

# ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

## AGGIORNAMENTO

→ 325

- 1.16. Tecnologia 5G: una questione delicata
- 1.17. Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive
- 1.18. Attività d'impresa e rischi penali ai tempi del coronavirus
- 1.19. CAM per il Verde Pubblico: un nuovo traguardo per la *green economy*
- 1.20. Il trattamento di sanificazione con ozono
- 1.21. Accordo Anci-Conai: sottoscritto il nuovo Allegato Tecnico Carta
- 1.22. In arrivo i nuovi reati agroalimentari

2

## FOCUS

→ 369

- 2.6. Nuove norme per i rifiuti sanitari al tempo del Covid
- 2.7. Piani di gestione rifiuti: le novità attese dal recepimento delle direttive

3

## GESTIONE

→ 381

- 3.11. La dispersione dei farmaci in natura: una minaccia per la salute umana e per l'ambiente
- 3.12. Gli effetti del giudicato amministrativo di annullamento degli atti generali
- 3.13. La competenza dei Sindaci al tempo del Covid-19
- 3.14. Impianti mobili di disidratazione dei fanghi: perché sono esclusi dall'obbligo di autorizzazione alla gestione dei rifiuti?
- 3.15. EoW carta e cartone, il parere favorevole del CdS allo schema di regolamento

4

## RUBRICHE

→ 405

- 4.1. Tribunale  
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo  
L'avvicendamento del responsabile tecnico nell'impresa iscritta all'Albo?
- 4.3. Quesiti  
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione  
Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza tra autonomia e rapporto di dipendenza

24

# 1.

## AGGIORNAMENTO

→ 325

- **1.16. Tecnologia 5G: una questione delicata**  
di *Daniele Carissimi* e *Letizia Zavatti* ..... 326
- **1.17. Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive: tra indicazioni dell'ISS e dell'ISPRA e ordinanze regionali di assimilazione**  
di *Chiara Fiore* e *Giulia Todini* ..... 332
- **1.18. Attività d'impresa e rischi penali ai tempi dell'emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus**  
di *Stefano Bruno* ..... 339
- **1.19. CAM per il Verde Pubblico: un nuovo traguardo per la *green economy***  
di *Letizia Zavatti* ..... 346
- **1.20. Il trattamento di sanificazione con ozono**  
di *Giacomo Betti* ..... 351
- **1.21. Accordo Anci-Conai: sottoscritto il nuovo Allegato Tecnico Carta**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 356
- **1.22. In arrivo i nuovi reati agroalimentari: le modifiche alla disciplina penale e al D.Lgs. 231/2001**  
di *Greta Catini* ..... 360

# 2.

## FOCUS

→ 369

- **2.6. Nuove norme per i rifiuti sanitari al tempo del Covid**  
di *Giulia Ursino* ..... 370
- **2.7. Piani di gestione rifiuti: le novità attese dal recepimento delle direttive**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 375

# 3.

## GESTIONE

→ 381

- 3.11. **La dispersione dei farmaci in natura:  
una minaccia per la salute umana e per l'ambiente**  
di *Letizia Zavatti* ..... 382
- 3.12. **Gli effetti del giudicato amministrativo  
di annullamento degli atti generali**  
di *Sabrina Tosti* ..... 386
- 3.13. **La competenza dei Sindaci al tempo del Covid-19**  
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CASS. CIVILE, SEZ. II, DEL 25 FEBBRAIO 2020, N. 4961  
di *Giacomo Betti* ..... 392
- 3.14. **Impianti mobili di disidratazione dei fanghi: perché sono esclusi  
dall'obbligo di autorizzazione alla gestione dei rifiuti?**  
di *Valentina Bracchi* ..... 396
- 3.15. **EoW carta e cartone, il parere favorevole del CdS  
allo schema di regolamento**  
di *Antonio Mogavero* ..... 400

