardo, la circolare 5681/2015 del MIT sanciva espressamente il divieto di disponibilità del veicolo per attività per conto terzi, tramite una sublocazione e ciò veniva ribadito anche dalla Circolare del Comitato Nazionale Gestori Ambientali 345/2015, anzi allargando tale divieto anche al trasporto per conto proprio.

Invero, si chiarisce nella **circolare n. 1 del 28 gennaio 2019** che, l'attività di trasporto in conto proprio esercitata con veicoli di massa non superiore a 6 tonnellate deve considerarsi liberalizzata per quanto attiene ai profili autorizzativi e, pertanto, l'utilizzo di tali veicoli è assoggettato esclusivamente alle disposizioni del codice civile e del Codice della strada. Nel caso che ci occupa, si preme sottolineare che,

vista la locazione tra due imprese di noleggio e non tra imprese che effettuano il trasporto di cose in conto proprio, non sembra trovare applicazione il divieto di sublocazione come sopra descritto al punto 1, secondo capoverso, della circolare del Comitato Nazionale n. 345/2015¹⁴.

Si possono senz'altro condividere, alla luce delle circolari richiamate e analizzate, le conclusioni raggiunte dal Comitato Nazionale Gestori Nazionali Ambientali presso il MATTM ritenendo che un possa considerarsi idonea l'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali un automezzo di massa complessiva e di pieno carico superiore alle 6 tonnellate, acquisito in locazione da una impresa di noleggio senza conducente che a sua volta lo ceda in disponibilità ad altra impresa di noleggio.

¹⁴ Cfr. Comitato Nazionale Albo Gestori Ambientali del 30 aprile 2015, n. 345, "Disponibilità dei veicoli ai fini dell'iscrizione all'Albo", Al punto 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 sub comodato.

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".

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

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


ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

“Sui requisiti del provvedimento di diffida ex art. 29-decies co. 9 lett. a) del D.Lgs. 152/2006”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Con il presente contributo ci si propone di fornire alcune indicazioni sui principali requisiti di legittimità e validità della diffida di cui alla lettera a), comma 9 dell'art. 29-decies D.Lgs. 152/2006.

Gli impianti autorizzati con Autorizzazione Integrata Ambientale, sono soggetti ai controlli dell'autorità competente, ai sensi dell'art. 29-decies del D.Lgs. 152/2006, in accordo a quanto previsto e programmato nell'autorizzazione ai sensi dell'art. 29-sexies.

All'esito dei controlli, in caso di inosservanza delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, o in assenza di autorizzazione, l'autorità competente provvede ai sensi del comma 9 dell'art. 29-decies ad applicare, secondo la gravità delle infrazioni: alla diffida, alla diffida con contestuale sospensione dell'attività, alla revoca dell'autorizzazione e chiusura dell'installazione.

La diffida (all'eliminazione delle inosservanze) è il primo provvedimento da adottare e, conseguentemente, è il primo atto lesivo dell'interesse del gestore dell'impianto

IN SINTESI

- All'esito dei controlli di cui all'art-29-decies TUA, l'autorità competente, accertata l'inosservanza dell'autorizzazione integrata ambientale procede adottando nei confronti del gestore alcuni provvedimenti;
- la diffida all'eliminazione delle inosservanze, prevista dalla lett. a) del comma 9 dell'art. 29-decies TUA, è il primo provvedimento adottabile e lede *ex se*, gli interessi del gestore;
- la diffida svolge un duplice ruolo:
 - rappresenta il primo atto del procedimento amministrativo;
 - consente al gestore di eliminare le inosservanze, garantendo la tutela ambientale.
- Affinché sia legittima e valida la diffida deve essere adottata nel rispetto sia della normativa ambientale e della sottesa *ratio*, che della normativa sul procedimento amministrativo;
- la diffida viziata da illegittimità o da nullità sarà pienamente impugnabile attraverso i rimedi previsti dall'ordinamento per l'impugnazione degli atti amministrativi.

Sui requisiti del provvedimento di diffida ex art. 29-decies co. 9 lett. a) del D.Lgs. 152/2006

CONTROLLI

di Valentina Bracchi

1. Sulla tempestività del provvedimento

Sebbene non sia rinvenibile nel D.Lgs. 152/2006 un termine perentorio per l'adozione del provvedimento interdittivo, a parere di chi scrive, una diffida non tempestiva rispetto all'accertamento - in assenza di cause giustificative del ritardo - risulta integralmente privata della natura preventiva che la contraddistingue.

Ed invero, la diffida ha lo scopo - inter alia - in caso di rilevata non conformità dell'attività del gestore rispetto alle prescrizioni ambientali, di dare un termine all'asserito trasgressore al fine di riportare a conformità il proprio operato e conseguentemente evitare il verificarsi di situazioni di pericolo per l'ambiente e la salute umana.

Per diritto amministrativo generale, la diffida risulta il provvedimento con cui la pubblica amministrazione contesta la violazione di determinate norme ambientali sollecitando il soggetto autorizzato ad adempiere in un termine predisposto dall'autorità controllante.

La diffida risulta essere, nella logica della necessaria progressione dei provvedimenti descritti dalla norma, il primo necessario atto formale con cui si instaura tale procedura di controllo dell'attività ambientale svolta che può proseguire, qualora il preteso trasgressore non si adegui, con successivi e maggiormente afflittivi provvedimenti interdittivi, in caso di reiterate violazioni e/o al manifestarsi di situazioni di pericolo per l'ambiente.

La *ratio* del provvedimento pertanto, impone di considerare la diffida un atto da adottarsi tempestivamente.

Ma vi è di più!

Si osservi infatti che la diffida, assolve una duplice funzione:

- i. rappresenta il primo atto formale del procedimento amministrativo di controllo, avendo lo scopo di comunicarne l'avvio, in modo da soddisfare le esigenze del giusto procedimento, di cui agli artt. 7 e 8 della L. 7 agosto 1990, n. 241, garantendo la fase partecipativa in modo tale da assicurarne le esigenze¹;
- ii. consente all'interessato di eliminare le violazioni riscontrate, adempiendo alle prescrizioni violate, così da evitare che siano adottate ulteriori misure previste dalla norma di settore più gravi e maggiormente restrittive di sospensione e interdizione dell'attività.

Quanto alla funzione di comunicazione di avvio del procedimento, la diffida è il primo atto di procedimento destinato a culminare nella statuizione sanzionatoria tale da soddisfare le esigenze del giusto procedimento di cui all'art. 7 della L. 241/1990²

Il procedimento amministrativo, quale *iter* necessario e legislativamente previsto³ scaturente in un provvedimento, quale espressione della volontà amministrativa, è attivato d'ufficio o a istanza di parte. Per i procedimenti attivati d'ufficio, il termine iniziale decorre dalla data in cui il responsabile del procedimento ha formalmente notizia del fatto dal quale sorge l'obbligo di provvedere oppure si sono realizzati i presupposti di fatto e di diritto necessari al suo avvio.

Ciascun procedimento deve essere concluso con un provvedimento espresso e motivato, adottato nel termine massimo di 90 giorni, oppure nel diverso termine indicato nella tabella di cui all'allegato 1 oppure, adeguatamente motivato, fino a un termine di 180 giorni. Sono fatti salvi i diversi termini stabiliti da specifiche disposizioni legislative o regolamentari. Il termine per la conclusione del procedimento si riferisce al compimento degli atti relativi alla fase integrativa dell'efficacia; in particolare, nel caso di provvedimenti recettizi, alla data in cui l'amministrazione procede alla comunicazione o notificazione al destinatario, nelle forme ritenute più idonee, affinché lo stesso possa prenderne conoscenza⁴.

Infatti la diffida è il primo atto della procedura di contestazione della violazione di una prescrizione autorizzatoria, che cumula in sé anche la funzione di portare il destinatario a conoscenza dell'apertura del procedimento.

Risulta evidente, quindi, la tardività nonché la conseguente inefficacia di un provvedimento, intervenuto a distanza di mesi dall'accertamento e quindi ben oltre i 90 (o 180) giorni per la conclusione del procedimento, a decorrere dalla data in cui si pretendono realizzati i presupposti di fatto e di diritto necessari all'avvio del procedimento.

2. Sugli elementi strutturali del provvedimento: indicazione di un termine finale

La funzione della diffida, *ut supra*, è duplice, ed oltre ad integrare la comunicazione di avvio del procedimento, la stessa consente all'interessato di eliminare le violazioni riscontrate, adempiendo alle prescrizio-

1 Cons. Stato, Sez. V, 15 novembre 2010, n. 8049.

2 Cons. Stato, Sez. V, 05 dicembre 2012, n. 6238.

3 Cfr. Art. 7, L. 241/1990.

4 Cfr. Regolamento di attuazione alla Legge 241/1990.

di Valentina Bracchi

CONTROLLI

ni violate.

Rispetto a tale funzione, ha pertanto un ruolo determinante, oltre alla puntuale indicazione delle prescrizioni da adempiere, l'indicazione ed il rispetto di un termine ad adempiere che funge da garanzia per il soggetto passivo e limite al soggetto attivo.

Al controllato, infatti, deve concedersi un congruo termine per adeguarsi prima che l'amministrazione possa adottare un provvedimento compromissivo dell'attività esercitata, in mancanza, invero, non potrà essere valutato il mancato adeguamento⁵.

Peraltro, la chiara ed inequivocabile locuzione legislativa *“stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità”*, non concede spazio a diverse interpretazioni, tanto da inficiare, nella sua interezza il provvedimento adottato in spregio a tale condizione⁶.

Si osservi inoltre, che la fissazione di un termine specifico è posta anche e soprattutto a tutela dell'interesse pubblico ad una celere, chiara e soprattutto certa definizione della vicenda patologica legata agli effetti sull'ambiente, della mancata ottemperanza alle prescrizioni autorizzatorie, che deve risolversi in tempi ben definiti, onde assicurare la migliore tutela per l'ambiente e la salute pubblica⁷.

La diffida priva di un termine finale, è priva di uno dei suoi elementi fondamentali ed è pertanto nulla ai sensi dell'art. 21-septies L. 241/1990, il quale prevede *“È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali”*

3. Sull'obbligo di motivazione del provvedimento

Come detto, la diffida quale primo atto formale del procedimento amministrativo di controllo, avendo lo scopo di comunicarne l'avvio, ciò al fine di soddisfare le esigenze del giusto procedimento, garantendo la fase partecipativa dell'interessato, ciò comporta che il provvedimento debba essere anche adeguatamente motivato in relazione all'istruttoria svolta.

Ebbene, come noto, la pubblica amministrazione, può agire nei confronti dei privati, solo all'esito degli adeguati accertamenti ed in ogni caso permettendo agli stessi di esporre le proprie ragioni per la tutela dei loro interessi e nell'interesse pubblico.

Gli accertamenti eseguiti durante la fase istruttoria, pertanto, dovranno non solo essere messi a disposi-

zione del privato, ma altresì correttamente individuati nell'atto di avvio del procedimento amministrativo e messi in stretta correlazione con il provvedimento, attraverso adeguata motivazione, così da garantire al privato la partecipazione al procedimento e la piena attuazione del proprio diritto di difesa.

Allorquando la motivazione del provvedimento non sia in grado di fornire le ragioni giustificative della diffida, adducendo a sostegno di quanto diffidato, unicamente la non conformità dell'operato del privato rispetto alla propria autorizzazione integrata ambientale, senza dare alcuna prova concreta al riguardo sia normativa che tecnico/oggettiva a comprova di quanto dedotto, e risulti succinta e di puro stile, il provvedimento risulta contrario ai principi espressi dall'art. 3, Legge 241/1990.

Detto articolo prevede infatti che ogni atto amministrativo (esclusi gli atti normativi e quelli a contenuto generale), debba essere adeguatamente motivato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze istruttorie.

A conforto di quanto espresso *“l'Amministrazione è tenuta ad illustrare nel provvedimento i presupposti di fatto (oltre che) le motivazioni giuridiche sulle quali si fonda l'esercizio del potere, in relazione alle risultanze dell'istruttoria; sicché deve ritenersi illegittimo, nonché elusivo dell'obbligo di provvedere, il provvedimento che non contenga alcuna indicazione delle ragioni sulla cui base è stato adottato, in relazione ai dati e agli accertamenti tecnici compiuti”*⁸.

Si ponga il caso, a titolo esemplificativo, che la diffida esiti da un accertamento compiuto mediante analisi di campioni nel caso di violazioni per cui sono applicabili sanzioni amministrative.

Sul punto, ai sensi dell'art. 15 (*Accertamenti mediante analisi di campioni*), comma 1, L. 689/1981: *“se per l'accertamento della violazione sono compiute analisi di campioni, il dirigente del laboratorio deve comunicare all'interessato, a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, l'esito delle analisi”*. Ove non sia possibile effettuare la comunicazione all'interessato nelle forme di cui sopra, si dovranno applicare le disposizioni della stessa legge previste all'art. 14 *“la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa”*.

Sui requisiti del provvedimento di diffida ex art. 29-decies co. 9 lett. a) del D.Lgs. 152/2006

⁵ TAR Lombardia, Milano, Sez. IV n. 64 del 9 marzo 2011.

⁶ TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I n. 838 del 17 dicembre 2009.

⁷ TAR Umbria, Perugia, Sez. I, n. 587 del 2 settembre 2016.

⁸ Cfr. *ex multis* T.A.R. Napoli, (Campania), sez. III, 05/12/2017, n. 573.

CONTROLLI

di Valentina Bracchi

La mancata trasmissione dei risultati analitici, sui quali è fondata la contestazione, lede irrimediabilmente il diritto di difesa del trasgressore che, in tal modo, non ha avuto alcuna possibilità di confutare la legittimità delle analisi effettuate, né di svolgere alcuna altra attività difensiva sul punto, attraverso la richiesta di revisione.

Sebbene la normativa richiamata sia direttamente riferibile solo agli atti di accertamento effettuati “*dagli organi addetti al controllo sull’osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro*”⁹ e quindi non direttamente applicabile all’ipotesi oggetto della presente trattazione, a parere di chi scrive, la *ratio* della norma può essere utilmente spesa in via analogica in questa sede, atteso che la disposizione in esame tende a garantire il diritto di partecipazione del privato all’azione amministrativa ed il diritto di difesa dello stesso.

L’azione amministrativa deve conformarsi ai principi di ragionevolezza e proporzionalità che devono tradursi nell’adozione di atti coerenti e logici rispetto ai dati di fatto emersi durante l’istruttoria ed adeguati al perseguimento dell’interesse pubblico, ed il provvedimento deve essere motivato in modo tale che sia possibile ricostruire l’iter logico giuridico che ha portato l’autorità all’adozione del provvedimento.

A tal proposito valga la pena precisare che “*il difetto di motivazione sussiste tutte le volte in cui non sia dato comprendere in base a quali dati specifici, fattuali e normativi, sia stata operata la scelta della pubblica amministrazione e non sia pertanto possibile ricostruire l’iter logico – giuridico seguito dall’autorità per giungere alla decisione contestata, dovendo escludersi la ricorrenza del vizio qualora, anche a prescindere dal tenore letterale dell’atto finale, i documenti dell’istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni e l’iter motivazionale a sostegno della determinazione assunta* (C.d.S., sez. V, 31 marzo 2012, n. 1907; sez. V, 20 maggio 2010, n. 3190)”¹⁰.

4. Sulla capacità lesiva del provvedimento

Come detto, la diffida ex art. 29-*decies* co. 9, lett. a), da un punto di vista strettamente amministrativo, risulta avere lo scopo della comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, pur tuttavia, a parere di chi scrive, la medesima ha tutte le caratteristiche di un vero e proprio *atto amministrativo* direttamen-

te lesivo dell’interesse sostanziale del destinatario e, per tal ragione, autonomamente impugnabile.

La diffida ha infatti autonoma capacità lesiva, incidendo sfavorevolmente nella sfera del privato sotto un duplice profilo:

- da un lato diffida il privato a conformarsi a prescrizioni, obbligandolo ad adottare una determinata condotta entro un termine stabilito;
- dall’altro, inoltra comunicazione dell’inadempimento, ai soggetti competenti per l’applicazione di sanzioni amministrative e penali;

L’atto va pertanto a ledere in modo *diretto* e *attuale* un interesse personale e attuale del destinatario protetto dall’ordinamento, pertanto deve necessariamente ritenersi autonomamente impugnabile¹¹.

Inoltre, deve rilevarsi che l’autonoma potenzialità lesiva della diffida, si desume anche dalla lettera *b)* del comma 9 dell’art. 29-*decies* TUA, ai sensi del quale, l’autorità competente procede alla diffida e contestuale sospensione dell’attività nel caso in cui le violazioni siano reiterate più di due volte l’anno.

Astrattamente, pertanto, il privato potrebbe essere destinatario di un provvedimento assai afflittivo, quale la sospensione dell’attività, nel caso in cui dovesse ricevere ulteriori diffide ex art. 29-*decies* nel corso del medesimo anno.

In ragione dell’autonoma lesività della diffida ex art. 29-*decies* co. 9 lett. a) rispetto agli interessi legittimi del destinatario, pertanto, la stessa risulta pienamente impugnabile, attraverso gli ordinari strumenti di impugnazione previsti dal diritto amministrativo.

Sui requisiti del provvedimento di diffida ex art. 29-*decies* co. 9 lett. a) del D.Lgs. 152/2006

⁹ Cfr. art. 13 (*Atti di accertamento*) L. 689/81

¹⁰ Cons. Stato, Sez. V - Sent. del 21 giugno 2013, n.3402.

¹¹ Cons. Stato sez. IV, sent. n. 5882 del 13 dicembre 2017.

4.

SOMMARIO

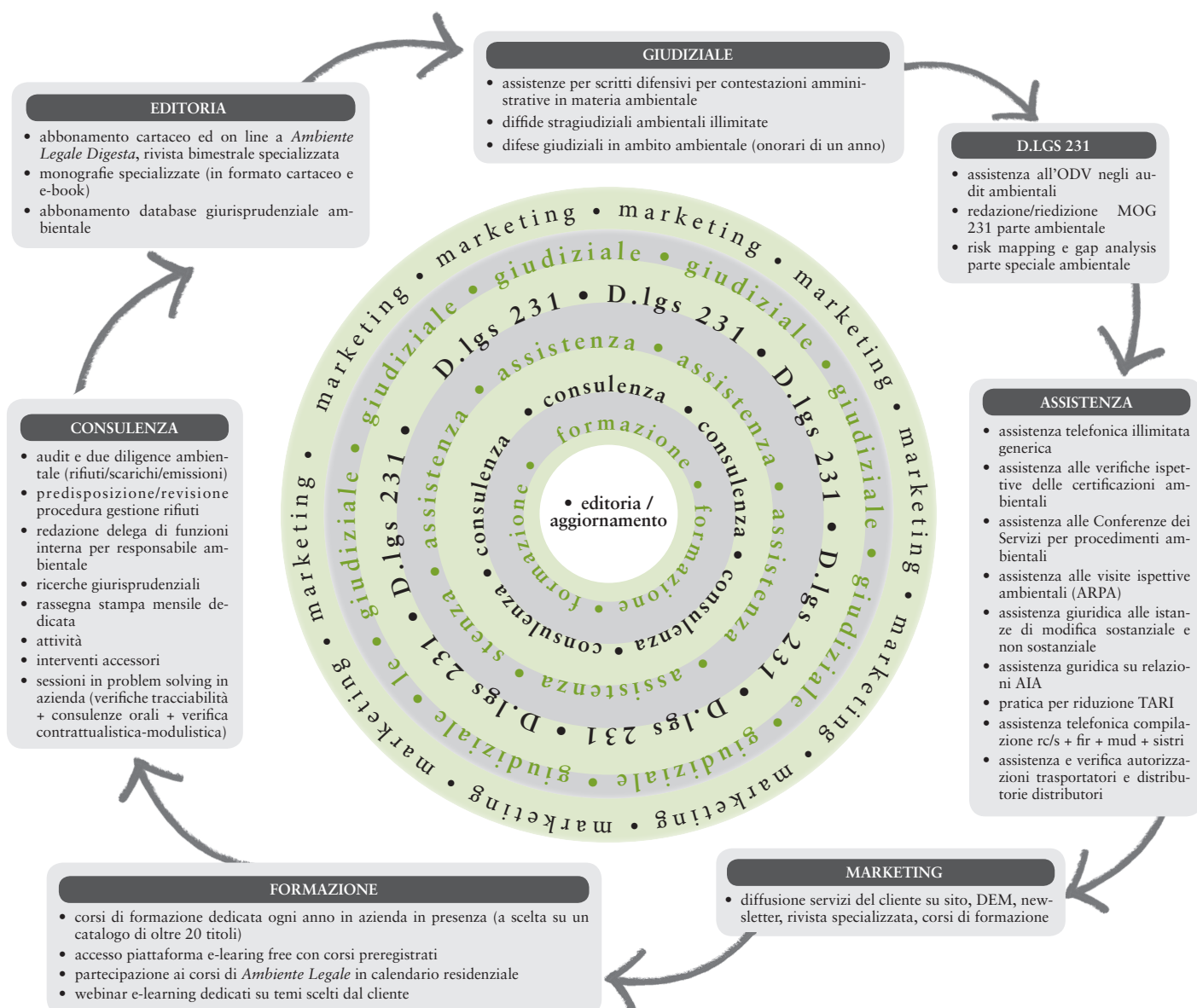
- **4.1. Tribunale**
a cura di *Giovanna Galassi* 305
 - 4.1.1. Penale 306
 - 4.1.2. Amministrativo 310
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 313
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 315
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.2. Tipologie di trasporti di rifiuti eseguibili
con l'iscrizione nelle categorie 4 e 5
dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali
di *Emiliano Bergonzoni* 318
- **4.3. Quesiti**
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 335
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.2. Perimetro dell'autoriciclaggio
CASS. PEN., SEZ. V, N. 5719, DEL 5 FEBBRAIO 2019
di *Lucia Giulivi* 358

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	306
• 4.1.1.9. Cass. Pen., Sez. III, del 28 febbraio 2019, n. 8684	306
• 4.1.1.10. Cass. Pen., Sez. III, del 14 febbraio 2019, n. 7042	306
• 4.1.1.11. Cass. Pen., Sez. III, del 12 febbraio 2019, n. 6717	307
• 4.1.1.12. Cass. Pen. Sez. III, dell'8 febbraio 2019, n. 6270	307
• 4.1.1.13. Cass. Pen., Sez. III, del 6 febbraio, n. 58123	308
• 4.1.1.14. Cass. Pen., Sez. III, del 1 febbraio 2019, n. 4973	308
• 4.1.1.15. Cass. Pen., Sez. III, del 1 febbraio 2019, n. 4976	309
• 4.1.1.16. Cass. Pen., Sez. III, del 29 gennaio 2019, n. 4238	309
• 4.1.2. Amministrativo	310
• 4.1.2.9. Cons. Stato, Sez. V, del 19 febbraio 2019, n. 1162	310
• 4.1.2.10. Tar Toscana, Sez. II, del 4 febbraio 2019, n. 166	310
• 4.1.2.11. Tar Puglia, Bari, Sez. II, del 25 gennaio 2019, n. 119	311
• 4.1.2.12. Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, del 21 gennaio 2019, n. 31	311
• 4.1.2.13. Tar Campania, Napoli, Sez. I, del 10 gennaio 2019, n. 125	312
• 4.1.2.14. Tar Campania, Napoli, Sez. V, del 9 gennaio 2019, n. 117	312
• 4.1.3. D.Lgs. 231/01	313
• 4.1.3.3. Cass. Pen., Sez. VI, del 14 febbraio 2019, n. 7123	313
• 4.1.3.4. Cass. Pen., Sez. VI, del 6 dicembre 2018, n. 54640	313
• 4.1.3.5. Cass. Pen., Sez. II, del 21 novembre 2018, n. 52470	314
• 4.1.3.6. Cass. Pen., Sez. Unite, del 14 novembre 201, n. 51515	314
• 4.1.4. Corte Giustizia Europea	315
• 4.1.4.3. Corte di giustizia europea, Sez. I, del 6 febbraio 2019, causa C-561/18	315
• 4.1.4.4. Corte di giustizia europea, Sez. I, del 23 gennaio 2019, causa C-419/17 P	315

DISCARICA

Gestore della discarica – Definizione - Obblighi in capo ai soggetti responsabili della discarica,

Il d.lgs. n. 36 del 2003, art. 2, comma 1, lett. o), definisce come “gestore della discarica”, “il soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-operativa compresa”, ricomprendendo in tale categoria sia il titolare dell’autorizzazione, sia i soggetti che partecipano in concreto a una o più fasi della gestione.