# 4.

## RUBRICHE

→ 405

- 4.1. Tribunale ..... 407
  - 4.1.1. Penale ..... 408
  - 4.1.2. Amministrativo ..... 412
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 ..... 415
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea ..... 416
- 4.2. Il punto sull'Albo
  - 4.2.3. L'avvicendamento del responsabile tecnico  
nell'impresa iscritta all'Albo Gestori Ambientali  
di *Emiliano Bergonzoni* ..... 420
- 4.3. Quesiti ..... 425
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
  - 4.4.3. Responsabile per la prevenzione della corruzione e della  
trasparenza tra autonomia e rapporto di dipendenza  
di *Lucia Giulivi* ..... 448



ambiente legale  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

# Le Filiere nelle Direttive Comunitarie

COSTO DEL CORSO

**297,00** (IVA esclusa)



**\*ONLINE\* - DIRETTA WEBINAR**

**DAL 17 SETTEMBRE 2020 al 15 DICEMBRE 2020**

*e*

**DAL 2 OTTOBRE 2020 al 17 DICEMBRE 2020**

Dopo aver affrontato le regole generali della gestione dei rifiuti, alla luce delle più importanti novità normative, Ambiente Legale vuole dedicare spazio a specifiche filiere di rifiuti e temi sottoposti a norme di settore.

*Rifiuti cimiteriali, del verde, imballaggi, RAEE, olii esausti, pile, veicoli fuori uso, ma anche la gestione dei fanghi, del CSS, delle discariche, l'incenerimento e la tariffa sui rifiuti, saranno solo alcuni degli argomenti trattati.*

Verranno scandagliate tutte le regole pratiche di gestione, fornendo un kit di regole operative e chiare per sapere tutto della filiera di tuo interesse.

**16 Moduli totali - DIRETTA WEBINAR**

*Iscriviti e partecipa anche tu al corso, ti forniremo un kit di regole pratiche per conformare la tua azienda alle novità normative in modo chiaro e semplice per non incorrere in gravose sanzioni.*

**[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it) • [formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)**



**ambiente legale**

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE



**Proprietario ed editore:**

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2611-5220

**Direttore responsabile**

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

**Coordinamento editoriale:**

Dott.ssa Giovanna Galassi  
[info@ambientelegale.it](mailto:info@ambientelegale.it)

**Layout e grafica:**

Ester Chiocchia  
[grafica@ambientelegale.it](mailto:grafica@ambientelegale.it)

**Ufficio commerciale (marketing e pubblicità):**

Dott.ssa Claudia Pozzi  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

**Servizio clienti e ufficio abbonamenti:**

[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)  
Terni: +39 0744.400738      Milano: +39 02.87366838  
Bologna: +39 051.0353030      Roma: +39 06.94443170

**Comitato Scientifico**

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

Tutti gli articoli sono disponibili anche on line, alla pagina  
[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it)

**Proprietà letteraria riservata**

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

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

**Note per gli autori**

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

**ABBONAMENTI**

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

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

**DISTRIBUZIONE**

In vendita per abbonamento.

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

**Prezzi di abbonamento alla rivista, 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)

**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

## APPALTI

*Appalti: vademecum per appalti veloci e semplificati*

Nell'ottica di assicurare celerità alle procedure di affidamento in concomitanza con l'emergenza epidemiologica Covid-19, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha realizzato un apposito vademecum rivolto alle stazioni appaltanti. L'obiettivo è di fornire alle amministrazioni una ricognizione delle norme attualmente in vigore per rispondere a tutte le situazioni in cui si renda necessaria un'accelerazione o una semplificazione delle gare.

Invero, il D.lgs. 50/2016 cd. Codice dei Contratti Pubblici già contempla diverse misure che consentono il ricorso a procedure rapide, anche al di fuori di contesti emergenziali, che il vademecum passa in rassegna. In chiosa, inoltre, il documento si sofferma sulla necessità da parte delle stazioni appaltanti di assicurare la massima pubblicità agli atti adottati anche in regime di emergenza.

## TERZO SETTORE

*Bilancio degli enti del terzo settore: modulistica*

È stato pubblicato il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 5 marzo 2020 con la seguente modulistica:

- a) modello stato patrimoniale;
- b) modello rendiconto gestionale;
- c) modello relazione di missione;
- d) modello rendiconto per cassa.

Il Decreto dà esecuzione all'articolo 13 del Codice del Terzo Settore, il quale prevede indicazioni minime sul bilancio da redigere per gli enti del terzo settore che non esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale. Invero, a partire dal 2021, gli enti del Terzo Settore con ricavi, rendite, proventi o entrate non inferiori a 220.000 euro devono redigere un bilancio di esercizio con stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione. Per gli Enti che, invece, hanno ricavi inferiori a 220.000 euro, basterà un bilancio in forma di rendiconto per cassa.

## AUTORIZZAZIONI

*Decreto Cura-Italia: prorogata la validità del DURC*

L'art. 103 del Decreto "Cura Italia" stabilisce che tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020. Per l'effetto di tale disposizione anche i DURC (documenti attestanti la regolarità contributiva degli operatori economici) la cui data di scadenza è ricompresa tra il 31 gennaio 2020 e il 15 aprile 2020, devono ritenersi validi fino al 15 giugno 2020. A questo proposito, in data 8 aprile 2020, l'INPS ha pubblicato il messaggio n. 1546, nel quale illustrava le modalità di gestione della verifica della regolarità contributiva in applicazione della proroga introdotta.

## TERZO SETTORE

*COVID-19: novità per il terzo settore*

La Legge del 24 aprile 2020, n. 27, conversione in legge del decreto Cura Italia, ha reso definitive le misure disposte dal decreto, apportando alcune novelle nel mondo del Terzo Settore. L'intervento più rilevante riguarda l'estensione del termine di approvazione dei bilanci al 31 ottobre 2020 per tutti gli enti non profit. Dunque la platea si allarga non ricomprendendo solo le organizzazioni di volontariato (Odv), le associazioni di promozione sociale (Aps) e le Onlus, come previsto nel testo originario. Inoltre, per i medesimi enti, costituitesi prima del 3 agosto 2017, è stata confermata la data del 31 ottobre 2020 per eventuali modifiche statutarie. Le Odv, le Aps e le Onlus sono state autorizzate a svolgere le attività correlate alle elargizioni del 5 per mille 2017 entro la data del 31 ottobre 2020. Inoltre, per l'anno 2020, il termine per la redazione del rendiconto sull'utilizzo delle somme percepite è stato portato a 18 mesi (prima era di un anno) dalla data di ricezione delle somme stesse.

## AUTORIZZAZIONI

*Proroga certificazioni f-gas*

Il D.L. 18/2020 c.d. “*Cura Italia*”, convertito con L. 27/2020, ha apportato una serie di proroghe sui vari adempimenti ambientali in scadenza nel periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19. In particolare, l’art. 103 comma 2 stabilisce che tutti gli atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. Tale previsione ricomprende le certificazioni in materia di gas fluorurati ad effetto serra. E’ quanto ha chiarito con la circolare n. 33170 dell’8 maggio 2020 il Ministero dell’Ambiente ribadendo che i certificati rilasciati alle persone fisiche e alle imprese ai sensi del D.P.R. n. 146/2018, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

## ALTRO

*Decreto Rilancio: riqualificazione energetica*

A seguito della diffusione della pandemia da Covid-19, il Governo ha emanato il DL n. 34/2020, c.d. Decreto Rilancio, grazie al quale sono state introdotte una serie di misure in materia di sicurezza, ambiente ed energia volte a sostenere la ripresa del lavoro e dell’economia nel nostro Paese. Tra gli strumenti di sostegno ad una ripresa all’insegna dello sviluppo sostenibile particolare importanza rivestono gli ecobonus previsti per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, nei limiti in cui essi siano conformi ai Criteri Ambientali Minimi in materia di edilizia contenuti nel Decreto Ministeriale 11 ottobre 2017. In particolare, l’art. 119 del Decreto Rilancio prevede detrazioni fiscali del 110%, tra l’altro, per alcune tipologie di interventi di isolamento termico delle superfici realizzati tra il 1° luglio 2020 e il 31 dicembre 2021, qualora i materiali isolanti utilizzati siano conformi ai requisiti di cui ai CAM Edilizia, che dettano criteri circa la composizione di detti materiali, le certificazioni possedute e il loro impatto ambientale.

## APPALTI

*Decreto Rilancio: esonero versamento dei contributi per la partecipazione alle procedure di gara*

Con la delibera 289 del 1° aprile 2020, l’ANAC aveva prospettato la possibilità di esonerare stazioni appaltanti e operatori economici dal versamento dei contributi dovuti per la partecipazione alle procedure di gara allo scopo di sostenere la ripresa del sistema produttivo e alleggerire le imprese in termini di spese.