Il d.lgs. n. 36 del 2003, ai fini della sussistenza degli obblighi in capo ai soggetti responsabili della discarica, non esclude, da tali adempimenti, eventuali vagli posti a valle di un impianto di triturazione

Cass. Pen., Sez. III,
del 28 febbraio 2019, n. 8684

SOTTOPRODOTTO

Fanghi derivanti dal lavaggio di inerti provenienti da cava – Disciplina rifiuti.

I fanghi derivanti dal lavaggio di inerti provenienti da cava non rientrano nel campo di applicazione della disciplina sui rifiuti solo quando rimangono all’interno del ciclo produttivo dell’estrazione e della connessa pulitura, mentre quando si dia luogo ad una loro successiva e diversa attività di lavorazione devono considerarsi rifiuti sottoposti alla disciplina generale circa il loro smaltimento, ammasso, deposito e discarica.

Cass. Pen., Sez. III,
del 14 febbraio 2019, n. 7042

Se il soggetto che riceve un titolo abilitativo lo trasgredisce perché l'attività posta in essere non è ad esso conforme e le caratteristiche materiali della sua attività avrebbero potuto giustificare un titolo abilitativo di contenuto diverso quanto alle prescrizioni in esso contenute, la funzione di controllo delle attività di gestione dei rifiuti che riverberano effetti esterni sull'ambiente e sulla collettività, a presidio delle quali è posta la norma penale, viene comunque pregiudicata, e, parimenti viene svuotato l'effetto giuridico del titolo autorizzativo che rende l'attività materiale posta in essere *contra legem* perché mancante del titolo medesimo.

Pertanto, la condotta è stata correttamente sussunta nelle ipotesi di reato di cui all'art. 256 comma 1 del d.lgs n. 152 del 2006.

SANZIONI

4.1.1.11.

Rifiuti – Regime semplificato -
Reato di cui all'art. 256 comma 1 del d.lgs n. 152 del 2006 - Attività posta in essere non conforme al titolo abilitativo.

Cass. Pen., Sez. III,
del 12 febbraio 2019, n. 6717

Il delitto di inquinamento ambientale presenta una differente e maggiore latitudine applicativa rispetto alla contravvenzione di cui all'art. 256 del d.lgs. 152 del 2006, venendo in rilievo profili diversi e ulteriori tali da escludere la sovrapposibilità tra le due figure criminose, ove si consideri ad esempio che la fattispecie di cui all'art. 452 bis cod. pen. presuppone l'esistenza di un evento naturalistico, ovvero la compromissione o il deterioramento significativo e misurabile degli elementi ambientali indicati ai numeri 1 e 2 del comma 1, che postula un *quid pluris* rispetto al deposito incontrollato di rifiuti.

REATI AMBIENTALI

4.1.1.12.

Deroga di cui all'art. 266, comma 5, del d. lgs. n. 152/06 – Applicabilità.

Cass. Pen. Sez. III,
dell'8 febbraio 2019, n. 6270

4.1.1.13.

SCARICHI

Distinzione tra reflui e rifiuti liquidi.

La disciplina sui reflui 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, atteso che l'art. 183 lett. h) del d.lgs. 152/2006 definisce quale scarico, che rimanda alla normativa sui reflui, solo l'immissione effettuata tramite un sistema stabile e diretto di collettamento. In assenza di diretta immissione nel suolo, nel sottosuolo o nella rete fognaria mediante una condotta o un sistema stabile di collettamento i reflui sono da considerarsi rifiuti allo stato liquido, soggetti alla distinta disciplina dell'art. 256 D.Lgs. n. 152 del 2006.

Cass. Pen., Sez. III,
del 6 febbraio, n. 58123

4.1.1.14.

TERRE E ROCCE

Operazioni di deposito terre e rocce in vista del riutilizzo - Fonte di danni per l'ambiente.

Le operazioni di deposito delle terre e delle rocce da scavo in vista di un successivo riutilizzo effettivo sono *“atte a configurare un onere per il detentore e sono potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente”* che la disciplina comunitaria sui rifiuti *“mira specificamente a limitare (...), cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in linea di massima, come rifiuto”*.

Cass. Pen., Sez. III,
del 1 febbraio 2019, n. 4973

La miscelazione dei rifiuti può essere definita come l'operazione consistente nella mescolanza, volontaria o involontaria, di due o più tipi di rifiuti aventi codici identificativi diversi in modo da dare origine ad una miscela per la quale invece non esiste uno specifico codice identificativo.

DEFINIZIONI

4.1.1.15.

Miscelazione rifiuti – Definizione.

Cass. Pen., Sez. III,
del 1 febbraio 2019, n.4976

In tema di rifiuti, peraltro, l'analisi chimica degli stessi ai fini di una loro corretta classificazione non è sempre necessaria. Ad esempio, ai fini della qualificazione di un rifiuto come pericoloso, non è richiesta la sua preventiva analisi, essendo sufficiente, a tal fine, che il rifiuto abbia, sul piano oggettivo, il carattere di pericolosità.

CLASSIFICAZIONE

4.1.1.16.

Rifiuti pericolosi – Necessità delle analisi.

Cass. Pen., Sez. III,
del 29 gennaio 2019, n. 4238

TARIFFA

Tari – Discrezionalità amministrativa – Sindacabilità in giudizio.

La TARI va corrisposta in base a tariffa, riferita all'anno solare. La formazione della tariffa si basa su fasi di individuazione e classificazione dei costi del servizio, di suddivisione dei costi tra costi fissi e costi variabili, di ripartizione di questi variabili in quote imputabili alle utenze domestiche e a quelle non domestiche e del calcolo delle voci tariffarie, fisse e variabili, per singole categorie di utenza, in base a formule e a coefficienti. Tutto ciò, per regola generale dell'azione amministrativa, deve avvenire entro i termini naturali dell'uso proporzionato, ragionevole e adeguato della discrezionalità tecnico-amministrativa, il cui superamento per consolidata giurisprudenza è sindacabile in giudizio.

Cons. Stato, Sez. V,
del 19 febbraio 2019, n. 1162

BONIFICHE

Curatela - Obblighi o responsabilità del fallito - Obblighi di custodia, manutenzione e messa in sicurezza correlati alla situazione di attuale possessore o detentore del bene.

Se la curatela non è chiamata a succedere in obblighi o responsabilità del fallito, è tuttavia tenuta all'adempimento degli obblighi di custodia, manutenzione e messa in sicurezza correlati alla sua situazione di attuale possessore o detentore del bene. In tali oneri rientra indubitabilmente anche l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'articolo art. 240 comma 1, lett. l) del d.lgs. n. 152/2006, ovvero le iniziative necessarie a contrastare minacce imminenti per la salute o per l'ambiente. Tali misure, ai sensi dell'art. 245 comma 2, dello stesso d.lgs. n. 152/2006, ben possono essere imposte al proprietario o al possessore, anche se non è responsabile dell'inquinamento.

Tar Toscana, Sez. II,
del 4 febbraio 2019, n. 166

La nozione di “*servizi analoghi*” non deve essere assimilata a quella di “*servizi identici*” poiché la prima deve essere intesa quale mera similitudine tra le prestazioni richieste.

Tuttavia, occorre ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti al fine di dimostrare il possesso della capacità economico-finanziaria richiesta dal bando. Quindi, pur rilevando l'identità del settore imprenditoriale o professionale, il confronto va fatto in concreto tenendo conto del contenuto intrinseco delle prestazioni nonché della tipologia e dell'entità delle attività eventualmente coincidenti.

APPALTI

4.1.2.11.

Nozione di servizi analoghi – Servizi identici.

Tar Puglia, Bari, Sez. II,
del 25 gennaio 2019, n. 119

Nel caso in cui l'utente del servizio idrico già moroso in precedenza, richieda di accedere al servizio, il gestore può rifiutarsi di eseguire (nuovamente) la propria prestazione nei confronti del medesimo cliente sino a che l'inadempimento pregresso non sia sanato. Un tale principio rientra nel complesso sistema di garanzie approntate dall'ordinamento al fine di garantire la posizione creditoria da possibili successive (al limite seriali) condotte morose che, con riferimento alla posizione dell'erogatore monopolista legale sarebbero, aderendo all'impostazione dell'appellante, di fatto sprovviste di sanzione.

RESPONSABILITÀ

4.1.2.12.

Servizio idrico - Morosità utente.

Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I,
del 21 gennaio 2019, n. 31

4.1.2.13.

TARIFFA

Tari - Natura tributaria.

La Tari ha sostituito, a decorrere dal 1 gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti ai comuni dai cittadini, enti ed imprese quale pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (noti in precedenza con gli acronimi di TARSU e, successivamente, di TIA e TARES), conservandone, peraltro, la medesima natura tributaria. L'imposta è dovuta, ai sensi della L. 27 dicembre 2013, n. 147 (art. 1, c. 639 e segg) per la disponibilità dell'area produttrice di rifiuti e, dunque, unicamente per il fatto di occupare o detenere locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, mentre le deroghe indicate e le riduzioni delle tariffe non operano in via automatica in base alla mera sussistenza della previste situazioni di fatto, dovendo il contribuente dedurre e provare i relativi presupposti.

**Tar Campania, Napoli, Sez. I,
del 10 gennaio 2019, n. 125**

4.1.2.14.

MANUTENZIONI

Anas - Concessionaria della gestione e della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade - Rimozione dei rifiuti abbandonati.

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

**Tar Campania, Napoli, Sez. V,
del 9 gennaio 2019, n. 117**

L'atto interruttivo della prescrizione partecipa della natura non reattività degli atti giudiziari, in quanto non è necessario che l'atto sia notificato agli interessati ma è sufficiente che esso sia emesso.

In tema di responsabilità da reato degli enti, la richiesta di rinvio a giudizio della persona giuridica interrompe il corso della prescrizione dell'illecito in quanto atto di contestazione dell'illecito, ove notificata entro cinque anni dalla consumazione del reato presupposto, un altro atto tipico interruttivo della prescrizione è costituito, come già rilevato, dalla richiesta di applicazione di una misura cautelare interdittiva.

RESPONSABILITÀ

4.1.3.3.

Atto interruttivo della prescrizione - Richiesta di rinvio a giudizio della persona giuridica - Corso della prescrizione dell'illecito.

Cass. Pen., Sez. VI,
del 14 febbraio 2019, n. 7123

La responsabilità degli enti è configurata come derivante da fatto proprio degli stessi, dipendente da uno dei reati specificamente previsti nel catalogo normativo. Nel caso di reato commesso da soggetto apicale la mancata adozione è di per sé bastevole al fine di suffragare la responsabilità dell'ente in quanto viene a mancare in radice un sistema che sia in grado di costituire un oggettivo parametro di riferimento anche per chi è nella condizione di esprimere direttamente la volontà dell'ente.

Nel caso di soggetto non apicale, la circostanza che l'adozione del modello organizzativo valga ad escludere ai sensi dell'articolo 7 la responsabilità dell'ente implica che in tale ipotesi il legislatore abbia ritenuto non addebitabile all'ente un profilo di colpa di organizzazione, tale da rendere ravvisabile un'effettiva immedesimazione della responsabilità, dovendosi quindi considerare il reato come estraneo alla sfera di operatività e concreta interferenza dell'ente.

In assenza di un modello organizzativo idoneo, la colpa di organizzazione risulta comunque sottesa ad un deficit di direzione o vigilanza - incentrata su un sistema di regole cautelari - che abbia in concreto propiziato il reato.

RESPONSABILITÀ

4.1.3.4.

Responsabilità degli enti - Reato commesso da soggetto apicale - Soggetto non apicale - Assenza di un modello organizzativo idoneo - Colpa di organizzazione.

Cass. Pen., Sez. VI, del 6
dicembre 2018, n. 54640

RESPONSABILITÀ

Responsabilità da reato degli enti - Nomina del difensore di fiducia dell'ente - Declaratoria di prescrizione del reato presupposto.

Cass. Pen., Sez. II, del 21 novembre 2018, n. 52470

In tema di responsabilità da reato degli enti, la nomina del difensore di fiducia dell'ente da parte del rappresentante legale indagato o imputato del reato presupposto, in violazione del divieto previsto dall'art. 39, d.lgs. n. 231 del 2001, comporta l'inefficacia di tutte le attività svolte dal rappresentante legale incompatibile all'interno del procedimento che riguarda l'ente.

In presenza di una declaratoria di prescrizione del reato presupposto, il giudice, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 231 del 2001, deve procedere all'accertamento autonomo della responsabilità amministrativa della persona giuridica nel cui interesse e nel cui vantaggio l'illecito fu commesso che, però, non può prescindere da una verifica, quantomeno incidentale, della sussistenza del fatto di reato.

SANZIONI

Appello avverso una misura interdittiva, che nelle more sia stata revocata a seguito delle condotte riparatorie ex art. 17 d.lgs. n. 231 del 2001.

Cass. Pen., Sez. Unite, del 14 novembre 201, n. 51515

L'appello avverso una misura interdittiva, che nelle more sia stata revocata a seguito delle condotte riparatorie ex art. 17 d.lgs. n. 231 del 2001, poste in essere dalla società indagata, non può essere dichiarato inammissibile de piano, secondo la procedura prevista dall'art. 127, comma 9, ma, considerando che la revoca può implicare valutazioni di ordine discrezionale, deve essere deciso nell'udienza camerale e nel contraddittorio delle parti, previamente avvisate.

La revoca della misura interdittiva disposta a seguito di condotte riparatorie poste in essere ex art. 17 d.lgs. 231 del 2001, intervenuta nelle more dell'appello cautelare proposto nell'interesse della società indagata, non determina automaticamente la sopravvenuta carenza di interesse all'impugnazione.

Le disposizioni dell'articolo 49, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (UE) n. 601/2012 della Commissione, del 21 giugno 2012, relativo al monitoraggio e alla comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra 2003/87 / CE del Parlamento europeo e del Consiglio e all'allegato IV, punto 20, lettera B), di detto regolamento, nella misura in cui includono sistematicamente le emissioni provenienti dall'impianto di produzione di soda il diossido di carbonio (CO₂) trasferito in un altro impianto per la produzione di carbonato di calcio precipitato, indipendentemente dal fatto che questo biossido di carbonio venga rilasciato nell'atmosfera, non sono valide¹.

¹ Traduzione di cortesia dal testo originale francese: "Les dispositions de l'article 49, paragraphe 1, second alinéa, du règlement (UE) n° 601/2012 de la Commission, du 21 juin 2012, relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre au titre de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, et du point 20, B, de l'annexe IV de ce règlement, dans la mesure où elles incluent systématiquement dans les émissions de l'installation de production de soude le dioxyde de carbone (CO₂) transféré vers une autre installation en vue de la production de carbonate de calcium précipité, que ce dioxyde de carbone soit rejeté ou non dans l'atmosphère, sont invalides".

RESPONSABILITÀ

4.1.4.3.

Sistema di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra nell'Unione europea - Direttiva 2003/87 / CE - Piano di monitoraggio - Regolamento (UE) n. 601/2012 - Calcolo delle emissioni dall'impianto.

Corte di giustizia europea, Sez. I, del 6 febbraio 2019, causa C-561/18

Il regolamento REACH autorizza l'ECHA a continuare a gestire un sistema integrato di controllo delle sostanze chimiche che comprende la loro registrazione, la loro valutazione, nonché la loro autorizzazione ed eventuali restrizioni al loro utilizzo.

Qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento dell'Unione idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio del principio della tutela del legittimo affidamento nel caso in cui detto provvedimento venga adottato.

CLASSIFICAZIONE

4.1.4.4.

Regolamento (CE) n. 1907/2006 (regolamento REACH) – Allegato XIV – Definizione di un elenco di sostanze soggette ad autorizzazione.

Corte di giustizia europea, Sez. I, del 23 gennaio 2019, causa C-419/17 P

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO **Modello 231**

Il **Modello 231** è lo strumento attraverso il quale l'ente esprime la propria volontà di disincentivare condotte illecite da parte di dipendenti ed apicali dirette ad apportare un interesse o un vantaggio in favore dell'ente medesimo.

Nello specifico il Modello rappresenta l'elemento di raccordo tra i vari strumenti organizzativi adottati da una società atto a garantire una *compliance* tra i vari presidi di controllo ed a sopperire alle carenze organizzative eventualmente riscontrate.

Il Modello, per essere efficace deve essere dotato degli elementi essenziali indicati dal medesimo D.Lgs. 231/2001 ed è pertanto necessario che lo stesso non rappresenti una mera raccomandazione generale alla legalità ma sia invece una fotografia dell'esistente ed una mappa con un percorso ben delineato diretto

alla *compliance* aziendale.

Accanto alla funzione di scudo rispetto alle sanzioni contenute nel D.Lgs. 231/2001 (in grado di paralizzare a tutti gli effetti l'ente che ne è destinatario), il Modello 231 rappresenta altresì un elemento premiale nell'ottenimento del Rating di legalità strumento sempre più d'interesse per le Pubbliche Amministrazioni nella scelta del partner commerciale.

Ulteriore vantaggio connesso all'adozione del Modello 231 riguardo al D.Lgs. 50/2016 (in materia di contratti pubblici) riguarda la riduzione del 30% delle garanzie fideiussorie richieste all'offerente in caso di adozione del Modello 231 e la premialità nelle procedure di selezione dell'offerente in ragione dell'adozione o meno del Modello 231.



Nessuna responsabilità



Nessuna sanzione all'azienda



Nessun rischio d'impresa

*Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA**
sulla corretta gestione dei rifiuti

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)

RICHIEDI un preventivo gratuito

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

4.2.

SOMMARIO

- 4.2.2. Tipologie di trasporti di rifiuti eseguibili con l'iscrizione nelle categorie 4 e 5 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali
di *Emiliano Bergonzoni* 318

“Tipologie di trasporti di rifiuti eseguibili con l'iscrizione nelle categorie 4 e 5 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali”

di **EMILIANO BERGONZONI**
 Segretario Sezione Emilia-Romagna
 Albo Nazionale Gestori Ambientali

Il regolamento dell'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali (DM 120/2014) contiene all'art. 8 c. 2 la seguente disposizione normativa per gli iscritti all'Albo che offre lo spunto a diverse considerazioni che verranno affrontate nel presente articolo:

“Fermo restando quanto previsto all'articolo 212, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152¹, nel rispetto delle norme che disciplinano il trasporto di merci, le iscrizioni nelle categorie 4 e 5 consentono l'esercizio delle attività di cui alle categorie 2-bis e 3-bis se lo svolgimento di queste ultime attività non comporta variazioni della categoria, della classe e della tipologia dei rifiuti per le quali l'impresa è iscritta. Il Comitato Nazionale stabilisce i criteri per l'applicazione della presente disposizione”.

L'ambito di applicazione della norma citata sono quindi le seguenti categorie di iscrizione all'Albo:

- Categoria 4: raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi;
- Categoria 5: raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi;
- Categoria 2-bis: produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti 30 kg o 30 lt al giorno (di cui all'art. 212 c. 8 del d.lgs. 152/2006²);
- Categoria 3-bis: distributori e installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), trasportatori di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche in nome dei di-

1 D.Lgs. 03/04/2006, n. 152

ART. 212 (Albo nazionale gestori ambientali)

7. Gli enti e le imprese iscritte all'Albo per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi sono esonerate dall'obbligo di iscrizione per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti non pericolosi a condizione che tale ultima attività non comporti variazione della classe per la quale le imprese sono iscritte.

2 D.Lgs. 03/04/2006, n. 152

ART. 212 (Albo nazionale gestori ambientali)

8. I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alle disposizioni di cui ai commi 5, 6, e 7 a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti. Detti soggetti non sono tenuti alla prestazione delle garanzie finan-

ALBO

stributori, installatori e gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature di cui al Decreto 8/3/2010, n. 65.

Essa stabilisce un principio di semplificazione amministrativa delle autorizzazioni rilasciate dall'Albo che può essere sintetizzato nel modo seguente:

- le imprese iscritte nelle categorie 4 e 5 possono esercitare anche le attività di trasporto di rifiuti relative alle categorie 2-bis e 3-bis a condizione che:
 - le tipologie di rifiuto trasportate siano incluse nelle iscrizioni alle cat. 4 e 5;
 - le quantità di rifiuto trasportate nell'ambito della 2-bis e della 3-bis non comportino il superamento del limite superiore delle classi di iscrizione nella 4 e nella 5³.

Esplicito una terza condizione: i veicoli utilizzati per i trasporti nell'ambito della 2-bis e 3-bis devono essere inclusi nelle iscrizioni alle cat. 4 e 5.

Si tratta di una disposizione di semplificazione che viene enunciata nel regolamento, ma che non costituisce un obbligo per le imprese. È una facoltà che viene concessa agli iscritti nell'ambito di un generale obiettivo di semplificazione amministrativa e di contenimento dei costi di iscrizione, ma sono le imprese a decidere se avvalersi di tale norma oppure no, in base ad una serie di fattori che ciascuna impresa deve opportunamente considerare e valutare.

Se da un lato l'enunciato è di facile comprensione, la sua applicazione non è altrettanto scontata. Infatti, lo stesso regolamento conferisce al Comitato Nazionale il mandato per scrivere i criteri di applicazione, criteri che sono stati adottati con la deliberazione n.