La proposta in questione ha trovato accoglimento nell’art. 65 del Decreto Legge n. 34 del 19 maggio 2020 (c.d. Decreto Rilancio), che ha previsto l’esonero temporaneo del pagamento dei contributi dovuti dai soggetti pubblici e privati per la partecipazione alle procedure di gara avviate dopo il 19 maggio 2020 e fino al 31 dicembre 2020. **Fino alla fine di quest’anno, pertanto, stazioni appaltanti e operatori economici saranno dispensati dal versamento dei contributi previsti ai sensi dell’art. 1 c. 65 L. 266/2005.**

## RESPONSABILITÀ

*Responsabilità del datore di lavoro in tempo di COVID-19*

Con la circolare del 22 maggio 2020, l’INAIL è tornato a pronunciarsi sulla responsabilità del Datore di Lavoro in relazione al contagio da COVID-19 come infortunio sul lavoro. Si ribadisce la natura di infortunio sul lavoro del contagio da COVID-19, al pari di qualunque altra infezione data da agenti biologici, che sia contratta sul luogo di lavoro, specificando che l’indennità per inabilità temporanea assoluta copre anche il periodo di quarantena o di permanenza domiciliare fiduciaria con la conseguente astensione dal lavoro. Tale automatismo, invece, è stato escluso dalla Circolare INAIL in merito alla Responsabilità del Datore di Lavoro e così il riconoscimento della tutela assicurativa in caso di contagio da COVID-19 non equivale a riconoscere una automatica Responsabilità penale o civile del Datore di Lavoro.

231

**La nuova UNI/PdR83 tra COVID e Modelli 231**

L'equiparazione tra il modello 231 e i sistemi di gestione ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 81/2008 è pacificamente riconosciuta dal medesimo Testo Unico per la Sicurezza e precisamente dal comma 5 dello stesso articolo 30. A fronte di tale equiparazione ovviamente limitata ai profili in materia di sicurezza sul lavoro e quindi, per quanto riguarda la responsabilità per fatto reato dell'ente, rispetto all'art. 25-septies del Decreto 231 e sulla scia delle responsabilità sempre crescenti addossate agli imprenditori anche con riguardo al rischio da contagio, è stata recentemente pubblicata la UNI/PdR83 "Modello semplificato di Organizzazione e Gestione della salute e sicurezza sul lavoro, di cui al D.lgs. 81/2008, per micro e piccole imprese". Il documento intende offrire delle soluzioni organizzative volte a mitigare il rischio 231 in materia di sicurezza sul lavoro con particolare riguardo ai problemi applicativi che a volte i sistemi di gestione possono incontrare in piccole e micro imprese. Non esiste ad oggi una certificazione che renda esente da responsabilità 231 poichè l'efficacia esimente del modello viene valutata dal giudicante nella prassi operativa e non in base al possesso o meno di un attestato.

231

**Antimafia e anticorruzione nel decreto liquidità**

Tra le novità l'introduzione nel ddl di conversione, dell'art. 1 bis (dichiarazione sostitutiva per le richieste di nuovi finanziamenti) che ha posto l'accento su alcuni requisiti (di moralità e legalità) richiesti a colui il quale intende ottenere finanziamenti di cui al Decreto in embrione. Tra le attestazioni che devono essere fornite dal richiedente, è precisato che il titolare o legale rappresentante istante e i soggetti sottoposti ai controlli di cui al D.Lgs. 159/2011 non si trovino in una delle condizioni ostative previste dall'articolo 67 e quindi non siano stati raggiunti da una misura di prevenzione antimafia e dalle relative conseguenze. Sotto diverso aspetto si è modificato l'art. 1 comma 53 della legge 190 del 2012 nel quale è contenuto l'elenco delle attività a maggior rischio di infiltrazione mafiosa. **La modifica scioglie un nodo gordiano relativamente all'inserimento delle attività di recupero dei rifiuti all'interno delle aree maggiormente a rischio comportando così, seppur implicitamente, l'obbligatorietà dell'iscrizione in white list per i relativi operatori del settore.**

## RESPONSABILITÀ

**Agenti cancerogeni e tutela lavoratori**

Il Consiglio dei Ministri lo scorso 21 maggio ha approvato, in esame definitivo, un decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2017/2398, che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni durante il lavoro.