2 del 16/9/2015 (integrata dalla n. 3 del 15/10/2015), entrata in vigore il 16/12/2015.

Le delibere del 2015, oltre ad essere fondamentali per applicare il citato principio di cui all'art. 8 c. 2, rivestono una grande importanza per comprendere meglio le categorie 4 e 5. I responsabili tecnici delle categorie 4 e 5 dovrebbero conoscere molto bene tali delibere per gestire le iscrizioni nel rispetto della normativa ambientale ma non solo, anche nel rispetto della normativa dell'autotrasporto di merci; ne scopriremo il perché, prendendo ora in esame tali delibere.

L'articolato delle delibere esamina separatamente le iscrizioni in categoria 5 e le iscrizioni in categoria 4, elencando per ognuna le tipologie di trasporti che sono effettuabili, tenuto conto delle disposizioni previste dal regolamento dell'Albo, tra cui anche quella inizialmente richiamata dell'art.8 c. 2. Prende anche in esame le tipologie di trasporti effettuabili in base all'immatricolazione dei veicoli in disponibilità dell'impresa. In questo modo il Comitato Nazionale ha creato un utile compendio per la gestione delle categorie 4 e 5; l'importanza di queste disposizioni va ben oltre l'applicazione del criterio sancito dall'art. 8 c. 2 del DM 120/14.

Iscrizione nella categoria 5 di un'impresa iscritta all'Albo autotrasportatori per conto di terzi

Prendiamo in considerazione un'impresa autorizzata all'esercizio della professione di autotrasportatore per conto di terzi e munita di veicoli immatricolati ad uso di terzi che si iscrive alla categoria 5. Compatibilmente con le caratteristiche tecniche e gli eventuali vincoli autorizzativi dei veicoli, essa può trasportare (con l'iscrizione nella categoria 5):

ziarie e sono iscritti in un'apposita sezione dell'Albo in base alla presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente che rilascia il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni. Con la comunicazione l'interessato attesta sotto la sua responsabilità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 241 del 1990:

- a) la sede dell'impresa, l'attività o le attività dai quali sono prodotti i rifiuti;
- b) le caratteristiche, la natura dei rifiuti prodotti
- c) gli estremi identificativi e l'idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, tenuto anche conto delle modalità di effettuazione del trasporto medesimo;
- d) l'avvenuto versamento del diritto annuale di registrazione di 50 euro rideterminabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406.

L'iscrizione deve essere rinnovata ogni 10 anni e l'impresa è tenuta a comunicare ogni variazione intervenuta successivamente all'iscrizione. Le iscrizioni di cui al presente comma, effettuate entro il 14 aprile 2008 ai sensi e per gli effetti della normativa vigente a quella data, dovranno essere aggiornate entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

- 3 Si ricorda infatti che le categorie 4 e 5 sono suddivise in classi di iscrizione (da a) a f)) in funzione delle tonnellate annue di rifiuti gestiti, mentre le categorie 2-bis e 3-bis, essendo semplificate, non sono suddivise in classi.

- 4 D.Lgs. 03/04/2006, n. 152

ART. 183 (Definizioni)

f) «produttore di rifiuti»: il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre ope-

ALBO

1. i rifiuti speciali pericolosi prodotti da terzi;
2. i rifiuti speciali pericolosi dei quali la stessa impresa risulti essere produttore iniziale o nuovo produttore⁴;
3. i rifiuti speciali non pericolosi prodotti da terzi e i rifiuti speciali non pericolosi dei quali l'impresa risulti essere nuovo produttore di cui alla cat. 4 o produttore iniziale di cui alla categoria 2-bis;
4. i rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi dei quali l'impresa fa commercio o che richiede per trasporti funzionali all'impianto o agli impianti che costituiscono la sua attività economicamente prevalente. Nel caso del commercio di rifiuti, l'attività di commercio deve essere stata comunicata al Registro delle Imprese, mentre nel caso di gestione di impianto, l'impresa deve essere in possesso di autorizzazione rilasciata dalla competente autorità;
5. i R.A.E.E. di cui alla categoria 3-bis per le attività di trasporto svolte in nome dei distributori di apparecchiature elettriche ed elettroniche nei limiti di quanto disposto dagli artt. 2 e 6 del Decreto n. 65 del 8/3/2010. In questi casi, sul provvedimento di iscrizione è riportato, accanto al codice del rifiuto, l'indicazione: *"con le limitazioni al trasporto previste dal DM 65/2010"*.

Le imprese che appartengono a questa fattispecie possono effettuare la tipologia più ampia di trasporti (almeno potenzialmente) perché sono abilitate al trasporto dei rifiuti pericolosi (e di conseguenza anche ai non pericolosi, si veda la nota a pie' di pagina nr. 1) e perché sono autotrasportatori professionali

in conto terzi (e quindi possono trasportare anche i propri rifiuti, si veda la circolare del Comitato Nazionale n. 1463 del 30/11/2012 in appendice al presente articolo).

Iscrizione nella categoria 5 di un'impresa munita di veicoli immatricolati ad uso proprio

Nella categoria 5, può essere iscritta anche un'impresa che non è dotata di iscrizione all'Albo degli Autotrasportatori di merci in conto terzi, ma con condizioni maggiormente restrittive. Si ricorda infatti che il trasporto di rifiuti è un trasporto di cose e di conseguenza, deve rispettare le norme sull'autotrasporto, il codice della strada e infine anche le norme ambientali.

Un'impresa munita di veicoli immatricolati per uso proprio (o presi in locazione per uso proprio ai sensi dell'art. 84, c.4, lett. a) del Codice della Strada⁵) che si iscrive alla categoria 5, fermo restando il rispetto delle disposizioni di cui alla L. 6/6/1974 n. 298⁶, può trasportare:

1. i rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi dei quali la stessa impresa risulti essere produttore iniziale o nuovo produttore (*si veda la definizione riportata nella nota 4*);
2. i rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi dei quali l'impresa fa commercio o che richiede per trasporti funzionali all'impianto o agli impianti che costituiscono la sua attività economicamente prevalente, in conformità con l'art. 31 della L. 6/6/1974 n. 298⁷. Nel caso del commercio di rifiuti, l'attività di commercio deve essere stata comunicata al Registro delle Imprese, mentre nel caso di gestione di

razioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore);

- 5 D.Lgs. 30/04/1992, n. 285 - Nuovo codice della strada Art. 84 Locazione senza conducente

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;

- 6 L. 06/06/1974, n. 298

Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcina per i trasporti di merci su strada.

- 7 L. 06/06/1974, n. 298

TITOLO II - Disciplina degli autotrasporti di cose - Capo I - Trasporti in conto proprio

31. Definizione.

Il trasporto di cose in conto proprio è il trasporto eseguito da persone fisiche ovvero da persone giuridiche, enti privati o pubblici, qualunque sia la loro natura, per esigenze proprie, quando concorrano tutte le seguenti condizioni:

- a) il trasporto avvenga con mezzi di proprietà o in usufrutto delle persone fisiche o giuridiche, enti privati o pubblici che lo esercitano o da loro acquistati con patto di riservato dominio o presi in locazione con facoltà di compera oppure noleggiati senza conducenti nel caso di veicoli di peso totale a pieno carico autorizzato sino a 6.000 chilogrammi, ed i preposti alla guida ed alla scorta dei veicoli, se non esercitate personalmente dal titolare della licenza, risultino lavoratori dipendenti;
- b) il trasporto non costituisca attività economicamente prevalente e rappresenti solo un'attività complementare o accessoria nel quadro dell'attività principale delle persone, enti privati o pubblici predetti. Il regolamento di esecuzione specificherà le condizioni che debbono ricorrere affinché il trasporto sia da considerare attività com-

ALBO

impianto, l'impresa deve essere in possesso di autorizzazione rilasciata dalla competente autorità. Si ricorda che il commerciante di rifiuti è l'impresa che acquista e successivamente vende i rifiuti⁸.

3. i R.A.E.E. di cui alla categoria 3-bis a condizione che l'impresa svolga anche l'attività di distributore di AEE o di installatore o di gestore di centro di assistenza tecnica di cui al Decreto n. 65 del 8/3/2010. In questi casi, sul provvedimento di iscrizione è riportato, accanto al codice del rifiuto, l'indicazione: *"con le limitazioni al trasporto previste dal DM 65/2010"*.

Iscrizione nella categoria 4 di un'impresa iscritta all'Albo autotrasportatori per conto di terzi

Si affronti ora il caso dell'impresa autorizzata all'esercizio della professione di autotrasportatore per conto di terzi e munita di veicoli immatricolati ad uso di terzi che si iscrive alla categoria 4. Compatibilmente con la struttura tecnica e gli eventuali vincoli autorizzativi dei veicoli, essa può trasportare (con l'iscrizione nella categoria 4):

1. i rifiuti speciali non pericolosi prodotti da terzi;
2. i rifiuti speciali non pericolosi dei quali l'impresa risulti essere nuovo produttore;
3. i rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi di cui alla categoria 2-bis dei quali l'impresa risulti essere produttore iniziale;
4. i R.A.E.E. di cui alla categoria 3-bis per le attività di trasporto svolte in nome dei distributori di apparecchiature elettriche ed elettroniche nei limiti di quanto disposto dagli artt. 2 e 6 del Decreto n. 65 del 8/3/2010. In questi casi, sul provvedimento di iscrizione è riportato accanto al codice del rifiuto, l'indicazione: *"con le limitazioni al trasporto previste dal DM 65/2010"*.
5. i rifiuti speciali non pericolosi dei quali l'impresa fa commercio o che richiede per trasporti funzionali all'impianto o agli impianti che

costituiscono la sua attività economicamente prevalente. Nel caso del commercio di rifiuti, l'attività di commercio deve essere stata comunicata al Registro delle Imprese, mentre nel caso di gestione di impianto, l'impresa deve essere in possesso di autorizzazione rilasciata dalla competente autorità.

Iscrizione nella categoria 4 di un'impresa munita di veicoli immatricolati ad uso proprio

Un'impresa munita di veicoli immatricolati per uso proprio (o presi in locazione per uso proprio ai sensi dell'art. 84, c.4, lett. a) del Codice della Strada) fermo restando il rispetto delle disposizioni di cui alla L. 6/6/1974 n. 298, può essere iscritta nella categoria 4 per effettuare le seguenti tipologie di trasporti:

1. i rifiuti speciali non pericolosi prodotti da terzi dei quali l'impresa fa commercio o che richiede per trasporti funzionali all'impianto o agli impianti che costituiscono la sua attività economicamente prevalente, in conformità con l'art. 31 della L. 6/6/1974 n. 298 (si veda la nota nr. 7), che definisce i trasporti in conto proprio. Nel caso del commercio di rifiuti, l'attività di commercio deve essere stata comunicata al Registro delle Imprese, mentre nel caso di gestione di impianto, l'impresa deve essere in possesso di autorizzazione rilasciata dalla competente autorità. Si ricorda che il commerciante di rifiuti è l'impresa che acquista e successivamente vende i rifiuti (si veda la definizione di legge riportata nella nota 8).
2. i rifiuti speciali non pericolosi di cui l'impresa risulti essere nuovo produttore;
3. i rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi di cui l'impresa risulti essere produttore iniziale di cui alla cat. 2-bis;
4. i R.A.E.E. di cui alla categoria 3-bis a condizione che l'impresa svolga anche l'attività di distributore di AEE o di installatore o di gestore di centro di assistenza tecnica di cui al Decreto n. 65 del 8/3/2010. In questi casi, sul provvedimento di iscrizione è riportato ac-

plementare o accessoria dell'attività principale;

- c) le merci trasportate appartengano alle stesse persone, enti privati o pubblici o siano dai medesimi prodotte e vendute, prese in comodato, prese in locazione o debbano essere da loro elaborate, trasformate, riparate, migliorate e simili o tenute in deposito in relazione ad un contratto di deposito o ad un contratto di mandato ad acquistare o a vendere.

⁸ D.Lgs. 03/04/2006, n. 152

ART. 183 (Definizioni)

i) «commerciante»: qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti

ALBO

canto al codice del rifiuto, l'indicazione: *“con le limitazioni al trasporto previste dal DM 65/2010”*.

Il quadro delle categorie 4 e 5 che viene delineato dal Comitato Nazionale è piuttosto complesso e a seconda dei casi ci sono delle condizioni da rispettare per poter esercitare la propria attività nel rispetto delle diverse normative. Le definizioni di legge risultano quindi fondamentali per capire se l'attività di un'impresa può rientrare o meno nei criteri tracciati dal Comitato Nazionale sulla base delle norme in vigore. L'impresa deve essere in grado di dimostrare agli organi di controllo di rientrare nelle definizioni secondo le quali svolge la propria attività o intende svolgerla.

Le istanze di iscrizione e variazione

Le imprese che intendono iscriversi nelle categorie 4 o 5 ai sensi dell'art. 8 c. 2 del DM 120/2014, devono espressamente richiederlo: nel caso vogliano iscriversi per le attività di cui alla categoria 2-bis devono allegare alla domanda il foglio notizie n. 1 allegato alla deliberazione n. 2/2015; se invece vogliono iscri-

versi per le attività di cui alla categoria 3-bis devono indicare nella domanda di iscrizione (o variazione) la tipologia di soggetto alla quale appartengono.

Nel sistema informatico AGEST telematico che le imprese utilizzano per l'invio telematico delle istanze all'Albo, la possibilità di iscriversi nelle categorie 4 e 5 per le attività di cui alla cat. 2-bis o 3-bis viene indicata rispettivamente con i termini “profilo 2-bis” o “profilo 3-bis”. Tali profili devono essere attivati solo ed esclusivamente se l'impresa intende avvalersi della semplificazione prevista dal citato art. 8 c. 2 del DM 120/2014.

L'impresa che non intende avvalersi della semplificazione, potrà continuare a mantenere l'iscrizione contemporanea, ad esempio, nella categoria 2-bis (trasporto rifiuti propri) e nella categoria 4 (trasporto di rifiuti speciali non pericolosi prodotti da terzi); corrispondendo i relativi diritti annuali di iscrizione e ricordandosi delle due differenti scadenze delle autorizzazioni. Dall'esame della normativa, non sembra invece corretto che un'impresa sia iscritta con gli stessi veicoli e per gli stessi codici EER, ad esempio, nella cat. 2-bis e nella cat. 4 per il trasporto di rifiuti propri di cui alla cat. 2-bis (cosiddetto “profilo

COMMERCIANTE DI RIFIUTI:

qualsiasi impresa che agisce in qualità di committente, al fine di acquistare e successivamente vendere rifiuti, compresi i commercianti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti.

I commercianti di rifiuti che non prendono materialmente possesso dei rifiuti sono soggetti all'iscrizione in categoria 8 per poter svolgere l'attività.

PRODUTTORE INIZIALE DI RIFIUTI:

il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta *produzione* (per i produttori iniziali di rifiuti è stata creata la categoria 2-bis, secondo quanto previsto dall'art. 212 c. 8 del D.lgs. 152/2006, riportato nella nota nr. 2).

NUOVO PRODUTTORE DI RIFIUTI:

chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (*i nuovi produttori di rifiuti, a differenza dei produttori iniziali, non possono iscriversi nella categoria 2-bis*)

TRASPORTO DI COSE IN CONTO PROPRIO

Il trasporto di cose in conto proprio è il trasporto eseguito per esigenze proprie, quando concorrano tutte le seguenti condizioni:

- il trasporto avvenga con mezzi di proprietà o in usufrutto o acquistati con patto di riservato dominio o presi in locazione con facoltà di compera oppure noleggiati senza conducenti nel caso di veicoli di peso totale a pieno carico autorizzato sino a 6.000 chilogrammi, ed i preposti alla guida ed alla scorta dei veicoli, se non esercitate personalmente dal titolare della licenza, risultino lavoratori dipendenti;
- il trasporto non costituisca attività economicamente prevalente e rappresenti solo un'attività complementare o accessoria nel quadro dell'attività principale delle persone, enti privati o pubblici predetti;
- le merci trasportate appartengano alle stesse persone, enti privati o pubblici o siano dai medesimi prodotte e vendute, prese in comodato, prese in locazione o debbano essere da loro elaborate, trasformate, riparate, migliorate e simili o tenute in deposito in relazione ad un contratto di deposito o ad un contratto di mandato ad acquistare o a vendere.

TRASPORTO PER CONTO DI TERZI

È trasporto di cose per conto di terzi l'attività imprenditoriale per la prestazione di servizi di trasporto verso un determinato corrispettivo.

ALBO

2-bis"); infatti, l'impresa si troverebbe iscritta all'Albo in due categorie diverse per lo svolgimento della medesima attività (il trasporto dei rifiuti propri): si tratterebbe di un doppio adempimento per la stessa attività (si pensi al diritto annuale e all'inserimento o cancellazione dei veicoli) che contrasta con lo spirito semplificatore della norma in esame.

Se un'impresa intende iscrivere veicoli immatricolati ad uso proprio (o presi in locazione per uso proprio), nelle istanze di iscrizione o variazione nelle categorie 4 o 5, deve dichiarare e dimostrare in quale casistica enunciata dal Comitato Nazionale rientra (art. 1 c. 2 e art. 2 c.2 della delibera n. 2 del 2015, integrata dalla delibera n. 3 del 2015), nel rispetto delle disposizioni di cui alla L. 6/6/1974 n. 298.

Come si è visto, le delibere n. 2 e 3 del 2015 formano un indispensabile compendio sulle categorie 4 e 5 dell'Albo e sul loro utilizzo; esse richiamano e applicano diversi criteri contenuti nelle norme, tra i quali si ricordano:

- l'art. 8 c. 2 del DM 120/2014 (già affrontato);
- la circolare n. 1463 del 30/11/2012 con la quale il Comitato Nazionale uniforma la propria giurisprudenza alla Sentenza della Corte di Cassazione n. 13725/2012 che ha stabilito:
"Per l'esercizio dei due tipi di attività (in conto proprio e per conto terzi n.d.r.) sono effettivamente previsti, dagli articoli 31 ss, della legge 6 giugno 1974, n. 298, provvedimenti abilitativi distinti. Tuttavia, come ha osservato il Giudice di pace, quello relativo al trasporto per conto di terzi ha contenuto più ampio ed è subordinato a condizioni e requisiti più rigorosi. Può quindi essere considerato senz'altro comprensivo anche del trasporto per conto proprio, che rappresenta un minus, sicché risulta ultroneo pretendere che chi ha già ottenuto il titolo 'maggiore' si debba munire anche dell'altro, per poter svolgere un'attività che l'articolo 31 lett.b) della legge citata, definisce come 'complementare o accessoria nel quadro dell'attività principale';
- art. 212 c. 7 del D.lgs. 152/2006
"Gli enti e le imprese iscritte all'Albo per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi sono esonerate dall'obbligo di iscrizione per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti non pericolosi, a condizione che tale ultima attività non comporti variazione della classe per la quale le imprese sono iscritte."

Con il presente articolo, si è visto che le delibere n. 2 e 3 del 2015 costituiscono uno strumento necessario

per conoscere le categorie 4 e 5 e il loro funzionamento; in particolare sono indispensabili per sapere come utilizzare le autorizzazioni al trasporto di rifiuti rilasciate dall'Albo Gestori Ambientali in maniera efficiente per l'impresa, con la consapevolezza delle potenzialità e dei limiti di tali autorizzazioni e nel rispetto delle diverse normative coinvolte.

ALBO

Prot. n. 02/ALBO/CN

16 SETTEMBRE 2015



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione 16 settembre 2015.

Criteri per l'applicazione dell'articolo 8, comma 2, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti.

IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Visto l'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, che ha istituito l'Albo nazionale gestori ambientali, in prosieguo denominato Albo;

Visto, in particolare il comma 7 del citato l'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il quale prevede che gli enti e le imprese iscritte all'Albo per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi sono esonerate dall'obbligo di iscrizione per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti non pericolosi a condizione che tale ultima attività non comporti variazione della classe per la quale le imprese sono iscritte;

Visto il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65, recante modalità semplificate di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) da parte dei distributori e degli installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), nonché dei gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature;

Visto il decreto 3 giugno 2014, n. 120, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, recante il Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo;

Visto, in particolare, l'articolo 8, comma 2, del predetto decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale dispone che, nel rispetto delle norme che disciplinano il trasporto di merci, le iscrizioni nelle categorie 4 e 5 consentono l'esercizio delle attività di cui alle categorie 2-bis e 3-bis se lo svolgimento di queste ultime attività non comporta variazioni della categoria, della classe e della tipologia dei rifiuti per le quali l'impresa è iscritta, e che i criteri per l'applicazione di tale disposizione debbano essere stabiliti dal Comitato nazionale;

Ritenuto, pertanto, di dover stabilire i criteri per l'applicazione della citata disposizione di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, con riferimento alla disciplina in materia di autotrasporto di cose e di circolazione stradale;

1

DELIBERA

Articolo 1

(iscrizioni nella categoria 5)

1. L'impresa autorizzata all'esercizio della professione di autotrasportatore per conto di terzi e munita di veicoli immatricolati ad uso di terzi che intende iscriversi nella categoria 5 può, compatibilmente con le caratteristiche tecniche e gli eventuali vincoli autorizzativi dei veicoli, essere iscritta per trasportare, oltre ai rifiuti speciali pericolosi prodotti da terzi e ai rifiuti speciali pericolosi dei quali la stessa impresa risulti essere produttore iniziale o nuovo produttore, anche:

- a) i rifiuti speciali non pericolosi prodotti da terzi e i rifiuti speciali non pericolosi dei quali l'impresa risulti essere nuovo produttore di cui alla categoria 4 o produttore iniziale di cui alla categoria 2-bis;
- b) i rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi dei quali l'impresa fa commercio o che richiede per trasporti funzionali all'impianto o agli impianti che costituiscono la sua attività economicamente prevalente. In tali casi nel provvedimento d'iscrizione o di variazione dell'iscrizione è riportata l'attività di commercio come comunicata al registro delle imprese o l'autorizzazione o l'iscrizione degli impianti;
- c) i RAEE di cui alla categoria 3-bis per le attività di trasporto svolte in nome dei distributori di apparecchiature elettriche ed elettroniche nei limiti di quanto disposto dagli articoli 2 e 6 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65. In tali casi nel provvedimento d'iscrizione è riportata, accanto al codice del rifiuto, la seguente indicazione: "con le limitazioni al trasporto previste dal DM 65/2010"

2. L'impresa munita di veicoli immatricolati ad uso proprio o presi in locazione per uso proprio ai sensi dell'articolo 84, comma 4, lettera a), del Codice della Strada, che intende iscriversi nella categoria 5, fermo restando il rispetto delle disposizioni di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298, può essere iscritta per trasportare, oltre ai rifiuti speciali pericolosi dei quali la stessa impresa risulti essere produttore iniziale o nuovo produttore, anche:

- a) i rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi dei quali l'impresa fa commercio o che richiede per trasporti funzionali all'impianto o agli impianti che costituiscono la sua attività economicamente prevalente, in conformità con l'art. 31 della legge 6 giugno 1974, n. 298. In tali casi nel provvedimento d'iscrizione o di variazione dell'iscrizione è riportata l'attività di commercio come comunicata al registro delle imprese o l'autorizzazione o l'iscrizione degli impianti;
- b) i RAEE di cui alla categoria 3-bis a condizione che l'impresa svolga anche l'attività di distributore di AEE o di installatore o di gestore di centro di assistenza tecnica di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65. In tali casi nel provvedimento d'iscrizione è riportato, accanto al codice del rifiuto, la seguente indicazione: "con le limitazioni al trasporto previste dal DM 65/2010"

Articolo 2

(iscrizioni nella categoria 4)

1. L'impresa autorizzata all'esercizio della professione di autotrasportatore per conto di terzi e munita di veicoli immatricolati ad uso di terzi che intende iscriversi nella categoria 4 può, compatibilmente con la struttura tecnica e gli eventuali vincoli autorizzativi dei veicoli, essere iscritta per trasportare, oltre ai rifiuti speciali non pericolosi prodotti da terzi e ai rifiuti speciali non pericolosi dei quali l'impresa risulti essere nuovo produttore, anche:

- a) I rifiuti speciali non pericolosi e i rifiuti speciali pericolosi di cui alla categoria 2-bis dei quali l'impresa risulti essere produttore iniziale;

ALBO

b) i RAEE di cui alla categoria 3-bis per le attività di trasporto svolte in nome dei distributori di apparecchiature elettriche ed elettroniche nei limiti di quanto disposto dagli articoli 2 e 6 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65. In tali casi nel provvedimento d'iscrizione è riportato, accanto al codice del rifiuto, la seguente indicazione: “con le limitazioni al trasporto previste dal DM 65/2010”

2. L'impresa munita di veicoli immatricolati ad uso proprio o presi in locazione per uso proprio ai sensi dell'articolo 84, comma 4, lettera a) del Codice della Strada, che intende iscriversi nella categoria 4, fermo restando il rispetto delle disposizioni di cui alla legge 6 giugno 1974, n. 298, può essere iscritta per trasportare:

- a) i rifiuti speciali non pericolosi prodotti da terzi dei quali l'impresa fa commercio o che richiede per trasporti funzionali all'impianto o agli impianti che costituiscono la sua attività economicamente prevalente, in conformità con l'art. 31 della legge 6 giugno 1974, n. 298. In tali casi nel provvedimento d'iscrizione o di variazione dell'iscrizione è riportata l'attività di commercio come comunicata al registro delle imprese o l'autorizzazione o l'iscrizione degli impianti;
- b) i rifiuti speciali non pericolosi di cui l'impresa risulti essere nuovo produttore;
- c) i rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi di cui l'impresa risulti essere produttore iniziale di cui alla categoria 2-bis;
- d) i RAEE di cui alla categoria 3-bis a condizione che l'impresa svolga anche l'attività di distributore di AEE o di installatore o di gestore di centro di assistenza tecnica di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65. In tali casi nel provvedimento d'iscrizione è riportata, accanto al codice del rifiuto, la seguente indicazione: “con le limitazioni al trasporto previste dal DM 65/2010”

Articolo 3

(domanda d'iscrizione e di variazione dell'iscrizione)

1. La parte relativa alle categorie del trasporto dei rifiuti di cui al modello di domanda d'iscrizione, con procedura ordinaria, contenuto nell'allegato “A” alla deliberazione n.2 del 3 settembre 2014 è sostituita con il modello allegato sotto la lettera A” alla presente deliberazione.
2. Le imprese già iscritte nelle categorie 4 e 5 che intendono richiedere l'adeguamento dell'iscrizione alle disposizioni di cui alla presente deliberazione presentano domanda di variazione utilizzando il modello allegato sotto la lettera “B”.

IL SEGRETARIO
Anna Silvestri

IL PRESIDENTE
Eugenio Onori

ALBO

ALLEGATO "A"

(articolo 3, comma 1)

Marca da bollo
Valore corrente

***Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare***

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
SEZIONE REGIONALE/PROVINCIALE.....

DOMANDA DI ISCRIZIONE

.....
O M I S S I S
.....

Categoria 1	
☐	che l'impresa intende gestire rifiuti pericolosi Quantità annua (ai fini dell'individuazione dell'importo della garanzia finanziaria di cui all'articolo 3, comma 3, del D.M. 8 ottobre 1996, come modificato con D.M. 23 aprile 1999).
☐	per l'attività di gestione dei centri di raccolta dichiara inoltre che il numero di addetti destinati al/centro/i di raccolta è

Categorie 1, 4, 5	
☐	di essere iscritto al Registro Elettronico Nazionale di cui al regolamento (Ce) n. 1071/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 con il seguente numero di autorizzazione.....
☐	di essere iscritto all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi con il numero e di avere in disponibilità esclusivamente veicoli immatricolati ad uso terzi di massa complessiva fino a 1,5 t.
☐	di avere in disponibilità veicoli muniti di licenza in conto proprio
☐	di avere in disponibilità veicoli immatricolati ad uso proprio fino a 6 t di massa complessiva
☐	di svolgere l'attività di commercio di rifiuti
☐	di essere titolare dell'autorizzazione/iscrizione - n. della Provincia di per l'impianto che costituisce attività

4

ALBO

	economicamente prevalente ai sensi dell'art. 31 della L. 298/74 - n. _____ della Provincia di _____ per l'impianto _____ che costituisce attività economicamente prevalente ai sensi dell'art. 31 della L. 298/74 -
☐	di avere in disponibilità veicoli esenti dal campo di applicazione della disciplina sull'autotrasporto ai sensi dell'articolo 30 della legge 298/74
Iscrizioni nella categoria 4 o 5 ai sensi dell'art. 8, comma 2, del D.M. 120/2014	
☐	<i>di volersi iscrivere anche per le attività di cui alla categoria 2bis</i> (Allegare Foglio notizie n. 1)
☐	<i>di volersi iscrivere anche per le attività di cui alla categoria 3bis</i> in qualità di: ☐ DISTRIBUTORE DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE; (Allegare Sezioni 1 e 4 dell'Allegato "C" alla delibera n. 3 del 3 settembre 2014) ☐ TRASPORTATORE CHE AGISCE IN NOME DEI DISTRIBUTORI DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE; (Allegare Sezioni 2 e 4 dell'Allegato "C" alla delibera n. 3 del 3 settembre 2014) ☐ INSTALLATORE O CENTRO DI ASSISTENZA DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE (Allegare Sezioni 3 e 4 dell'Allegato "C" alla delibera n. 3 del 3 settembre 2014)

.....
O M I S S I S
.....

SEZIONE A: DA UTILIZZARE PER L'ISCRIZIONE NELLE CATEGORIE 1, 4, 5**La presente domanda di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali consta di:**

- modello di domanda in marca da bollo, firmato dal titolare/legale rappresentante dell'impresa
- fotocopia di un documento di identità del titolare o del legale rappresentante
- modello RT: un modello R.T. per ogni responsabile tecnico dell'impresa con l'indicazione delle categorie e classi per le quali viene assunto l'incarico
- dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, a firma congiunta del responsabile tecnico e del legale rappresentante, relativa alla compatibilità dello svolgimento del contemporaneo incarico di responsabile tecnico dell'incarico presso più imprese
- dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante delle imprese presso le quali il responsabile tecnico ha maturato l'esperienza professionale richiesta: deve essere riportato espressamente lo specifico tipo di esperienza maturata, la qualifica ed il numero di anni
- Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante i soggetti di cui all'art. 85 del D.Lgs. 159/2011 e relativi incarichi
- attestazione dell'idoneità tecnica dei veicoli ai sensi dell'art. 15, comma 3, lettera a) del D.M. 3 giugno 2014, n. 120. Nel caso d'iscrizione nelle categorie 4 e 5 ai sensi dell'art. 8, comma 2, del D.M. 120/2014, l'attestazione deve riguardare anche i veicoli utilizzati per le attività di cui alle categorie 2bis e 3bis.
- copia conforme all'originale fronte/retro delle carte di circolazione.
- qualora i veicoli non siano di proprietà dell'impresa o tenuti in usufrutto o in leasing (tali forme di disponibilità sono annotate sulle carte di circolazione), copia/e dei contratti di acquisto con patto di riservato dominio o di locazione senza conducente o di comodato senza conducente.

5

ALBO

- dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante la dotazione minima di addetti per veicolo firmata dal titolare/legale rappresentante dell'impresa (necessario **solo** per la **cat. 1** e relativa alla dotazione minima dei veicoli)
- documentazione relativa alla dimostrazione della capacità finanziaria
- attestazione di pagamento dei diritti di segreteria

Limitatamente all'attività di gestione dei centri di raccolta di cui all'articolo 183, lettera mm), del D.Lgs.152/2006:

- dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal responsabile tecnico dell'impresa relativa all'avvenuta formazione degli addetti e alla tenuta dei relativi registri, secondo lo schema di cui all'allegato 2c della deliberazione del C.N. del 29 luglio 2008, n. 2.

ALBO

FOGLIO NOTIZIE N. 1

L'impresasvolge la/le seguente/i attività¹

.....

.....

a) L'impresa intende trasportare i seguenti rifiuti prodotti dalla/e suddetta/e attività

Rifiuti non pericolosi

Codice rifiuto (EER)	Codice rifiuto (EER)

con i seguenti veicoli:

Targa veicoli	Targa veicoli	Targa veicoli

Rifiuti pericolosi in quantità non eccedente trenta chilogrammi al giorno o trenta litri al giorno

Codice rifiuto (EER)	Codice rifiuto (EER)

con i seguenti veicoli:

Targa veicoli	Targa veicoli	Targa veicoli

Data.....

Titolare/Legale Rappresentante

.....

¹ Attività per la/le quale/i è stata presentata denuncia di inizio di attività al Registro delle imprese.

ALBO

ALLEGATO "B"

(articolo 3, comma 2)

Marca da bollo
Valore corrente

*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*
ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

SEZIONE REGIONALE/PROVINCIALE _____

PRESSO LA CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO AGRICOLTURA
DI _____

DOMANDA DI

☐ VARIAZIONE ☐ CANCELLAZIONE

Iscrizioni nella categoria 4 o 5 ai sensi dell'art. 8, comma 2, del D.M. 120/2014	
☐	di volersi iscrivere anche per le attività di cui alla categoria 2bis (Allega Foglio notizie n. 1)
☐	di volersi iscrivere anche per le attività di cui alla categoria 3bis in qualità di: ☐ DISTRIBUTORE DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE (AEE); (Allegare Sezioni 1 e 4 dell'Allegato "C" alla delibera n. 3 del 3 settembre 2014) ☐ TRASPORTATORE CHE AGISCE IN NOME DEI DISTRIBUTORI DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE; (Allegare Sezioni 2 e 4 dell'Allegato "C" alla delibera n. 3 del 3 settembre 2014) ☐ INSTALLATORE O CENTRO DI ASSISTENZA DI APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE (Allegare Sezioni 3 e 4 dell'Allegato "C" alla delibera n. 3 del 3 settembre 2014)

ALBO

Prot. n. 03/ALBO/CN

15 OTTOBRE 2015



*Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare*

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione 15 ottobre 2015.

Integrazioni alla deliberazione n. 2 del 16 settembre 2015, recante criteri per l'applicazione dell'articolo 8, comma 2, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti.

IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Vista la propria deliberazione n. 2 del 16 settembre 2015, recante criteri per l'applicazione dell'articolo 8, comma 2, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti;

Considerato che nella citata deliberazione n. 2 del 16 settembre non sono state ricomprese tutte le fattispecie rientranti nei criteri stabiliti dalla deliberazione stessa;

Ritenuto, pertanto, di apportare le necessarie integrazioni alla deliberazione n. 2 del 16 settembre 2015;

DELIBERA

Alla deliberazione n. 2 del 16 settembre 2015 sono apportate le seguenti integrazioni:

a) all'articolo 1, comma 2, quarto rigo, dopo le parole "rifiuti speciali pericolosi" e prima delle parole "dei quali la stessa impresa" sono inserite le parole "e non pericolosi".

b) all'articolo 2, comma 1, dopo la lettera b), è aggiunta la seguente: "c) i rifiuti speciali non pericolosi dei quali l'impresa fa commercio o che richiede per trasporti funzionali all'impianto o agli impianti che costituiscono la sua attività economicamente prevalente. In tali casi nel provvedimento d'iscrizione o di variazione dell'iscrizione è riportata l'attività di commercio come comunicata al registro delle imprese o l'autorizzazione o l'iscrizione degli impianti.

IL SEGRETARIO
Anna Silvestri

IL PRESIDENTE
Eugenio Onori

1



*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

Roma,30 novembre 2012

LORO SEDI

Prot. n. 1463/Albo/Pres.....

OGGETTO: Sentenza Corte di Cassazione n.13725/2012.

Si comunica che con provvedimento n. 133 del 23 ottobre 2012, il Comitato nazionale ha accolto il ricorso proposto da un'impresa avverso la decisione della competente Sezione regionale di non inserire nell'iscrizione all'Albo ai sensi dell'art. 212, comma 8, del D.Lgs. 152/06, un veicolo immatricolato ad uso di terzi. L'impresa ricorrente risultava essere proprietaria di detto veicolo adibito ad uso di terzi ed essere in possesso del relativo titolo abilitativo.

Con tale pronuncia il Comitato nazionale ha inteso uniformarsi, modificando la propria giurisprudenza, alla sentenza della Corte di Cassazione (Cass. Civ., Sez. II, n. 13725 del 30 maggio 2012, depositata il 31 luglio 2012) che ha stabilito quanto segue: "Per l'esercizio dei due tipi di attività (in conto proprio e per conto terzi *n.d.r.*) sono effettivamente previsti, dagli articoli 31 ss, della legge 6 giugno 1974, n. 298, provvedimenti abilitativi distinti. Tuttavia, come ha osservato il Giudice di pace, quello relativo al trasporto per conto di terzi ha contenuto più ampio ed è subordinato a condizioni e requisiti più rigorosi. Può quindi essere considerato senz'altro comprensivo anche del trasporto per conto proprio, che rappresenta un *minus*, sicché risulta ultroneo pretendere che chi ha già ottenuto il titolo 'maggiore' si debba munire anche dell'altro, per poter svolgere un'attività che l'articolo 31 lett.b) della legge citata, definisce come 'complementare o accessoria nel quadro dell'attività principale'."

IL SEGRETARIO
Anna Silvestri

IL PRESIDENTE
Dr. Eugenio Onori

Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 Fax +39 06 57225293 - www.albonazionalegestoriambientali.it

Circolare n. 1463 del 30/11/2012

Pillole di rifiuti

La gestione dei rifiuti nei nostri *video tutorial*



*Brevi Video pensati per approfondire
le tematiche che più ti interessano,
realizzati dal nostro team di avvocati specializzati*

I nostri video sono un approfondimento pensato per gestori, produttori, professionisti,
per affrontare con consapevolezza le principali tematiche nel campo dei rifiuti.

Acquista i video tutorial di *Ambiente Legale*
al prezzo di **99,00 euro (+ IVA)**

GRATIS con l'offerta *All In One*

Albo Nazionale
Gestori Ambientali

Le autorizzazioni
alla gestione dei rifiuti

La gestione dei rifiuti
derivanti da attività di
manutenzione

La classificazione
dei rifiuti

La pulizia manutentiva
delle reti fognarie

Il Sottoprodotto

End of waste

Le responsabilità
nella gestione dei rifiuti

La delega
di funzioni

Le sanzioni

La tracciabilità
dei rifiuti

Il nuovo Sistri

Il registro di carico
e scarico

Il formulario di identifi-
cazione dei rifiuti

Trasbordo

Reati di ricettazione e
riciclaggio

Reati societari

Reati contro la p.a.

Delitti di criminalità
organizzata

Reati contro la
personalità individuale

Reati informatici
e trattamento illecito
dei dati

I reati in materia di
salute e sicurezza sul
lavoro

Reati in materia di
induzione a non ren-
dere dichiarazioni o a
rendere dichiarazioni
mendaci



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Terni
Milano
Bologna
Roma

0744 400738
02 87366838
051 0353030
06 94443170

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	337
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	338
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	339
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	340
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	341
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	342
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	343
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	344
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	345
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	346
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	347
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	348
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	349
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	350
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	351
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	352
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	353
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	354
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	355
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	356



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.



I fanghi derivanti dal lavaggio degli inerti di cava sono rifiuti?

Come noto l'art. 183 del D. Lgs. n. 152/2006 nel classificare il rifiuto lo definisce come *“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi”*.

I confini di tale espressione sono stati oggetti di diversi interventi giurisprudenziali che ne hanno attentamente delineato l'ambito di applicazione, in particolare quanto alla portata del termine “disfarsi”.

Così i giudici di legittimità in una recente pronuncia: *“E' altrettanto noto che la corretta individuazione del significato del termine “disfarsi” ha lungamente impegnato dottrina e giurisprudenza, nazionale e comunitaria, la quale ultima ha più volte chiarito alcuni concetti fondamentali, quali, ad esempio:*

- *la necessità di procedere ad una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni inerenti alla loro natura (Corte Giustizia 11 novembre 2004, Niselli);*
- *di interpretare il verbo “disfarsi” considerando le finalità della normativa comunitaria e, segnatamente, la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti;*
- *di assicurare un elevato livello di tutela e l'applicazione dei principi di precauzione e di azione preventiva (Corte Giustizia 18 aprile 2002, Palin Granit)”*.¹

Pertanto, continuano i giudici, deve ritenersi inaccettabile ogni valutazione soggettiva della natura dei materiali da classificare o meno quali rifiuti, poiché *“è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale”*.

Conseguentemente, ferme le suddette considerazioni giurisprudenziali, quanto ai fanghi derivanti dal lavaggio di inerti provenienti da cava la Cassazione Penale con sentenza n. 7042 del 2019² ne ha affrontato

tato la questione profilando e precisando il discrimine dell'esclusione o meno dal regime dei rifiuti.

Ciò, come noto, ne determina il rispetto della stringente normativa sulla gestione dei rifiuti ai sensi del D. Lgs. 152/2006 con ogni conseguenza in termini di autorizzazione, deposito, trasporto e smaltimento idonea a configurare i reati di specie.

Ebbene, con la suddetta sentenza la Cassazione penale è intervenuta classificando tali fanghi come rifiuti e riconoscendo la sussistenza del reato di attività di gestione dei rifiuti non autorizzata ex art. 256 del D. Lgs. n. 152/2006.

In particolare, quanto ai fanghi derivanti dal lavaggio di inerti provenienti da cava, infatti, come già affermato in precedenti pronunce³:

- sono sottratti alla disciplina sui rifiuti solo quando rimangono all'interno del ciclo produttivo dell'estrazione e della connessa pulitura;
- quando, invece, avviene una loro successiva e diversa attività di lavorazione devono considerarsi rifiuti sottoposti alla disciplina generale circa il loro smaltimento, ammasso, deposito e scarica.

Si era già detto anche in un precedente⁴ arresto che *“sono esclusi dalla normativa sui rifiuti solo i materiali derivati dallo sfruttamento delle cave quando restino entro il ciclo produttivo dell'estrazione e connessa pulitura, cosicché l'attività di sfruttamento della cava non può confondersi con la lavorazione successiva dei materiali e, se si esula dal ciclo estrattivo, gli inerti provenienti dalla cava sono da considerarsi rifiuti ed il loro smaltimento, ammasso, deposito e scarica è regolato dalla disciplina generale”*.



In conclusione, per classificare i fanghi derivanti dal lavaggio degli inerti di cava come rifiuti e, dunque, gestirli come tali (in termini di deposito e smaltimento) è necessario che essi subiscano una attività di lavorazione - successiva e diversa rispetto al lavaggio - che esuli dal ciclo produttivo dell'estrazione e della pulitura.

1 Cassazione Penale, Sez. III, sentenza n. 48316 del 16 novembre 2016.

2 Cassazione Penale, Sez. III, sentenza n. 7042 del 14 febbraio 2019.

3 Cassazione Penale, Sez. III, n. 26405 del 02 maggio 2013; Sez. III, n. 42966 del 22 settembre 2005.

4 Cassazione Penale, Sez. III, n. 26405 del 2 maggio 2013.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.2.



Gli elettrodomestici restituiti dai consumatori devono essere considerati quali rifiuti dal negoziante che a sua volta li restituisce al fornitore?

La questione è sorta nei Paesi Bassi, ove la Corte d'appello de L'Aia è giunta a porre alla Corte di giustizia europea alcune questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della nozione di rifiuti. La problematica investe gli elettrodomestici restituiti dai consumatori, alcuni dei quali non più utilizzabili a causa della presenza di difetti, nonché partite di prodotti residui e ci si chiede se siano rifiuti e, quindi, come tali esportabili solo conformemente al regolamento sulle spedizioni di rifiuti.

Nello specifico si chiede alla Corte di giustizia:

Il negoziante che restituisca al proprio fornitore (importatore, grossista, distributore, produttore o altri da cui abbia acquistato l'oggetto) un oggetto restituito da un consumatore, oppure un oggetto divenuto eccedente nel suo assortimento, in base al contratto esistente tra negoziante e fornitore stessi, deve a essere considerato quale detentore che si disfi dell'oggetto, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva quadro?

Il negoziante o il fornitore che rivenda ad un acquirente all'ingrosso (di partite restanti) un oggetto restituito da un consumatore, oppure un oggetto divenuto eccedente nel suo assortimento, deve essere considerato quale detentore che si disfi dell'oggetto, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva quadro?

L'acquirente all'ingrosso che abbia rilevato una grossa partita da negozianti o fornitori, rivendendola poi a terzi (stranieri) i prodotti restituiti dai consumatori e/o divenuti eccedenti debba essere considerato quale detentore che si disfi di una partita di merci, ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva quadro?

L'Avvocato Generale Juliane Kokott nelle Conclusioni presentate il 28 febbraio 2019, Causa C-624/17 richiama l'attenzione sulla circostanza che l'oggetto o la sostanza in questione non presenti o non presenti più alcuna utilità per il suo detentore, sicché tale oggetto o tale sostanza costituirebbe un ingombro di cui egli cerchi di disfarsi. In tal caso, infatti, esiste un rischio che il detentore si disfi dell'oggetto o della sostanza in suo possesso con modalità atte a cagionare un danno ambientale, in particolare mediante abbandono, scarico o smaltimento incontrollati. L'Avvocato si preoccupa anche di chiarire

che, pur in assenza di precedenti, appare ragionevole ritenere che le apparecchiature le quali, a causa di gravi vizi, non siano più utilizzabili, né riparabili con oneri accettabili, devono essere considerate rifiuti. Altrettanto, per i prodotti spediti senza un'adeguata protezione contro i danni durante il trasporto. Inoltre – si dice – il fatto che le merci restituite debbano essere considerate quali rifiuti per il solo motivo che la loro funzionalità non sia stata verificata oppure non siano state ancora eseguite le piccole riparazioni al fine di ripristinarne la funzionalità continuava a non essere del tutto evidente, almeno fino al momento della piena trasposizione della direttiva 2012/19 RAEE, il cui allegato VI, prevede requisiti volti a consentire, qualora il detentore dell'articolo dichiarasse di voler spedire, o di spedire, apparecchiature elettriche e non rifiuti di apparecchiature elettriche, la distinzione delle apparecchiature usate dai rifiuti di apparecchiature.



Secondo l'Avvocato Generale:

- La spedizione di una grossa partita di elettrodomestici acquistati all'ingrosso da negozianti o fornitori e restituiti dai consumatori è da considerarsi quale spedizione di rifiuti ai sensi del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti, come modificato dal regolamento (UE) n. 255/2013, qualora la funzionalità di tutte le apparecchiature non sia garantita e non tutte le apparecchiature siano adeguatamente protette contro i danni durante il trasporto. Per contro, le apparecchiature elettriche ancora imballate nella confezione originaria non aperta divenute eccedenti, in assenza di ulteriori elementi, non devono essere considerate quali rifiuti.
- Per quanto riguarda i prodotti restituiti la cui funzionalità non sia stata controllata o che richiedano piccole riparazioni non ancora eseguite al fine di ripristinare la funzionalità, tale interpretazione della nozione di rifiuti dev'essere applicata ai fini della sanzionabilità penale delle violazioni commesse solamente queste si siano verificate successivamente alla piena trasposizione dell'allegato VI della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche ovvero non oltre la pronuncia della sentenza della Corte nella presente causa.



Secondo il diritto europeo la cessazione della qualifica di rifiuto può essere stabilita da un atto giuridico nazionale?

La corte di Giustizia dell'Unione Europea è stata di recente chiamata ad interpretare l'art. 6, paragrafo 4 della Direttiva 2008/98/CE¹.

La questione è sorta a Tallinn dove, un'azienda che trattava fanghi di depurazione e li commercializzava come terriccio, si vedeva negare dall'Agenzia per l'ambiente locale il riconoscimento che questo trattamento fosse di effettivo recupero (R3) autorizzandolo solo come operazione preliminare al recupero (R12).

L'azienda presentava ricorso al Tribunale amministrativo che al fine di dirimere la controversia, sollevava questione pregiudiziale alla CGUE chiedendo in sostanza: *“se l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/98 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza della quale, qualora nessun criterio sia stato definito a livello dell'Unione per la determinazione della cessazione della qualifica di rifiuto per quanto riguarda un tipo di rifiuti determinato, la cessazione di tale qualifica dipende dall'esistenza di criteri definiti da un atto nazionale di portata generale concernente tale tipo di rifiuti e se, in tali circostanze, un detentore di rifiuti possa esigere l'accertamento della cessazione della qualifica di rifiuto da parte dell'autorità competente dello Stato membro o da parte di un giudice di tale Stato membro conformemente alla giurisprudenza della Corte”*.

Ebbene, la CGUE nella sentenza del 28 marzo 2019, causa c-60/18, come già anticipato e suggerito dall'Avvocato Generale Juliane Kokott nelle sue Conclusioni, ha affermato che **gli Stati membri possono decidere caso per caso se taluni rifiuti abbiano cessato di essere rifiuti, pur essendo tenuti a notificare alla Commissione le norme e le regole tecniche adottate a tal riguardo**.

Lo Stato membro, quindi, ha la facoltà di fare ciò, ma può anche ritenere che taluni rifiuti non possano cessare di essere rifiuti e rinunciare ad adottare una

normativa relativa alla cessazione della loro qualifica di rifiuti.

La libertà riconosciuta agli Stati membri, tuttavia ha dei limiti, come già detto dall'Avvocato generale, nel rispetto delle finalità della direttiva (gerarchia dei rifiuti, promozione del recupero, diritti fondamentali degli interessati).

Spetta alla Commissione e, in mancanza, agli Stati membri, tener conto di tutti gli elementi pertinenti e dello stato più recente delle conoscenze scientifiche e tecniche al fine di adottare i criteri specifici che consentono alle autorità e ai giudici nazionali di accertare la cessazione della qualifica di rifiuto di un rifiuto che ha subito un'operazione di recupero che consente di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente.



In conclusione, quindi, il diritto europeo non è contrario ad una normativa nazionale in forza della quale, qualora non sia stato definito alcun criterio a livello dell'Unione europea per la determinazione della cessazione della qualifica di rifiuto per quanto riguarda un tipo di rifiuti determinato, la cessazione di tale qualifica dipende dalla sussistenza per tale tipo di rifiuti di criteri di portata generale stabiliti mediante un atto giuridico nazionale e non consente a un detentore di rifiuti di esigere l'accertamento della cessazione della qualifica di rifiuto da parte dell'autorità competente dello Stato membro o da parte di un giudice di tale Stato membro.

1 Art. 6, c. 4 Direttiva 200/98: *“Se non sono stati stabiliti criteri a livello comunitario in conformità della procedura di cui ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, caso per caso, se un determinato rifiuto abbia cessato di essere tale tenendo conto della giurisprudenza applicabile. Essi notificano tali decisioni alla Commissione in conformità della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (24), ove quest'ultima lo imponga”*. Si tenga conto che la Corte Ue nella pronuncia in questione non ha potuto tenere conto della nuova formulazione della direttiva 851/2018.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.2.



Come deve essere svolto il deposito temporaneo nella manutenzione con tolto d'opera ex art. 230?

Come noto, ai sensi dell'art. 183 del D. Lgs. n. 152/2006, il *deposito temporaneo* viene definito come *“il raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti [...]”*¹ che deve essere effettuato a determinate condizioni stabilite dalla legge.

Lo stesso, pertanto, è quella attività - che non necessita di autorizzazione in quanto propria della *“produzione”* del rifiuto e non della *“gestione”* - svolta dal produttore sul luogo di produzione, onde ottimizzarne e garantirne il corretto avvio al recupero o allo smaltimento.

Quanto ai *“rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture”* previsti dall'art. 230² del D. Lgs. n. 152/2006 ed in particolare al materiale tolto d'opera, il luogo di produzione dei rifiuti - ove costituire regolarmente il deposito temporaneo - viene individuato direttamente dal legislatore (attraverso una *fiction iuris*) e costituisce deroga al criterio generale del *“luogo in cui gli stessi sono prodotti”*.

Ed invero, per materiale tolto d'opera si intendono quei materiali derivanti da attività di manutenzione che non possono essere considerati *tout court* rifiuti - ai sensi dei criteri previsti dalla definizione di cui all'art. 183, comma 1, lett. a)³ - in quanto vi è una volontà di reimpiegarli in altre opere.

Ebbene per, tale materiale, qualora rientri nell'ambito di applicazione delle attività di manutenzione previste dall'art. 230 del D. Lgs. n. 152/2006, ovvero nel caso di manutenzioni eseguite su infrastrutture (pubbliche o private) si considera luogo di produzione il *“luogo di concentramento dove viene trasportato per la successiva valutazione”*.

Ed invero in tale luogo di concentramento dovrà avvenire l'attività di valutazione descritta al comma 2, dell'art. 230, ai sensi del quale *“La valutazione tecnica del gestore della infrastruttura di cui al comma 1 è eseguita non oltre sessanta giorni dalla data di ultimazione dei lavori. La documentazione relativa alla valutazione tecnica è conservata, unitamente ai registri di carico e scarico, per cinque anni”*.

Da ciò, il materiale tolto d'opera:

- deve essere trasportato al luogo di concentramento relativo al sito oggetto di manutenzione;
- deve essere eseguita **valutazione tecnica** sul materiale tolto d'opera **non oltre 60 giorni** dalla data di ultimazione dei lavori;
- se considerato rifiuto segue la disciplina generale del *deposito temporaneo*.

Conseguentemente, solo quando il materiale - o parte dello stesso - verrà considerato come rifiuto (e comunque non oltre i sessanta giorni previsti dalla norma), il manutentore dovrà procedere ad applicare le regole sul *deposito temporaneo* sui materiali valutati *rifiuti* e sulla conseguente tracciabilità di cui all'art. 190 nei modi richiesti dalla legge.

Tale eccezione è stata confermata anche dalla giurisprudenza sulla base della quale *“il deposito temporaneo, nell'attuale normativa, continua a caratterizzarsi come una forma del tutto peculiare, di stoccaggio che precede ogni e qualsiasi fase della gestione raccolta, trasporto, smaltimento, recupero e non rientra, pertanto, nel concetto di gestione in quanto si configura sostanzialmente come un prolungamento dell'attività dalla quale si originano i rifiuti”*⁴. Ciò comporta che sarà cura del manutentore dimostrare l'impossibilità di valutare al momento della produzione del materiale la sua natura o meno di rifiuto.

In tali casi, dunque, il luogo di concentramento, coincide con il luogo giuridico di produzione del materiale, essendo quest'ultimo, in occasione della verifica, quello in cui manutentore assume la decisione di disfarsi, o meno, del materiale derivante dalla propria attività.



In conclusione quanto al luogo di concentramento relativo al materiale tolto d'opera nelle attività di manutenzione ai sensi dell'art. 230 del D. Lgs. n. 152/2006, il Legislatore, invero, sposta in avanti il momento temporale in cui il materiale tolto d'opera diventa (eventualmente) rifiuto e, conseguentemente, sposta anche il momento in cui il manutentore dovrà procedere ad applicare le regole sul *deposito temporaneo* sui materiali valutati *rifiuti* e sulla conseguente tracciabilità di cui all'art. 190 nei modi richiesti dalla legge.

1 Art. 183, lett. bb) del D.Lgs n. 152/06.

2 Art. 230 (Rifiuti derivanti dalle attività di manutenzione delle infrastrutture) del D. Lgs. n. 152/2006.

3 Art. 183, comma 1, lett. a): *“rifiuto”*: *“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

4 Cfr. da ultimo, Cass. Pen., Sez. III, n. 6295 dell'8 febbraio 2013.



Nel caso di manutenzione di bombole di gas halon: il luogo di produzione del rifiuto è il luogo presso il quale il manutentore esegue l'intervento di distacco della bombola contenente il gas oppure il luogo ove il manutentore estrae il gas dalla bombola?

Il Ministero dell'Ambiente ha risolto la questione in un quesito¹, pubblicato in maggio 2018 e recante per l'appunto *“Interventi di manutenzione su impianti antincendio contenenti halon – trasporto delle bombole contenenti il gas estinguente”*.

La problematica riguarda la gestione dei contenitori di gas proveniente dagli interventi di manutenzione eseguiti periodicamente su alcuni tipi di impianti antincendio in uso presso l'Amministrazione della difesa. In particolare, si tratta del caso delle bombole destinate al contenimento del gas halon ed alla necessità che le stesse debbano essere sottoposte ad un collaudo decennale secondo quanto previsto dalla normativa ADR.

All'atto della verifica le bombole sono disconnesse dall'impianto antincendio e trasportate ad impianti destinati alle operazioni di collaudo, ove i recipienti a tal fine vengono svuotati dal gas e viene altresì smontato il sistema di tenuta. Il gas viene, inoltre, recuperato ai sensi del regolamento 1005/2009 per essere successivamente riutilizzato (previa rigenerazione / riciclo ai sensi del citato regolamento 1005/2009) o per essere destinato ad operazioni di smaltimento (art. 183, comma 1, lettera z) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152).

Il Consorzio che pone il quesito muove dal presupposto che la produzione del rifiuto avvenga solo nel momento in cui l'halon è estratto dal recipiente, ovvero nel momento in cui la bombola raggiunge l'impianto di collaudo e si chiede al Ministero di sapere se il trasporto delle bombole di gas halon destinate alle operazioni di collaudo possa avvenire solo mediante la documentazione fiscale di trasporto prevista per le merci pericolose.

Il Ministero obietta però che nel momento in cui la bombola si trova ad essere fisicamente distaccata dall'impianto antincendio, per essere destinata al collaudo, il gas in essa contenuto cessa la fase di impiego e questo non potendo essere ulteriormente e diversamente utilizzato - in quanto da sottoporre ad operazioni di rigenerazione/riciclaggio acquisisca la

qualifica di rifiuto, ai sensi dell'articolo 183 comma 1 TUA.

Pertanto, può affermarsi che il luogo di produzione del rifiuto viene a coincidere con il luogo presso il quale il manutentore esegue l'intervento di distacco della bombola contenente il gas e non presso il luogo ove il manutentore estrae il gas dalla bombola.

Il Ministero si preoccupa anche di chiarire che, poiché si è nell'ambito di interventi di manutenzione possono essere applicate le disposizioni di cui all'articolo 266 del d.lgs. 152/06, ai sensi del quale il luogo di produzione dei rifiuti da attività di manutenzione può coincidere con un luogo diverso rispetto a quello di effettiva origine (*fictio juris* rispetto alla disciplina generale di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb) .

Il deposito temporaneo, allora, non viene ad essere realizzato presso il reale luogo di produzione del rifiuto (sede dell'intervento di manutenzione), bensì in quello giuridico (fittizio) rappresentato dalla sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività. I rifiuti vi giungeranno nel rispetto della disciplina sul trasporto di cui all'articolo 193 perché la movimentazione dal luogo effettivo di produzione al luogo giuridico di produzione del rifiuto avviene mediante trasporto su strada. Tali rifiuti, quindi, dovranno essere accompagnati durante la movimentazione dal FIR.



In conclusione, il luogo di produzione del rifiuto viene a coincidere con il luogo presso il quale il manutentore esegue l'intervento di distacco della bombola contenente il gas e non presso il luogo ove il manutentore estrae il gas dalla bombola.

¹ Un Consorzio per la raccolta e lo smaltimento dell'halon ha inviato alla Direzione generale del Ministero dell'Ambiente una richiesta di parere.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.2.



Esiste un obbligo di applicazione della parte VI-bis del TUA?

La parte VI-bis del D.Lgs 152/2006, introdotta dalla L. 22 maggio 2015 n. 68 (*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*), contempla una procedura estintiva per le ipotesi contravvenzionali contenute nel TUA che non abbiano cagionato danno o pericolo di danno, che sospende il procedimento penale.

L'applicazione della procedura in questione - al sussistere dei presupposti di legge - avviene su impulso diretto della polizia giudiziaria o dell'organo accertatore con funzioni di polizia giudiziaria, ovvero a seguito di comunicazione del pubblico ministero che abbia appreso autonomamente notizia della contravvenzione.

La polizia giudiziaria (o l'organo accertatore con funzioni di polizia giudiziaria), impartisce al trasgressore specifiche prescrizioni tecniche, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, assegnando parimenti un termine per l'adempimento. Verificato l'avvenuto adempimento, il trasgressore viene ammesso ad un'oblazione amministrativa, che estingue il reato, altrimenti il processo penale si riavvia, con ogni conseguenza.

Ma, al sussistere dei presupposti per l'applicazione della procedura, vi è un obbligo per la polizia giudiziaria di impartire le prescrizioni di cui all'art. 318-ter TUA, oppure vi è discrezionalità di scelta?

Sul punto, nell'oscurità della norma, si contrappongono due teorie:

- Secondo la prima teoria, in mancanza di una espressa previsione normativa ed applicando in via analogica ed estensiva la normativa in tema di sicurezza sul lavoro, non sussisterebbe alcun obbligo di procedere all'applicazione della procedura e pertanto l'omissione del verbale 318-bis e ss non costituirebbe motivo di improcedibilità del procedimento penale.

Conformemente si è espressa la Suprema Corte, sezione III, con sentenza del 22 agosto 2018, n. 38787, che segnatamente ha rilevato: *“gli artt. 318-bis e ss TUA non contemplano l'ipotesi che la polizia giudiziaria impartisca obbligatoriamente una prescrizione per consentire alla parte l'estinzione del reato. Per completezza della riflessione, si richiama il precedente di questa Sezione, sentenza n. 7678/17, Bonanno, Rv 269140, in*

materia d'infortuni sul lavoro, il cui meccanismo è stato riprodotto nel TUA, secondo cui in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, l'omessa indicazione, da parte dell'organo di vigilanza, delle prescrizioni di regolarizzazione non è causa di improcedibilità dell'azione penale; in motivazione, la Cassazione ha affermato che, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina dettata dal D.lgs. n. 758 del 1994, artt. 20 e ss., la formale assenza della procedura estintiva non può condizionare l'esercizio dell'azione penale nei casi in cui, legittimamente, l'organo di vigilanza ritenga di non impartire alcuna prescrizione di regolarizzazione”.

- Secondo una interpretazione opposta e più garantista per il reo, nella formulazione letterale dell'art. 318-ter TUA, il termine “*impartisce*”, costituirebbe un imperativo per l'organo di polizia giudiziaria, e pertanto lo stesso, al ricorrere dei presupposti di legge, anche in attuazione del principio del *favor rei*, sarebbe obbligato ad impartire le prescrizioni al trasgressore, consentendo allo stesso di regolarizzare la propria posizione ed estinguere così il procedimento penale. In tal caso, in presenza di un vero e proprio obbligo a procedere, la mancata attivazione della procedura sarebbe causa di improcedibilità dell'azione penale.



Nell'incertezza normativa su questa ed altre disposizioni, la parte VI-bis del TUA risulta applicata in modo disomogeneo sul territorio nazionale, come rilevato anche dall'ISPRA che, ha approvato degli indirizzi applicativi¹. Sebbene sia stato esplicitato che il gruppo di lavoro non ha affrontato direttamente la tematica, tuttavia *“ha implicitamente ritenuto che l'applicazione della procedura estintiva sia dovuta in presenza dei presupposti indicati dall'art. 318-bis”*, e che sia dovuta anche nel caso in cui non sia più possibile impartire una prescrizione (reato istantaneo a condotta esaurita) e nel caso in cui il trasgressore abbia già autonomamente provveduto ad adempiere gli obblighi di legge. Ciò imporrebbe, peraltro, un obbligo di motivazione da parte dell'organo di polizia giudiziaria, circa la mancata applicazione della procedura.

1 ISPRA, *Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis D.Lgs. 152/2006*, 29.11.2016

**Circolazione mezzo in area privata: come impostare il cronotachigrafo?**

4.3.7.2.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 179, comma 1 del Codice della Strada¹ *“Nei casi previsti dal regolamento (CEE) n. 3821/85 e successive modificazioni, i veicoli devono circolare provvisti di cronotachigrafo, con le caratteristiche e le modalità d'impiego stabilite nel regolamento stesso. [...]”*.

Il cronotachigrafo è quel dispositivo che permette di registrare i tempi, le distanze e le velocità durante il viaggio e che risponde dunque all'esigenza di vigilare, in primo luogo, sul corretto adempimento degli obblighi riguardanti i periodi di guida e di riposo degli autotrasportatori nonché, indirettamente, sul rispetto della normativa sulla circolazione stradale.

Come è evidente, dunque, tale dispositivo si utilizza durante il periodo di viaggio, ovverosia quando il conducente è in fase di espletamento delle proprie ore lavorative. Con ciò a dire che, pertanto, l'utilizzo di tale macchinario risulta obbligatorio (sicuramente) quando il mezzo è in fase di circolazione stradale. Ma cosa accade nelle ipotesi in cui un mezzo dotato di cronotachigrafo viene utilizzato all'interno di una proprietà privata? Si pensi ad esempio all'ipotesi in cui un autocarro sia utilizzato all'interno del perimetro di un impianto di trattamento rifiuti per il trasporto degli stessi da un'area all'altra del sito. Tali spostamenti devono essere registrati dal cronotachigrafo?

Ebbene, in primo luogo occorre sottolineare la fattispecie sopra descritta non è sfuggita al legislatore, ed in vero, la stessa, è espressamente prevista in una circolare congiunta (Prot. 300/A/6262/11/111/20/3 del 22/07/2011 e Prot. 17598 del 22/07/2011) del Ministero dell'Interno e del Ministero dei Trasporti la quale, infatti, precisamente al punto 14 – rubricato Circolazione dei veicoli in aree private e computo delle attività diverse dalla guida - dispone espressamente che:

“La circolazione di veicoli in aree private è sottratta all'ambito di applicazione delle disposizioni del Regolamento (CE) 561/2006. Perciò, ad esempio, l'attività svolta dal conducente di un veicolo tenuto al rispetto delle predette disposizioni all'interno di un cantiere o di una cava è esclusa dal computo dell'attività di giornaliera. Tuttavia, poiché questa attività impegna il conducente in un lavoro che non gli consente di godere liberamente del proprio tempo, la stessa non può comunque essere considerata come riposo giornalieri o settimanale. Ciò induce a

ritenere che l'attività stessa debba essere comunque registrata. Tale registrazione, per i veicoli dotati di cronotachigrafo analogico, può avvenire attraverso annotazioni manuali sul foglio di registrazione in cui sia registrata l'attività come permanenza sul lavoro [...]. Per i veicoli dotati di cronotachigrafo digitale, invece, l'attività di cui trattasi può essere registrata selezionando sull'apparecchio di controllo l'opzione “out of scope” o equivalente. Nel computo dei periodi di guida dei conducenti non devono essere ricompresi anche le “altre mansioni” svolte dal conducente che, viceversa, devono essere comprese nel computo generale dell'orario di lavoro per la verifica del rispetto dell'orario di lavoro e delle interruzioni di cui alla Direttiva 2002/15/CE, recepita con il D.lgs. 234/2007.”.

In accordo con tale interpretazione, quindi, l'attività di guida svolta dal conducente in area privata non deve essere sommata ai tempi di guida giornalieri ma deve essere sommata alle generiche attività di lavoro svolte durante la giornata. Come coordinare tale esigenza con l'utilizzo del cronotachigrafo? Ebbene, in tali casi si dovrà semplicemente predisporre il cronotachigrafo nella c.d. modalità “OUT”, la quale dovrà dunque essere inserita quando si entra in una area privata e disattivata in uscita dalla stessa.

Per ciò che concerne la *carta del conducente* (in accordo con quanto interpretato anche dai esperti di settore) questa dovrà essere:

- inserita se il conducente si trova a bordo del veicolo essendo il responsabile unico delle attività e degli spostamenti; e
- non inserita se il veicolo non è nella disponibilità del conducente e quindi se la responsabilità del veicolo è a carico di altri.



In conclusione, l'attività di trasporto svolta all'interno di un'area privata mediante un mezzo dotato di cronotachigrafo dovrà essere registrata semplicemente con l'attivazione della modalità OUT, la quale dovrà essere disinserita nel momento in cui il mezzo esce dall'area privata.

¹ D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.2.

**Trasportare i propri rifiuti speciali: si può?**

Il trasporto è una delle attività di *gestione dei rifiuti*, ai sensi del comma 1 lett. n) dell'art. 183 del D.Lgs. 152/2006 (di seguito solo TUA) e, come tale, necessita di precisa autorizzazione.

Ai sensi dell'art. 212 co. 5 del TUA, ai fini dello svolgimento dell'attività di trasporto è necessaria l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, che costituisce, appunto, il titolo autorizzatorio all'esercizio dell'attività ai sensi del successivo comma 6 e deve essere rinnovata ogni 5 anni.

Ai sensi del successivo comma 8 dell'art. 212 del TUA, i produttori di rifiuti speciali¹ che effettuano la raccolta ed *il trasporto dei propri rifiuti* pericolosi e non pericolosi, non sono soggetti alle disposizioni di cui ai commi 5, 6, e 7 della norma in commento, al ricorrere di determinate condizioni:

- i rifiuti pericolosi trasportati non devono eccedere i trenta chilogrammi o i trenta litri giornalieri;
- le operazioni di raccolta e trasporto non devono costituire parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa da cui sono prodotti.

Ciò non vuol dire che detti soggetti, al ricorrere delle condizioni di cui sopra, non debbano essere autorizzati all'attività di trasporto, pur tuttavia, gli stessi, godono di un regime autorizzatorio, per così dire, semplificato:

- non sono tenuti alla presentazione di garanzie finanziarie;
- sono iscritti in un'apposita sezione dell'Albo;
- ai fini dell'iscrizione presentano apposita comunicazione alla Sezione dell'Albo territorialmente competente che rilascia il provvedimento entro i

successivi trenta giorni;

- l'iscrizione deve essere rinnovata ogni dieci anni;
- con la comunicazione di iscrizione l'interessato deve attestare:
 - a) la sede dell'impresa, l'attività o le attività dai quali sono prodotti i rifiuti;
 - b) le caratteristiche, la natura dei rifiuti prodotti
 - c) gli estremi identificativi e l'idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, tenuto anche conto delle modalità di effettuazione del trasporto medesimo;
 - d) l'avvenuto versamento del diritto annuale di registrazione

Ai sensi dell'art. 8, co. 1 lett. b) del DM 124/2014² è richiesta l'iscrizione all'Albo in categoria 2-bis per *“i produttori iniziali di 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”*.



Quindi, trasportare i propri rifiuti speciali si può, a condizione che, l'attività di trasporto non sia attività integrante ed accessoria dell'organizzazione di impresa, che il trasporto giornaliero dei pericolosi non superi trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e che sia stata ottenuta l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in categoria 2-bis.

- 1 Art. 184 co. 4 DLgs 152/2006 “1. Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali [...] 3. Sono rifiuti speciali:
 - a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.;
 - b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
 - c) i rifiuti da lavorazioni industriali;
 - d) i rifiuti da lavorazioni artigianali;
 - e) i rifiuti da attività commerciali;
 - f) i rifiuti da attività di servizio;
 - g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;
 - h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie”.
- 2 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.

AUTORIZZAZIONI

4.3.9.



Per installare pannelli solari fotovoltaici sulla sommità di un edificio sottoposto a vincolo paesaggistico è necessario ottenere un titolo autorizzativo laddove gli stessi non siano visibili dagli spazi pubblici esterni?

In base alla disciplina di cui all'art. 136, Codice dei Beni Culturali - D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 – la qualifica di immobili od aree di notevole interesse pubblico sotto il profilo paesaggistico, può essere attribuita a:

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;
- b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;
- d) le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

La riconduzione di uno di questi bene a tale qualifica – anche detta apposizione di **vincolo paesaggistico** – può essere operata:

- a) con **provvedimento regionale**, in base al procedimento di cui agli art. 140 ss. del Codice di Beni Culturali;
- b) con **provvedimento ministeriale**, in base al procedimento di cui agli art. 142 ss. del Codice di Beni Culturali;
- c) con **individuazione a mezzo di piano paesaggistico**, in base al disposizione di cui all'art 143 ss. del Codice di Beni Culturali.

In ragione dell'apposizione del vincolo paesaggistico su un immobile od area, *proprietari, possessori o detentori* non possono distruggerlo, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici.

Inoltre, nel caso di interventi, sussiste l'obbligo di sottoporre all'ente competente i *progetti delle opere da eseguire* affinché ne sia **accertata la compatibilità paesaggistica** e sia rilasciata l'**autorizzazione**, **astendosi fino a tale momento dall'avviare i lavori**.

L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Essa è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione deve essere

sottoposta a nuova autorizzazione

In tale quadro normativo, è di recente intervenuto il DPR del 13 febbraio 2017, n. 31 denominato “*Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*”.

Questa normativa ha individuato una serie di *interventi di lieve entità*, puntualmente indicati all'allegato B, per i quali è prevista una procedura di **autorizzazione paesaggistica semplificata**, nonché una serie di interventi esonerati anche dall'**obbligo di procedura semplificata**, contenuti all'allegato A e dall'art. 4 del medesimo D.P.R..

Ebbene, l'allegato B al punto B.8. cita quali **interventi soggetti a autorizzazione semplificata**: l'installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici, ai sensi dell'art. 7-bis del D. Lgs. del 3 marzo 2011, n. 28, **ricadenti fra quelli di cui all'art. 136, comma 1, lettere b) e c)**; installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici su coperture piane **in posizioni visibili dagli spazi pubblici esterni**.

Viceversa, l'allegato A al punto A.6 cita quale **intervento esonerato da autorizzazione**: l'installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, laddove posti su coperture piane e in modo da **non essere visibili dagli spazi pubblici esterni**; installazione di pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici, purché integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici, **non ricadenti fra quelli di cui all'art. 136, comma 1, lett. b) e c)**.



Alla luce di quanto esposto, l'installazione di pannelli solari fotovoltaici sulla sommità di un edificio dichiarato di notevole interesse paesaggistico, laddove gli stessi non siano visibili dagli spazi pubblici esterni, rientra tra le attività liberalizzate dal D.P.R. 31/2017 e, per l'effetto, non deve essere autorizzata.



Trasporto di rifiuti senza iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali: è sempre disposta la confisca del veicolo?

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 256, comma 1 lett. a) del D.Lgs. 152/2006¹: *"1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordices, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:*

- a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;*
- b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi."*

In particolare, e per ciò che in tal sede rileva, l'autorizzazione cui tale norma fa riferimento relativamente all'attività di trasporto *concerne* l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, al quale, invero, tutti i soggetti che intendono svolgere attività di trasporto rifiuti (salvo eventuali eccezioni) devono essere iscritti.

Come noto, infatti, l'Albo gestori ambientali è suddiviso in diverse categorie di iscrizione a seconda della natura dell'attività svolta, e, nello specifico, comprende:

- la Categoria 1 relativa alla raccolta e al trasporto dei rifiuti urbani;
- la Categoria 4 relativa alla raccolta e al trasporto dei rifiuti non pericolosi;
- la Categoria 5 relativa alla raccolta e al trasporto dei rifiuti pericolosi.

Ebbene, ai sensi della suddetta disposizione, i soggetti che effettuano attività di trasporto rifiuti in mancanza della relativa Autorizzazione sono sottoposti alle pene sopra indicate a seconda che si tratti di rifiuti pericolosi ovvero di rifiuti non pericolosi.

Non solo, ai sensi del successivo art 259, comma 2 del D.lgs. 152/2006 è testualmente previsto che: *"2. Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258,*

comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto."

In sostanza, pertanto, qualora l'attività di trasporto illecito sia accertata e punita mediante una sentenza di condanna ovvero un provvedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti, è disposta *ex lege* la confisca del veicolo ovvero sia l'espropriazione, a favore dello Stato, del bene considerato *"corpo del reato"*.

Ciò posto tuttavia ci si chiede se, in caso di **sequestro preventivo** del mezzo nell'ipotesi di sussistenza del reato di cui all'art. 256 sopra citato, la confisca debba essere comunque disposta nonostante l'imputato abbia ottenuto (tardivamente) la prescritta autorizzazione all'Albo.

Ebbene, in tal senso risponde la Corte di Cassazione, la quale, con la sentenza 23 marzo 2018, n. 13733, nel richiamare propria giurisprudenza precedente, in merito afferma testualmente che *"La sopravvenuta iscrizione all'Albo gestori ambientali del titolare dell'automezzo adibito al trasporto di rifiuti non esclude la confisca del mezzo stesso, precedentemente sottoposto, ai sensi dell'art. 256, comma primo, lettera a), del D.Lgs. 152/2006, a sequestro preventivo per la mancanza di detta iscrizione."*



Alla luce di quanto sopra esposto, pertanto, il trasporto di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali costituisce reato punito, oltre che con la pena dell'arresto o con l'ammenda, con la confisca del mezzo adibito al trasporto qualora quest'ultimo sia stato sottoposto a sequestro preventivo.

¹ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*.



Quali sono le sanzioni per l'omessa trasmissione, da parte dei soggetti pubblici o in controllo pubblico, all'ANAC, dell'URL contenente le informazioni oggetto di pubblicazione?

L'art. 3 (*Informazioni oggetto di pubblicazione*), comma 2, della delibera ANAC n. 39 del 20 gennaio 2016 prevede la pubblicazione sul sito internet degli enti pubblici e delle società in controllo pubblico, entro il 31 gennaio di ogni anno, delle informazioni riferite alle procedure di affidamento avviate nel corso dell'anno precedente, (anche se in pendenza di aggiudicazione) per il tramite di tabelle riassuntive.

L'adempimento è altresì previsto dalla legge n.190/2012 che prevede, all'art. 1 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) comma 32 che: “[...] *Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che le pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione*”.

Detto onere di pubblicazione, presuppone che le informazioni siano rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard “aperto” ed a tal fine l'ANAC ha fornito apposite Linee Guida per comunicare gli URL all'ANAC a mezzo PEC al fine di verificare l'assolvimento del suddetto adempimento.

Ciò risulta ancor più rilevante in ragione della recente nota dell'ANAC del 21 gennaio 2019 con la quale l'Autorità “rende noto che a partire da febbraio 2019 saranno effettuati i tentativi di accesso automatizzato alle URL comunicate dalle Amministrazioni per l'acquisizione dei file XML pubblicati. A riguardo, si consiglia di verificare che tutti i file pubblicati siano accessibili e rispettino le specifiche tecniche definite dall'Autorità. Il dettaglio dell'esito dell'ultimo tentativo di accesso automatizzato alle URL è consultabile attraverso il link presente nel

campo ‘Identificativo messaggio PEC’ oppure ‘Esito accesso’ della tabella”.



In conclusione laddove una società non avesse comunicato all'ANAC gli URL relativi alle informazioni pubblicate sul proprio sito istituzionale in formato aperto e liberamente scaricabile, la stessa risponderebbe ai sensi dell'art. 12 (*Inadempimento degli obblighi di pubblicazione e comunicazione*) della Delibera 39 del 2016 dell'ANAC il quale prevede che:

1. “*L'omissione, in tutto o in parte, della pubblicazione o dell'aggiornamento dei dati, il ritardo nell'adempimento o il mancato rispetto delle indicazioni fornite al riguardo con la presente deliberazione e le relative specifiche tecniche comportano l'esercizio del potere d'ordine da parte dell'Autorità ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l. 190/2012 e dell'art. 45 del d.lgs. 33/2013 (ovverosia intimando di adempiere e comunicando alle autorità competenti l'inottemperanza occorsa se di rilievo in altri sedi come ad esempio con comunicazione alla Corte dei Conti).*”
2. *La mancata, incompleta o tardiva comunicazione all'Autorità ai sensi dell'art. 9 della presente deliberazione o il mancato rispetto delle indicazioni fornite con la presente deliberazione e le relative specifiche tecniche comporta l'avvio del procedimento finalizzato all'applicazione della sanzione prevista all'art. 6, comma 11¹, del d.lgs. 163/06 [ndr ad oggi D.lgs. 50/2016] nei confronti del soggetto responsabile della comunicazione individuato dalle Amministrazioni o dagli Enti.*
3. *Le fattispecie di cui a precedente comma 1 saranno, altresì, oggetto di segnalazione alla Corte dei Conti entro il 30 aprile di ogni anno ai sensi dell'art. 1, comma 32, della l. 190/2012”.*

¹ Art. 6 (*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*) comma 11 del D.Lgs. 163/2006 ad oggi confluito nell'art. 213 (*Autorità Nazionale Anticorruzione*) del D.Lgs. 50/2016 comma 13.



Che valore hanno le indagini degli organi preposti al controllo in relazione al potere di ordinanza?

Il ragionamento muove dal d.lgs n. 152/06, ove le misure di bonifica gravano sui soggetti ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa.

Ciò emerge dall'art. 242, al cui comma 1 si dice: *“Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione”*.

Altrettanto, l'art. 244, comma 4: *“Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250”*.

Così come l'art. 250: *“1. Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio”*.

E anche l'art. 192 sul divieto di abbandono: *“1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. 3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il*

proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate. 4. Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni”.

Il Tribunale amministrativo¹ ne ricava che l'ordinanza che impone le misure di bonifica presuppone necessariamente una valutazione autonoma dei fatti *“in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo”* (art. 192 cit.).



Pertanto, le indagini degli organi *“preposti al controllo”* hanno natura di atti della fase istruttoria, sulla cui base il titolare del potere di ordinanza deve formare la sua motivata decisione individuando gli specifici fatti contestati ed esponendo l'iter logico che sostiene l'attribuzione della loro responsabilità. Di conseguenza, la esplicita volontà di escludere ogni valutazione sulle specifiche responsabilità di per sé evidenzia la illegittimità dei provvedimenti poiché gli stessi sono carenti della chiara individuazione dei presupposti di fatto e di diritto che giustificano l'esercizio del potere di ordinanza.

¹ Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, del 5 febbraio 2019, n. 27.



I Comuni possono assimilare i rifiuti speciali agli urbani fin tanto che non venga emanato il decreto statale sull'assimilazione: quale è il fondamento giuridico?

4.3.13.2.

La Cassazione¹ in una recentissima ordinanza riconosce il potere regolamentare dei Comuni di assimilare i rifiuti speciali agli urbani, ai fini della tassazione sui rifiuti, fin tanto che non venga emanato il decreto statale sull'assimilazione e ne spiega il fondamento giuridico con un articolato ragionamento.

Ai sensi dell'art. 195, comma 2 lett. e)² è di competenza statale la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro novanta giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani.

Tuttavia, l'art. 265, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, recita che *“Le vigenti norme regolamentari e tecniche che disciplinano la raccolta, il trasporto il recupero e lo smaltimento dei rifiuti restano in vigore sino all'adozione delle corrispondenti specifiche norme adottate in attuazione della parte quarta del presente decreto. Al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del presente decreto, le pubbliche amministrazioni, Corte di Cassazione - copia non ufficiale nell'esercizio delle rispettive competenze, adeguano la previgente normativa di attuazione alla disciplina contenuta nella parte quarta del presente decreto, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 264, comma 1, lettera i). Ogni riferimento ai rifiuti tossici e nocivi continua ad intendersi riferito ai rifiuti pericolosi”*.

L'articolo 264, comma 1, lettera i), dispone inoltre, alla luce dell'abrogazione del d.lgs. n. 22 del 1997 a decorrere dalla data di entrata in vigore della parte

quarta del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, che *“Al fine di assicurare che non vi sia alcuna soluzione di continuità nel passaggio dalla preesistente normativa a quella prevista dalla parte quarta del presente decreto, i provvedimenti attuativi del citato decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, continuano ad applicarsi sino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti provvedimenti attuativi previsti dalla parte quarta del presente decreto”*.

Di qui la Cassazione ritiene che l'articolo 195, comma 2, lettera e), non può, perciò, in virtù di disposizioni dotate anch'esse di forza di legge, divenire operativo in assenza del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adottato d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, il quale è finalizzato a definire *“i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani” ed è menzionato nello stesso articolo 195”*.

Pertanto, continua a sussistere il potere regolamentare dei Comuni di assimilare a quelli urbani i rifiuti speciali, che era stato mantenuto fermo dall'articolo 21, comma 2, lettera g)³, del d.lgs. n. 22 del 1997.



In conclusione la Cassazione riconosce il potere regolamentare dei Comuni nelle more dell'emanazione del decreto statale sull'assimilazione di assimilare i rifiuti speciali agli urbani, il cui fondamento si ritrova nel ragionamento suesposto.

1 Cass. civ. del 18 gennaio 2019, n. 1344.

2 Art. 195, comma 2 lett. e): *“ la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro novanta giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani”*.

3 Art. 21, comma 2 lett. g): *“ l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento sulla base dei criteri fissati ai sensi dell'articolo 18, comma 2, lettera d). Sono comunque considerati rifiuti urbani, ai fini della raccolta, del trasporto e dello stoccaggio, tutti i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade ovvero, di qualunque natura e provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle strade marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua”*.



Lo scarico in pubblica fognatura necessita di un'autorizzazione espressa o sono sufficienti i pareri e nulla osta comunali?

L'art. 124 del D.lgs 3 aprile 2006 n. 152 (di seguito anche Testo Unico Ambientale o TUA) prevede che *“tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati”*, dettandone poi – unitamente al successivo art. 125 – la relativa procedura di *rilascio/rinnovo*.

Nello specifico, dal combinato disposto delle suddette norme (artt.124 e 125 del TUA), emerge che il rilascio di un *autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali in pubblica fognatura*, presuppone una serie di adempimenti, quali ad esempio:

- i. l'indicazione delle caratteristiche, anche tecniche, dello scarico e della sua destinazione finale (art. 125, comma 1);
- ii. l'indicazione di prescrizioni e limiti particolari in relazione alle caratteristiche tecniche dello scarico, alla sua localizzazione e alle condizioni locali dell'ambiente interessato (art. 124, comma 10);
- iii. la necessità del versamento di una somma destinata a coprire le spese istruttorie di autorizzazione (es. per rilievi, accertamenti, controlli e sopralluoghi);
- iv. nonchè le verifiche che ne caratterizzano lo specifico procedimento amministrativo.

Ciò ha portato la giurisprudenza a sostenere, in maniera pressochè unanime, che l'autorizzazione ex 124 non può ritenersi sostituibile da altri atti o provvedimenti rilasciati per finalità diverse e all'esito di procedure stabilite da altre disposizioni normative.

Ad affermarlo, da ultimo, è la **Cass. pen. Sez. III, del 15 marzo 2019 n. 11518**, secondo la quale *“scopo dell'autorizzazione è quello di consentire una preventiva verifica della rispondenza di un'attività, potenzialmente pericolosa per l'ambiente, a quanto stabilito dalla legge”*. Ne consegue che *“non assumono alcuna validità taciti assensi o illegittime prassi eventualmente applicate dalle amministrazioni competenti”*.

Tale pronuncia, come sopra accennato, si inserisce nel solco di un orientamento oramai consolidato -

richiamato nella medesima sentenza - e ai sensi del quale: *“la necessaria, preventiva autorizzazione per tutti gli scarichi, [...] non può essere sostituita da equipollenti, quali i pareri o nulla osta dei servizi comunali, che rivestono natura meramente interna al provvedimento, o da un'autorizzazione sanitaria”*¹.

In particolare, secondo il dettame dei Supremi Giudici, l'*autorizzazione allo scarico* (nel caso specifico di acque reflue industriali in pubblica fognatura) necessita di un atto autorizzativo espresso, in quanto la sua finalità non è soltanto quella di permettere l'apertura e l'effettuazione dello scarico, ma anche quella di porre l'amministrazione competente nelle condizioni di verificare la sussistenza delle condizioni di legge per il rilascio del titolo abilitativo ed effettuare ogni successiva attività di *controllo* e – soprattutto – di *prevenzione*.

Con l'ulteriore precisazione che, proprio perché l'autorizzazione ha lo scopo evidente di consentire la verifica della rispondenza dell'intervento eseguito alle finalità di tutela dell'ambiente perseguite dalla legge, la stessa deve intervenire *prima* dell'esecuzione dell'intervento ed è esclusa la possibilità di un suo rilascio *postumo*, al fine di ottenere un'efficacia sanante della violazione².



In definitiva, l'apertura o, comunque, l'effettuazione di uno scarico richiede il preventivo rilascio di una formale, espressa autorizzazione rilasciata dalle competenti autorità sulla base dei criteri e nelle forme indicate dalla legge e non ammette equipollenti, quali pareri o nulla osta dei servizi comunali, o ancora quali taciti assensi o illegittime prassi eventualmente applicate dalle amministrazioni competenti.

1 Conforme: Cass. pen. Sez. III, 06 ottobre 1994, n. 11556; Cass. pen. Sez. III, 07 maggio 1996, n. 2078; Cass. pen. Sez. III, 21 dicembre 2006, n. 2877.
2 Cfr. Cass. pen. Sez. III, 18 novembre 1997, n. 11836, richiamata dalla Cass. Pen. 11518/2019, quanto alla sua *ratio applicativa*.

TERRE E ROCCE DA SCAVO

4.3.15.



Che documento deve accompagnare il trasporto delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti?

Le terre e rocce da scavo possono essere gestite anche come *sottoprodotti* - e quindi non come *rifiuti* - al ricorrere di tutte le condizioni previste dall'art. 4¹ del DPR 13 giugno 2017 n. 120.

Ciò determina un notevole alleggerimento degli oneri gravanti sul loro *produttore*, in quanto lo stesso non sarà soggetto alle stringenti regole previste dalla *Parte IV* del Testo Unico Ambientale (tra le quali, la necessaria compilazione e conservazione del FIR).

Tale fatto non lo rende, tuttavia, esente da qualsivoglia adempimento. Ed infatti, è lo stesso DPR 120/2017, a prevedere - al suo articolo 6² - specifiche prescrizioni per il *trasporto* delle terre e rocce da scavo qualificate come *sottoprodotti*.

Nello specifico, viene previsto che il trasporto delle terre e rocce da scavo qualificate *sottoprodotti* - da un *sito di produzione* verso un *sito di destinazione* o di *deposito intermedio* - deve essere accompagnato da un *documento di trasporto*, contenente:

- i. l'anagrafica del *sito di produzione*;
- ii. l'anagrafica *sito di destinazione* o del *sito di deposito intermedio*;
- iii. l'anagrafica della *ditta* che effettua il trasporto;
- iv. le *condizioni di trasporto* (targa automezzo, tipologia del materiale trasportato, quantità trasportata, numero di viaggi, data e ora di carico, data e ora di arrivo);

v. la *data* di compilazione e la *firma*,

secondo un *Modello*, che per semplicità viene allegato allo stesso DPR 120/2017 (cfr. *Allegato 7*).

Detto documento poi deve essere:

- i. **redatto in triplice copia**³: una per il *proponente* o per il *produttore*; una per il *trasportatore* e una per il *destinatario*, anche se del *sito intermedio*;
- ii. **conservato**, dai predetti soggetti, **per tre anni**;
- iii. e **reso disponibile**, in qualunque momento, all'autorità di controllo.

La predisposizione e conservazione del *documento di trasporto* di cui sopra, per ogni singola movimentazione, equivale - ai sensi del medesimo art. 6 - al *contratto di trasporto di merci su strada*, di cui al D.Lgs 21 novembre 2005, n. 286⁴, anche ai fini dell'accertamento di un'eventuale *responsabilità*.



In conclusione, per le terre e rocce da scavo qualificate come *sottoprodotti* il *trasporto fuori dal sito di produzione* deve essere accompagnato dalla documentazione indicata nell'allegato 7 al DPR 120/2017.

1 Cfr. art. 4 (*Criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti*), comma 2, DPR 13 giugno 2017 n. 120: "[...] le terre e rocce da scavo per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti requisiti:

a. sono generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;

b. il loro utilizzo è conforme alle disposizioni del piano di utilizzo di cui all'articolo 9 o della dichiarazione di cui all'articolo 21, e si realizza:

1) nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;

2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;

c. sono idonee ad essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d. soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b)".

2 Cfr. art. 6 (*trasporto*) DPR 13 giugno 2017 n. 120.

3 Qualora il *proponente* e l'*esecutore* siano soggetti diversi, una quarta copia della documentazione deve essere conservata anche dall'*esecutore*.

4 D.Lgs 21 novembre 2005, n. 286 (*Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore*).

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.2.



Che cosa si intende per “gestore della discarica”?

La Cassazione Penale nella sentenza del 28 febbraio 2019, n.8684 è tornata a pronunciarsi sulla definizione di “gestore della discarica” ampliandone la portata.

Nel caso di specie, infatti, l'imputato condannato per il reato di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 29-*quaterdecies*, comma 3¹, perché, in qualità di procuratore speciale della Società interessata, con delega a curare il rispetto delle norme in tema di inquinamento ambientale, nonché titolare di autorizzazione integrata ambientale, non aveva osservato l'obbligo di cui al punto 2.10, quinto capoverso, dell'allegato n. 1 del D.Lgs. n. 36 del 2003, che impone la copertura giornaliera dei rifiuti con strato di materiale protettivo, proponeva ricorso in Cassazione, affermando, fra gli altri motivi di doglianza, che, essendo solo un procuratore speciale, non presiedeva alla gestione e al controllo della discarica.

La Corte di Cassazione, nel valutare tale motivo di ricorso, dapprima ha ricordato la definizione di gestore di discarica data dal D. Lgs. n. 36 all'art. 2, comma 1, lett. o), ai sensi del quale “gestore della discarica” è: “il soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-operativa compresa”, per poi affermare che “in tale categoria deve essere ricompreso sia il titolare dell'autorizzazione, sia i soggetti che partecipano in concreto a una o più fasi della gestione”.

In base al ragionamento interpretativo degli Ermellini, pertanto, anche il semplice ruolo di procuratore speciale, comporta una responsabilità rispetto alle prescrizioni previste in tema di gestione dei rifiuti.

La corte, inoltre, chiarisce che “ai fini de la sussi-

stenza degli obblighi in capo ai soggetti responsabili della discarica, il decreto in esame, non esclude, da tali adempimenti, eventuali vagli posti a valle di un impianto di triturazione; anzi, al punto 2.10 dell'allegato 1, prevede espressamente che i rifiuti che possano emanare miasmi, debbano essere «al più presto» ricoperti con materiale idoneo e vi debba essere un'adeguata copertura giornaliera. Né il trattamento D1 (deposito sul suolo), né quello D13 (raggruppamento preliminare), escludono l'obbligo di copertura del rifiuto, previsto, per il caso di specie, nell'autorizzazione”.

Ebbene, nel caso in questione il procuratore speciale era il soggetto individuato ad effettuare la peculiare attività sulla discarica di copertura giornaliera dei rifiuti con strato di materiale protettivo essendo espressamente delegato a tali adempimenti.



Per tali motivi la Corte di Cassazione ha ritenuto infondato il motivo di ricorso presentato dall'imputato ed ha affermato il principio di diritto per cui: la definizione di “gestore della discarica” è comprensiva sia del titolare dell'autorizzazione, sia dei soggetti che partecipano in concreto a una o più fasi della gestione, fra i quali si può pacificamente ricomprendere la figura del procuratore speciale.

1 Art. 29-*quaterdecies* (sanzioni) del TUA: “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la sola pena dell'ammenda da 5.000 euro a 26.000 euro nei confronti di colui che pur essendo in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale non ne osserva le prescrizioni o quelle imposte dall'autorità competente nel caso in cui l'inservanza:

- a) sia costituita da violazione dei valori limite di emissione, rilevata durante i controlli previsti nell'autorizzazione o nel corso di ispezioni di cui all'articolo 29-*decies*, commi 4 e 7, a meno che tale violazione non sia contenuta in margini di tolleranza, in termini di frequenza ed entità, fissati nell'autorizzazione stessa;
- b) sia relativa alla gestione di rifiuti;
- c) sia relativa a scarichi recapitanti nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano di cui all'articolo 94, oppure in corpi idrici posti nelle aree protette di cui alla vigente normativa”.



L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: quali sono le eccezioni ai limiti del d. lgs. n. 99/1992?

4.3.17.2.

Il decreto legge del 28 settembre 2018, n. 109 (c.d. Decreto Genova) nasce ovviamente dall'esigenza di predisporre interventi di ripristino del territorio interessato dopo il crollo del ponte Morandi, ma si dettano anche previsioni che esulano dalla gestione di tale emergenza¹.

Nel dettaglio l'art. 41 reca **“Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi da depurazione”**, disponendo che **“Al fine di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore, continuano a valere, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i limiti dell'Allegato IB del predetto decreto, fatta eccezione per gli idrocarburi (C10-C40), per i quali il limite è: ≤ 1.000 (mg/kg tal quale). Ai fini della presente disposizione, per il parametro idrocarburi C10-C40, il limite di 1000 mg/kg tal quale si intende comunque rispettato se la ricerca dei marker di cancerogenicità fornisce valori inferiori a quelli definiti ai sensi della nota L, contenuta nell'allegato VI del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, richiamata nella decisione 955/2014/UE della Commissione del 16 dicembre 2008”**.

Il decreto è stato, in seguito convertito in legge del 16 novembre 2018, n. 130, con la quale si è riformulato l'art. 41, ampliando le eccezioni all'imposizione del limite fissato dal d.lgs. n. 99/1992.

Si legge nel testo del Decreto legge n. 109/2018, coordinato con la legge di conversione n. 130, art. 41: **“Al fine di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore, continuano a valere, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i limiti dell'Allegato IB del predetto decreto, fatta eccezione per gli idrocarburi (C10-C40), per gli idrocarburi policiclici aromatici (IPA), per le policlorodibenzodiossine e i policlorodibenzofurani (PCDD/PCDF),**

per i policlorobifenili (PCB), per Toluene, Selenio, Berillio, Arsenico, Cromo totale e Cromo VI, per i quali i limiti sono i seguenti: idrocarburi (C10-C40) ≤ 1.000 (mg/kg tal quale), sommatoria degli IPA elencati nella tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ≤ 6 (mg/kg SS), PCDD/PCDF + PCB DL ≤ 25 (ng WHO-TEQ/kg SS), PCB $\leq 0,8$ (mg/kg SS), Toluene ≤ 100 (mg/kg SS), Selenio ≤ 10 (mg/kg SS), Berillio ≤ 2 (mg/kg SS), Arsenico”.

Quindi anche:

- gli idrocarburi policiclici aromatici (IPA);
- le policlorodibenzodiossine e i policlorodibenzofurani;
- i policlorobifenili;
- il Toluene;
- il Selenio;
- il Berillio;
- l'Arsenico;
- il Cromo totale;
- il Cromo VI.

Per i quali i limiti sono i seguenti: idrocarburi (C10-C40) ≤ 1.000 (mg/kg tal quale), sommatoria degli IPA elencati nella tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ≤ 6 (mg/kg SS), PCDD/PCDF + PCB DL ≤ 25 (ng WHO-TEQ/kg SS), PCB $\leq 0,8$ (mg/kg SS), Toluene ≤ 100 (mg/kg SS), Selenio ≤ 10 (mg/kg SS), Berillio ≤ 2 (mg/kg SS), Arsenico.

Pertanto, il legislatore auspica **“in attesa di una revisione della normativa”** un intervento del Governo sul punto, ma nel frattempo amplia l'ambito delle eccezioni cui non si applicano i limiti previsti dal d. lgs. n. 99/1992.



In conclusione ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, valgono i limiti dell'Allegato IB del predetto decreto, fatta eccezione per le sostanze di cui all'art. 41 del decreto Genova, così come convertito con legge n. 130/18.

¹ Su punto si legga in questa rivista: **“Sull'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: la legge di conversione del c.d. Decreto Genova”**, di G. Todini in *Ambiente Legale Digesta* Novembre - Dicembre 2018; **“L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: caos applicativo di una normativa pacificamente ritenuta inadeguata alla tutela ambientale”** di V. Bracchi, in *Ambiente Legale Digesta* settembre - ottobre 2018.



In materia di sanzioni amministrative per gli scarichi in pubblica fognatura, compete al pubblico funzionario che ha effettuato l'attività di controllo nell'ambito della quale si è avuta contezza del fatto illecito firmare il verbale di accertamento e contestazione?

L'irrogazione di sanzioni amministrative in materia di diritto ambientale è disciplinata dal Testo Unico Ambientale, D. Lgs. 152/2006.

Per tutto quanto non espressamente positivizzato in tale normativa, trova applicazione la disciplina di legge generale in materia di sanzioni amministrative, L. 689/81.

Per ciò che riguarda l'**attività di controllo e sanzione** con riferimento agli scarichi, l'art. 128, TUA prevede che l'*Autorità Competente* effettui il controllo degli scarichi sulla base di un programma che assicuri un periodico, diffuso, effettivo ed imparziale sistema di controlli.

Ulteriormente, il medesimo articolo sancisce per gli scarichi in pubblica fognatura che il *Gestore del servizio idrico integrato* organizzi un adeguato servizio di controllo secondo le modalità previste nella convenzione di gestione.

Nel corso dei controlli possono tipicamente emergano **fatti integranti illeciti amministrativi** di cui all'art. 133 TUA

In merito, l'art. 14, L. 689/81 sancisce ove possibilità la necessità di **immediata contestazione degli illeciti**, che sarà quindi operata dallo stesso funzionario che effettua il controllo, durante il sopralluogo.

Nondimeno, accade di frequente che la contestazione sia successiva al controllo per ragioni che possono essere organizzative ovvero perché, ad esempio, la scoperta dell'illecito si ha solo a seguito di analisi di laboratorio sui reflui.

Detta discrasia tra accertamento e contestazione non invalida gli atti compiuti dall'autorità. Ed invero, secondo la Sentenza Cassazione, sez. I, del 10 ottobre 2005, n. 19664: *"In tema di sanzioni amministrative non attinenti alla materia della circolazione stradale, la mancanza della contestazione immediata della sanzione (prescritta dall'art. 14 della legge 689/1981) anche quando ne sussista la possibilità non costituisce causa di estinzione dell'obbligazione di pagamento della sanzione né causa di nullità del procedimento sanzionatorio, quando si sia comun-*

que proceduto nei termini prescritti alla notifica del verbale di accertamento della violazione".

Purtuttavia, in tale quadro ben può succedere che il funzionario che svolge l'attività di controllo sia diverso da quello che successivamente sottoscrive il verbale di accertamento e contestazione.

Nondimeno, secondo la giurisprudenza neanche tale diversità incide sulla validità dei provvedimenti.

A conferma della ricostruzione proposta è possibile richiamare quanto sancito dalla Sentenza della Cassazione, sezione I, del 7 aprile 2005, n. 7319 secondo cui: *"In tema di illecito amministrativo, alla luce dell'art. 14 della l. 24 novembre 1981, n. 689, allorché la contestazione non avvenga nell'immediatezza, la notificazione della violazione può essere eseguita da un soggetto diverso da quello che ha proceduto alla rilevazione della infrazione, purché questi faccia parte della medesima amministrazione che ha accertato la violazione"*

Da questa giurisprudenza si ricava che: non costituisce principio della disciplina della fase di accertamento e di contestazione dell'illecito amministrativo, l'identità soggettiva fra chi rileva l'infrazione ed il soggetto o l'organo dell'amministrazione che preceda la formale contestazione.

Al contrario l'unico requisito di legittimità del verbale dal punto di vista formale è quello della provenienza da organo abilitato e identificato e la sua sottoscrizione.

La ricostruzione è peraltro stata confermata anche con riferimento all'ipotesi di differenza soggettiva tra funzionario accertatore e funzionario che emana l'ordinanza ingiunzione di pagamento.

Ed invero secondo la Sentenza della Cassazione, sezione I, del 6 aprile 2004, n. 6769: *"In tema di sanzioni amministrative l'alterità tra soggetto accertatore e soggetto che adotta il provvedimento sanzionatorio non costituisce requisito di legittimità dell'atto, una volta che questo sia adottato dall'organo al quale la legge, statale o regionale, attribuisce la relativa competenza"*.



Non compete necessariamente al pubblico funzionario che ha effettuato l'attività di controllo firmare il verbale di accertamento e contestazione, posto che l'unico requisito di legittimità del verbale è quello della provenienza da organo abilitato e identificato.



Il piano di gestione dei rifiuti deve essere adottato dalle Regioni con atto amministrativo oppure potrebbe essere adeguato con legge?

La questione investe la problematica relativa all'adeguamento del piano regionale con legge, anziché con atto amministrativo e ci si chiede se ciò sia illegittimo perché in contrasto con la riserva di amministrazione, stabilita dal legislatore statale a presidio degli interessi ambientali coinvolti nelle politiche di gestione dei rifiuti nel territorio. L'art. 199 del d.lgs n. 152/06, infatti, prevede che le Regioni predispongano e adottino i piani di gestione dei rifiuti, applicando la procedura in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), e rendano disponibili le informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione, anche in relazione alle osservazioni scritte presentate.

La Corte costituzionale¹ è investita del giudizio di legittimità costituzionale². La problematica investe l'art. 192 citato e si pone il dubbio che sia imposta alle Regioni di adottare il piano con atto amministrativo, all'esito di un procedimento che consenta una piena valutazione degli interessi ad esso sottesi, inerenti alla materia dell'ambiente.

Si violerebbero, inoltre, gli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost., per contrasto con i livelli minimi di tutela uniforme sul territorio nazionale e con il contenuto della funzione amministrativa statale di carattere programmatico stabiliti dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 poi convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016.

La Corte costituzionale, dopo aver rammentato la pacifica riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva dello Stato, afferma che **il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge.**

La legge dello Stato, nell'esercizio di una competen-

za esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa.

L'art. 199 non porrebbe un vincolo esplicito in tal senso, limitandosi a prevedere che per l'approvazione dei piani di gestione integrata dei rifiuti si applichi la procedura in materia di VAS. Si tratta, dunque, di valutare se la si debba leggere quale prescrittiva di un atto amministrativo di pianificazione.

Si ragiona che le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo in modo che le *“garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”, con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento*³.

La tutela dell'ambiente, peraltro, implica che l'intervento regionale previsto dalla legislazione statale avvenga *“nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali”*⁴.

Pertanto, al momento in cui il Legislatore stabilisce una procedura, comprensiva della partecipazione degli interessati e dell'acquisizione di pareri tecnici, come nel nostro caso, allora si intende un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue.



In conclusione il piano di gestione dei rifiuti deve essere adottato dalle Regioni con atto amministrativo.

1 Corte Cost., 23 gennaio 2019, n. 28.

2 Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR), nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti.

3 Corte costituzionale, del 20 giugno 2017, n. 174.

4 Corte costituzionale, del 6 giugno 2017, n. 173.



Il furto di dati da parte di un dipendente poi licenziato, quali conseguenze comporta alla società?

Un ex dipendente di una società, prima di essere allontanato dall'azienda dalla quale era stato assunto, ha copiato i dati dei *partners* commerciali in possesso dell'azienda al fine di poter inviare loro offerte concorrenziali ovvero il proprio CV.

È lecito domandarsi quali siano le conseguenze per la società da cui le informazioni sono state trafugate e quali azioni possono essere intraprese in merito.

In primo luogo occorre precisare che la presenza di un interesse strettamente personale del dipendente, fa sì che debba escludersi una responsabilità per fatto reato dell'ente di cui al Decreto 231 in quanto manca l'elemento essenziale dell'interesse o vantaggio dell'ente.

Alle medesime conclusioni si giunge tipizzando la fattispecie occorsa poiché, la condotta realizzata dal dipendente, non risulta appartenere ad alcun reato presupposto di cui al D.Lgs. 231/2001 neanche relativamente ai reati informatici.

Posto quanto sopra, si rileva che la condotta del dipendente risulta invece astrattamente rilevante con riguardo alla normativa sul trattamento dei dati personali in quanto, a prescindere dai suoi scopi, il dipendente ha posto in essere un'indebita violazione della privacy appropriandosi di informazioni che non attengono solo ai dati societari bensì anche relativi a persone fisiche.

A fronte di tale condotta, laddove i dati trafugati fossero stati di natura personale e non rinvenibili in visura camerale o altro strumento di pubblicità, allora il titolare del trattamento, individuato nella società in cui è avvenuto il c.d. *data breach* o furto di dati avrebbe dovuto:

- effettuare la notifica all'autorità di controllo dell'avvenuta violazione nei modi ed alle condizioni di cui all'art 33 del GDPR 679/16 ed adeguare le misure di sicurezza già in essere in ragione dell'evento lesivo occorso;
- comunicare la violazione dei dati personali ai sensi dell'art. 34 del GDPR 679/16 comunicazione che, in ogni caso, non è richiesta laddove sia *"soddisfatta una delle seguenti condizioni:*
 - a) *il titolare del trattamento ha messo in atto le misure tecniche e organizzative adeguate di protezione e tali misure erano state applicate ai dati personali oggetto della violazione, in*

particolare quelle destinate a rendere i dati personali incomprensibili a chiunque non sia autorizzato ad accedervi, quali la cifratura;

b) *il titolare del trattamento ha successivamente adottato misure atte a scongiurare il sopraggiungere di un rischio elevato per i diritti e le libertà degli interessati di cui al paragrafo 1;*

c) *detta comunicazione richiederebbe sforzi sproporzionati. In tal caso, si procede invece a una comunicazione pubblica o a una misura simile, tramite la quale gli interessati sono informati con analoga efficacia".*

Tra gli strumenti di cui la società deve dotarsi per evitare un trattamento illecito delle informazioni di cui è in possesso da parte dei propri dipendenti o da soggetti terzi, corre l'obbligo di annoverare il codice di condotta così come disciplinato e descritto all'art. 40 del medesimo Regolamento Europeo 679.

Ebbene riferimenti normativi disciplinano il **trattamento illecito dei dati e l'omessa adozione di strumenti idonei di tutela delle informazioni possedute dalla società (titolare del trattamento) rispetto alla tipologia di trattamento e con riguardo alle possibilità economiche del titolare del trattamento medesimo.**

Anche il datore di lavoro, pertanto, rischia di essere ritenuto responsabile per il fatto del dipendente a lui subordinato, che ha potuto commettere il furto di dati grazie all'assenza delle misure di prevenzione e controllo idonee a garantire la sicurezza dei dati trattati.

La mancata adozione delle misure idonee a ridurre al minimo i rischi è considerata difatti un'agevolazione alla commissione del crimine che non consente alla società, titolare del trattamento, di andare esente da colpa.



La captazione non autorizzata di informazioni personali in possesso di una società, da parte di un dipendente, comporta una responsabilità per l'ente stesso il quale non ha adottato misure in grado di proteggere le informazioni di cui è in possesso da eventuali utilizzi/diffusioni non autorizzati.

In ogni caso la società dovrà:

- notificare la fuga di informazioni personali all'autorità di controllo;
- comunicare agli interessati l'avvenuta fuga di informazioni;
- adottare strumenti più performanti ed idonei ad impedire il reiterarsi dell'evento.

4.4.

SOMMARIO

- 4.4.2. Perimetro dell'autoriciclaggio

CASS. PEN., SEZ. V, N. 5719, DEL 5 FEBBRAIO 2019

di *Lucia Giulivi* 358

“ Perimetro dell'autoriciclaggio ”

Nota alla sentenza della Cass. Pen., Sez. V, n. 5719, del 5 febbraio 2019

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

L'art. 648ter1 c.p. disciplina il reato commesso da chi intende *ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa*.

Detto reato, che comporta altresì una responsabilità per fatto reato dell'ente, sanziona chi concretamente impedisce di identificare la provenienza illecita di somme di denaro o altra utilità.

Con il presente scritto si intende disaminare il tenore letterale della normativa in commento con particolare riguardo alla terminologia usata dal legislatore che risulta tanto disattento in alcune parti (come attesta la formula in apertura del quarto comma “*fuori dai casi*” che lascia intendere la presenza di una *causa di non punibilità*) quanto accorto in altre (come dimostra l'inserimento dell'avverbio “*concretamente*” all'interno del comma 1).

La Corte, dunque, nella pronuncia che offre lo spunto per il presente contributo, rimarca fortemente l'importanza della concreta irrintracciabilità della provenienza delittuosa dell'utilità da reato accogliendo l'orientamento secondo il quale anche l'utilizzo personale delle utilità deve intendersi antiggiuridico.

IN SINTESI

- Con l'art. 3 comma 3° della Legge 186 del 2014, il legislatore ha introdotto nel codice penale l'autoriciclaggio (art. 648ter1 c.p.);
- detto reato intende punire chiunque, dopo aver concorso o commesso, un reato non colposo, occulti la provenienza illecita del provento del fatto commesso;
- l'autoriciclaggio si perfeziona anche se il soggetto agente non aveva pianificato, da principio, le condotte idonee ad occultare la provenienza illecita dell'utilità da reato;
- quanto alla *non punibilità* di cui al comma 4, la Corte nella citata pronuncia ne dettaglia il perimetro applicativo non dovendosi intendere valida a prescindere quando il denaro o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale;
- tale reato rileva altresì quale reato presupposto di cui all'art. 25-octies del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231;
- al fine di evitare il verificarsi del reato, l'ente dovrà aggiornare gli strumenti di controllo contenuti nel Modello 231.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

Il fatto

La Corte di legittimità della quinta sezione penale è stata chiamata a pronunciarsi sulla corretta applicazione dell'art. 648-ter1 c.p. in materia di autoriciclaggio.

Il soggetto sottoposto al procedimento penale, è stato chiamato a rispondere per i reati di cui:

- all'art. 416 c.p. (capo A);
- agli artt. 110 c.p. e L. Fall., art. 216, art. 223, comma 1, artt. 219 e 236 (capi B, C);
- agli artt. 110 c.p. e L. Fall., art. 223, comma 2, n. 1. in relazione all'art. 2621 c.c. (capi D, E, F);
- agli artt. 110 e 648-ter1 c.p. (capi G,H,I).

Nel presente contributo si offrirà un commento relativamente ai capi della sentenza G, H ed I afferenti alla sola fattispecie criminosa dell'autoriciclaggio.

Ebbene, nel caso di specie, le situazioni antigiuridiche legate alla formulazione del capo d'imputazione dell'autoriciclaggio, sono riassunte al numero 4 della parte in fatto della sentenza, nella quale si legge che l'imputato *“ha impiegato le risorse distratte dal patrimonio della [omissis] in attività economiche ed imprenditoriali riconducibili alla sua sfera di interessi o, comunque, del sodalizio criminale che aveva contribuito a promuovere, così da concretamente ostacolare l'identificazione della provenienza delle dette risorse”*.

Detta distrazione di somme di denaro rappresenta la chiosa di una serie di condotte criminose che costituiscono la base necessaria per la venuta in essere del reato in commento.

Ed infatti, come si avrà modo di dire nel prosieguo della trattazione, la formulazione dell'art. 648-ter1 c.p., si basa su di un *reato presupposto non colposo* che ha generato un utile all'agente il quale si adopera per nascondere le tracce della provenienza illecita dell'utile ottenuto.

Nella pronuncia in analisi, il soggetto condannato, per distrarre le somme dal patrimonio di una società:

1. *“ha promosso un sodalizio criminale costituito allo scopo di realizzare un numero indeterminato di delitti contro il patrimonio e l'economia - segnatamente specificamente organizzato, con apposita predisposizione di strutture e suddivisione di compiti tra gli associati, allo scopo di acqui-*

sire compagini imprenditoriali in crisi, per lo più operanti nel settore dell'erogazione di servizi sanitari, per drenarne le risorse patrimoniali in direzione di altre società orbitanti nel circuito della congrega, così depauperandole dei beni destinati alla garanzia dei creditori;

2. *fungendo da detentore di quote (prima nella misura del 30% e poi del 50%) e da Presidente del Consiglio di amministrazione, della società X - che deteneva il 95% delle quote della società Y in crisi e da socio unico di altra società Z (che acquistava le dette quote dalla X), nonché da amministratore di fatto della Y ammessa alla procedura di concordato preventivo, ha distolto dalla garanzia dei creditori della Y consistenti somme di denaro dirottate verso la controllante X mediante finanziamenti infragruppo dai quali la controllata non ritraeva alcun vantaggio ovvero verso altre società riconducibili alla sua sfera d'interessi in assenza di giustificazione all'esborso di denaro ovvero mediante la stipula di fittizi contratti di consulenza in favore della Y;*
3. *nelle stesse qualità, ha contribuito ad aggravare il dissesto della Y esponendo nei bilanci relativi agli esercizi 2014 e 2015, nonché comunicando, in sede di assemblea dei soci, fatti non veritieri relativi alla situazione patrimoniale e all'andamento economico della Y, segnatamente aumentando le attività e diminuendo le passività;*
4. *ha impiegato le risorse distratte dal patrimonio della Y in attività economiche ed imprenditoriali riconducibili alla sua sfera di interessi o, comunque, del sodalizio criminale che aveva contribuito a promuovere, così da concretamente ostacolare l'identificazione della provenienza delle dette risorse”*.

Dal riepilogo compiuto, per quanto d'interesse, emerge che la quasi totalità delle attività criminose di cui alla pronuncia in commento, risulta ricompresa altresì nel novero dei reati presupposto di cui al D.Lgs. 231 in materia di responsabilità per fatto reato dell'ente.

Più nello specifico si rileva che i reati commessi dall'imputato risultano astrattamente rilevanti anche ai sensi del D.Lgs. 231/2001 in quanto:

- l'art. 416¹ c.p. è indicato quale presupposto nell'art. 24-ter del D.Lgs. 231/2001 in materia di delitti di criminalità organizzata;

1 Art. 416 c.p. (Associazione per delinquere): *“Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni.*

Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni.

I capi soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori.

Se gli associati scorrono in armi le campagne o le pubbliche vie, si applica la reclusione da cinque a quindici anni.

SANZIONI

di Lucia Giulivi

- l'art. 2621² c.c. è reato base di cui all'art. 25-ter del D.Lgs. 231/2001 in merito ai *reati societari*;
- l'art. 648-ter¹ c.p. è contenuto nell'art. 25-octies del D.Lgs. 231/2001 rispetto ai reati di *ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*.

- il soggetto agente è rappresentato da colui il quale ha commesso un *reato non colposo* (e pertanto almeno con *dolo generico*) o ha concorso⁴ nella commissione dello stesso;
- la condotta adottata per impedire la tracciabilità delle somme di denaro o altra utilità con provenienza delittuosa è lasciata alla *"fantasia"* dell'agente, non prevedendo il legislatore delle modalità tipiche di azione.

Il reato

Il reato di autoriciclaggio rappresenta una fattispecie di reato *proprio, a forma libera*³, in quanto:

Ed infatti il testo del comma 1 dell'articolo in commento, prevede che: *"Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000*

La pena è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più.

Se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601, 601-bis e 602, nonché all'articolo 12, comma 3 bis, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché agli articoli 22, commi 3 e 4, e 22-bis, comma 1, della legge 1° aprile 1999, n. 91 si applica la reclusione da cinque a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a nove anni nei casi previsti dal secondo comma.

Se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti previsti dagli articoli 600bis, 600ter, 600 quater, 600 quater.1, 600 quinquies, 609 bis, quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto, 609 quater, 609 quinquies, 609 octies, quando il fatto è commesso in danno di un minore di anni diciotto, e 609 undecies, si applica la reclusione da quattro a otto anni nei casi previsti dal primo comma e la reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal secondo comma"

- 2 Art. 2621 c.c. (*false comunicazioni sociali*): *"Fuori dai casi previsti dall'articolo 2622, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, i quali, al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali dirette ai soci o al pubblico, previste dalla legge, consapevolmente espongono fatti materiali rilevanti non rispondenti al vero ovvero omettono fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale la stessa appartiene, in modo concretamente idoneo ad indurre altri in errore, sono puniti con la pena della reclusione da uno a cinque anni.*

La stessa pena si applica anche se le falsità o le omissioni riguardano beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi".

- 3 Cfr. Cass. pen. Sez. II, Sent., (ud. 18-07-2017) 07-09-2017, n. 40890 *"Quanto al profilo "intertemporale", va rilevato che il delitto di cui all'art. 648 ter c.p., comma 1, pur essendo a consumazione istantanea, è reato a forma libera e può anche atteggiarsi a reato eventualmente permanente quando il suo autore lo progetti ed esegua con modalità frammentarie e progressive"*. Nello stesso senso Cfr. A. Apollonio *"Autoriciclaggio e diritto comparato: efficacia della sanzione penale e ruolo della giurisprudenza tra modelli punitivi «monisti» e «pluralisti»"* in *Diritto Penale Contemporaneo* n. 4/2017.

- 4 Sul concorso di soggetti nel reato di autoriciclaggio, la Cassazione Penale, Sez. II, n. 17235, del 17 gennaio 2018, ha precisato che sussiste una differenziazione dei titoli di responsabilità tra i vari compartecipi alla condotta del caso di specie, dovendosi intendere quale scopo dell'autoriciclaggio quello di prevedere l'incriminazione della volontà di punire una condotta prima impunita.

Circa la punibilità dell'*extraneus* che concorre con l'autoriciclatore, lo stesso secondo la dottrina dominante, risponde non di concorso in *autoriciclaggio* ma per il reato di *riciclaggio*.

In particolare il collegio ha stabilito che *"il soggetto il quale, non avendo concorso nel delitto-presupposto non colposo, ponga in essere la condotta tipica di autoriciclaggio, o comunque contribuisca alla realizzazione da parte dell'intraneus delle condotte tipizzate dall'art. 648ter.1 c.p., continui a rispondere del reato di riciclaggio ex art. 648-bis c.p. (ovvero, ricorrendone i presupposti, di quello contemplato dall'art. 648ter c.p.) e non di concorso [...] nel (meno grave) delitto di autoriciclaggio ex art. 648-ter.1 c.p.*

Nel predetto caso, solo l'intraneus risponderà del delitto di autoriciclaggio".

Il ragionamento seguito dai giudici di legittimità si fonda dunque sulla *diversificazione dei titoli di reato in relazione a condotte concorrenti* come prospettato anche per diverse fattispecie criminose – richiamate proprio dagli stessi giudici per il caso in esame – come ad esempio il delitto di *evasione* (art. 385 c.p.) rispetto alla *procurata evasione* (art. 386 c.p.).

In conclusione *"l'art. 648-ter.1, c.p. prevede e punisce come reato unicamente le condotte poste in essere dal soggetto che abbia commesso o concorso a commettere il delitto non colposo-presupposto, in precedenza non previste e punite come reato.*

Diversamente, per quanto in questa sede assume rilevanza, le condotte concorsuali poste in essere da terzi extranei

di Lucia Giulivi

SANZIONI

a euro 25.000 a chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa".

La norma pertanto sanziona chiunque compia operazioni di qualsiasi genere al fine di ostacolare concretamente l'identificazione della provenienza delittuosa.

Il perimetro dell'ambito di applicazione della norma, dunque, è reso:

- dalla facoltà di impedire concretamente l'identificazione della provenienza illecita delle utilità derivanti da reato;
- dall'impiego del denaro o delle altre utilità che deve essere esclusivamente legato ad attività economiche⁵, finanziarie⁶, imprenditoriali o speculative.

Circa l'avverbio *concretamente*, lo stesso deve intendersi volto a sottolineare la capacità di dissimulare la natura delle somme o delle utilità ricavate da reato, di tal che non deve intendersi sufficiente un'attività che non impedisca, nei fatti, di risalire alla fonte dell'utilità ottenuta.

Questa puntualizzazione sull'efficacia dissimulatoria delle condotte idonee a configurare il reato di cui all'art. 648ter1 c.p., distingue detta fattispecie da quella di *riciclaggio* descritta nell'art. 648-bis c.p., volendo sanzionare solo quelle condotte anti-giuridiche

che effettivamente impediscono l'individuazione della provenienza delittuosa dei proventi escludendo, per converso, la sostituzione, il trasferimento e l'impiego di somme che sia comunque tracciabile e trasparente.

Il comma 4

La Corte nella pronuncia in commento, procede nella disamina della norma in parola puntualizzando i limiti della *clausola di non punibilità* contenuta nella stessa norma, al comma 4, precisando che "l'agente può andare esente da responsabilità penale solo e soltanto se utilizzi o goda dei beni proventi del delitto presupposto in modo diretto e senza che compia su di essi alcuna operazione atta ad ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa (Sez. 2, n. 30399 del 7/06/2018)".

Ed invero il comma 4 della norma in commento prevede che: "Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale".

Si tratta di una clausola molto controversa in quanto a seconda dell'interpretazione (*letterale* o *estensiva*) della stessa, può prevedere la punibilità della condotta anti-giuridica ovvero la sua irrilevanza penale.

Nello specifico:

- un primo orientamento, più restrittivo e sposato dai giudici di legittimità della pronuncia in commento, interpreta il comma 4 dell'art.

per agevolare la condotta di autoriciclaggio posta in essere dal soggetto che abbia commesso o concorso a commettere il delitto non colposo presupposto, titolare del bene di provenienza delittuosa "riciclato", conservano rilevanza penale quale fatto di partecipazione previsto e punito dall'art. 648-bis c.p. più gravemente di quanto non avrebbe in applicazione delle norme sul concorso di persone nel reato, ex artt. 110/117 e 648ter.1 c.p.).

- Al fine di definire l'attività economica sia consentito il rimando all'art. 2082 c.c. il quale nell'offrire la descrizione dell'imprenditore, prevede che "È imprenditore chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi", laddove per economicità deve intendersi il rapporto tra mezzo e risultato che, nel caso di specie deve essere legata ad un'attività produttiva o verosimilmente destinata alla produzione di beni e/o servizi.
- Si precisa che le attività finanziarie sono quelle compiute dai soggetti iscritti in appositi Albi così come precisa l'art. 106 (*Albo degli intermediari finanziari*) del D.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (*Testo Unico Bancario*), che al comma 1 prevede che "L'esercizio nei confronti del pubblico dell'attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma è riservato agli intermediari finanziari autorizzati, iscritti in un apposito albo tenuto dalla Banca d'Italia". Da detta definizione non si ricava la dicitura esatta di attività finanziaria che, tuttavia, può ricavarsi a contrario escludendo l'attività economica diretta alla produzione di beni o servizi. In ogni caso, risulta palese, l'impossibilità di includere in tale definizione l'attività di accreditare somme di denaro su di un dato conto corrente (sul punto, in merito al reato di cui all'art. 648ter c.p., *-Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita-* la Corte di Cassazione Penale, Sez. II, n. 33074 del 28 luglio 2016, ha disposto che "non costituisce né attività economica né attività finanziaria il mero deposito di una somma su una carta prepagata poiché, secondo la stessa dizione richiamata dal provvedimento impugnato e ripresa nell'atto di appello, è economica secondo la indicazione fornita dall'art. 2082 c.c., soltanto quella attività finalizzata alla produzione di beni ovvero alla fornitura di servizi ed in essa non rientra certamente la condotta contestata; né tantomeno può ritenersi sussistere nella condotta di versamento di somme in un conto corrente ovvero in una carta prepagata un'attività "finanziaria" con ciò facendosi riferimento ad ogni attività rientrante nell'ambito della gestione del risparmio ed individuazione degli strumenti per la realizzazione di tale scopo".

648ter1 c.p., specificando che la clausola in esso contenuta *“va intesa ed interpretata nel senso fatto palese dal significato proprio delle suddette parole e cioè che la fattispecie ivi prevista non si applica alle condotte descritte nei commi precedenti”*.

Così concludendo, dunque, *“una volta che la fattispecie criminosa di cui all’art. 648-ter.1 c.p. sia integrata in tutti i suoi requisiti, l’agente è sanzionabile penalmente, essendo del tutto indifferente che, alla fine delle operazioni di autoriciclaggio, egli abbia “meramente” utilizzato o goduto personalmente dei suddetti beni a titolo personale”*;

- in senso opposto, l’orientamento maggiormente estensivo, tende ad attrarre nell’alveo delle condotte non punibili tutte quelle aventi quale esito la mera utilizzazione o godimento personale dei proventi del reato⁷.

Pertanto, specificano gli Ermellini che, nel caso al vaglio, l’effettuazione di bonifici, disposti dall’amministratore di una società a favore della capogruppo - sotto forma di finanziamenti infragruppo-, e la successiva utilizzazione delle relative somme a garanzia di finanziamenti erogati agli apicali delle società del gruppo - ad esempio del finanziamento ottenuto per l’acquisto di una testata giornalistica-, ovvero per il pagamento di ratei di contratti di mutuo contratti dalla controllante o ancora quale provvista per l’emissione di assegni circolari a favore di una data cooperativa, **integrano pienamente la fattispecie di reato contestata**.

In conclusione, la Corte si è pronunciata sulla rilevanza dei prelievi anche infragruppo diretti ad occultare la provenienza illecita di denaro o beni che, dunque, non può ritenersi mero *post factum* non punibile in quanto esplicita un’ermeneutica applicativa già fatta palese dalla norma medesima.

Risvolti 231

Sebbene la pronuncia in commento non faccia menzione della rilevanza del reato di autoriciclaggio all’interno del D.Lgs. 231/2001, questo risulta compreso all’interno del decalogo dei reati presupposto e, precisamente, all’art. 25-octies del D.Lgs. 231/2001.

Ovvio che l’utilizzo personale dei proventi da reato risulta in contrasto con i presupposti individuati nel citato decreto 231, tra i quali si annovera la venuta in essere della responsabilità per fatto reato dell’ente in ragione dell’interesse dell’ente.

Ed infatti, principio cardine del decreto 231 è l’*interesse* o *vantaggio* dell’ente conseguente alla commissione di uno dei reati tassativamente in esso elencati. Ferme restando le annotazioni di ordine generale, la fattispecie di *autoriciclaggio* risulta particolarmente rilevante con riguardo al reimpiego dei proventi dell’attività criminosa all’interno di società appartenenti al medesimo gruppo.

Ed invero, in tal caso, si avrebbe una responsabilità, così, detta *da contagio*, tanto più plausibile, ad esempio, nei gruppi societari e nei consorzi di cooperative.

L’art. 648ter1 c.p. è stato inserito nel decreto 231 per il tramite dell’art. 3 comma 5 lett. b) della L 186/2014⁸ assolvendo all’esigenza di colmare la lacuna normativa esistente nel caso di riciclaggio compiuto in proprio favore e non per soggetti terzi.

Il reato in questione non solo è sanzionato aspramente a livello pecuniario (estendendo la propria cornice edittale ad un massimo di 1000 quote corrispondenti ad Euro 1.549.000,00) ma prevede altresì l’applicabilità delle sanzioni interdittive previste dall’art. 9° comma 2 del medesimo decreto 231.

Ciò detto, la pronuncia in commento, offre l’occasione per indicare alcuni elementi idonei a schermare

- 7 Entrambe le tesi sono state descritte nella già citata pronuncia della Cass. pen., Sez. II, n. 30399 del 5 luglio 2018 in cui la Corte, ha gettato le fondamenta dell’argomentazione ricalcata dagli Ermellini nella pronuncia in commento.
- 8 Legge rubricata *“Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all’estero nonché per il potenziamento della lotta all’evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio”*.
- 9 Art. 9 (Sanzioni amministrative): *“1. Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono:*
 - a) la sanzione pecuniaria;
 - b) le sanzioni interdittive;
 - c) la confisca;
 - d) la pubblicazione della sentenza.*2. Le sanzioni interdittive sono:*
 - a) l’interdizione dall’esercizio dell’attività;
 - b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell’illecito;
 - c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
 - d) l’esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l’eventuale revoca di quelli già concessi;
 - e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi”.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

la società dal rischio reato, soprattutto in ragione del fatto che l'autoriciclaggio attiene necessariamente all'aspetto economico e patrimoniale della società sul quale, è bene ricordare, il D.Lgs. 231 ha posto particolare attenzione come dimostrato dall'art. 6 comma 2 lett. c)¹⁰.

In considerazione di quanto assunto, risulta doveroso prevedere, all'interno dei Modelli di Organizzazione Gestione e Controllo, dei protocolli idonei a schermare **esclusivamente** i delitti base per l'autoriciclaggio, inclusi nel decalogo 231 poiché, diversamente opinando, si contravverrebbe al principio di tassatività dei reati presupposto del Decreto 231. Si suggerisce pertanto di adottare apposite procedure che impongano una tracciabilità della gestione contabile ed amministrativa valutando inoltre l'idoneità dei protocolli già in uso presso la società predisposti per evitare l'accadimento di altri reati "*confinanti*" con l'autoriciclaggio.

CONCLUSIONI

La pronuncia disaminata ha offerto degli spunti di riflessione sul tenore letterale dell'art. 648ter1 c.p. il quale, al suo comma 4 non prevede una condizione di non punibilità rispetto alle condotte descritte nei primi commi del medesimo articolo.

Ciò posto, stante l'importanza della fattispecie in commento, che ha esteso l'applicazione del decreto 231 anche al caso in cui le attività di riciclaggio siano compiute tra società del medesimo gruppo, occorre mantenere alta la guardia rispetto alla trascurabilità dei flussi finanziari dell'ente, garantendo in ogni macroarea economica e finanziaria il massimo della tracciabilità e del controllo di gestione.

10 Art. 6 (Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente) comma 2 del D.Lgs. 231/2001: "*In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:*

- a) *individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;*
- b) *prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;*
- c) *individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;*
- d) *prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;*
- e) *introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello*".

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "www.ambientelegaledigesta.it"

Il servizio è riservato ai soli utenti abbonati.

- 6 numeri, 12 mesi di accesso
- Consultazione con PC, iPad e tablet

Prezzo formato multimediale (in formato pdf):

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

Versione su carta

La rivista *cartacea* è in formato 21x29,7, stampata a due colori.

Dal 1° gennaio 2016 ai sensi della Legge 208/2015 ("stabilità 2016") l'aliquota IVA ex Dpr 633/1972 è applicata nella misura del 4% a giornali, libri e periodici.

- 6 numeri
- formato 21x29,7
- stampa a due colori
- spedizione: posta ordinaria
- consegna: circa 10 giorni

Prezzo formato cartaceo:

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

Versione cartacea più multimediale

Prezzo formato cartaceo più multimediale

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

L'abbonamento dà diritto alla risposta a tre quesiti gratuiti (verifica le condizioni generali di contratto su www.ambientelegaledigesta.it)

ambiente legale

DIGESTA

Ambiente Legale Srl

Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197 Roma

Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni

www.ambientelegaledigesta.it

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE** rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti

da spedire via e-mail a: abbonamenti@ambientelegale.it oppure collegarsi al sito www.ambientelegaledigesta.it

☐ SÌ, desidero abbonarmi a "AMBIENTE LEGALE-digesta", nella formula:

- ☐ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento annuale (Euro 345,00 IVA assolta dall'editore)
- ☐ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento biennale (Euro 690,00 IVA assolta dall'editore)
- ☐ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento triennale (Euro 828,00 IVA assolta dall'editore)
- ☐ "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento annuale (Euro 245,00 IVA inclusa)
- ☐ "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento biennale (Euro 490,00 IVA inclusa)
- ☐ "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento triennale (Euro 588,00 IVA inclusa)
- ☐ Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento annuale (Euro 395,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- ☐ Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento biennale (Euro 790,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- ☐ Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento triennale (Euro 948,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Effettuo il pagamento di euro _____ tramite:

- ☐ Banca Adriatica Spa (Terni - Via Cristoforo Colombo),
ABI 03111 - CAB 14401 - c/c 2406 cin "P" Cod. Iban: IT42P0311114401000000002406 - BIC: BLOPIT22
- ☐ carta di credito: ☐ carta sì ☐ visa ☐ master card

l'abbonamento è effettivo dal ricevimento del presente modulo compilato e sottoscritto per accettazione e della prova dell'avvenuto pagamento e dà diritto ai numeri della rivista dell'anno solare in corso.

Numero carta _____ CV2 _____ Scadenza _____

Intestata a _____

Nome / Cognome _____

Ragione Sociale _____

Via _____

Cap _____ Città _____ Prov. _____

Telefono _____ Fax _____

Sito internet _____ e-mail _____

P.IVA _____ C.F. _____

Data _____ Firma _____

Condizioni di contratto. L'Utente dichiara di conoscere ed accettare le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito www.ambientelegaledigesta.it che qui si hanno per intere integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs. 206/2005; l'invio del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.

Informativa ex D.Lgs. 196/2003. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.

I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra:

- ☐ Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
- ☐ Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per
essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti

SCOPRI LA NUOVA APP DI “*Ambiente Legale Digesta*”

Un mondo di informazioni
a portata di *click*



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Milano	02.87366838
Bologna	051.0353030
Roma	06.94443170
Terni	0744.400738

www.ambientelegale.it

www.ambientelegaledigesta.it