Nel comunicato leggiamo che il provvedimento apporta variazioni alle norme volte ad assicurare un'adeguata sorveglianza sanitaria dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni durante il lavoro.

Nello specifico si prevede che il medico o l'autorità responsabile della sorveglianza sanitaria dei lavoratori possa segnalare che la stessa debba proseguire anche dopo il termine dell'esposizione, per il periodo di tempo che ritiene necessario per proteggere la salute del lavoratore interessato. Inoltre, il testo prevede specifiche modifiche alle norme sui lavoratori esposti alla polvere di silice cristallina respirabile.

## RESPONSABILITÀ

**Delega di funzioni: c'è l'obbligo di vigilanza**

A fronte di una delega di funzioni legittimamente conferita in conformità alle disposizioni di legge il delegante è liberato di ogni responsabilità o piuttosto permane un dovere di vigilanza? Ebbene la Cassazione Sez. III n. 12642 del 22 aprile 2020 ribadisce che permane comunque un obbligo di vigilanza del delegante circa il corretto uso della delega da parte del delegato, secondo quanto la legge dispone.

Pertanto, in presenza di un atto di delega espresso, inequivoco e certo che investa persona tecnicamente capace, dotata delle necessarie cognizioni tecniche e dei relativi poteri decisionali di organizzazione, gestione, controllo e spesa – si verifica il subentro del delegato nella posizione di garanzia che fa capo al delegante, fermo restando, comunque, l'obbligo, a carico di quest'ultimo, di vigilare e di controllare che il delegato usi correttamente la delega, secondo quanto la legge prescrive.

## TRASPORTO

*Trasporto di rifiuti senza autorizzazione: quale la natura del reato?*

La Cass. Sez. III del 28 aprile 2020 nella sentenza n. 13105 ribadisce l'orientamento secondo il quale il reato di trasporto di rifiuti senza autorizzazione (art. 256, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) ha natura di reato istantaneo e non abituale, in quanto si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, essendo sufficiente un unico trasporto ad integrare la fattispecie incriminatrice. Ancora, si precisa che il reato non si dovrebbe essere configurare quando la condotta oltre ad essere unica, sia anche assolutamente occasionale (cfr., specificamente, Sez. 3, n. 8193 del 11/02/2016, Revello, Rv. 266305-01, la quale ha escluso l'occasionalità della condotta, pur essendo stato effettuato il trasporto in un'unica occasione, atteso che l'ingente quantità di rifiuti denotava lo svolgimento di un'attività commerciale implicante un minimum di organizzazione necessaria alla preliminare raccolta e cernita dei materiali).

## AUTORIZZAZIONI

*VIA: la funzione*

Il Consiglio di Stato, Sez. II, nella pronuncia del 6 aprile 2020, n. 2248 chiarisce la funzione della VIA, ribadendo che lo scopo è esprimere un giudizio sulla compatibilità di un progetto valutando il complessivo sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita, che non è dunque espressione solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte amministrative discrezionali, con la conseguenza della sottrazione di tali scelte al sindacato del giudice amministrativo se non laddove ricorrono evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errore di fatto.

Quando si procede al giudizio di compatibilità ambientale è sulla base di una commistione tra oggettivi criteri di misurazione con profili intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera.

## PRIVACY

*Richiesta di test sierologici ai dipendenti: i chiarimenti del garante privacy*

Lo scorso 14 maggio 2020, il Garante Privacy, ha pubblicato nuove FAQ relativamente al trattamento dei dati sanitari sul luogo di lavoro legati alla situazione emergenziale data dal virus COVID-19. Si sono puntualizzati i limiti del Datore di Lavoro nella possibilità di richiedere ai propri dipendenti l'effettuazione dei test sierologici. Il Garante, invero, specifica che tale richiesta può essere avanzata solo se disposta dal medico competente e in ogni caso, nel rispetto delle indicazioni fornite dalle autorità sanitarie, anche in merito all'affidabilità e all'appropriatezza di tali test. Il Garante, inoltre, ha specificato che le informazioni relative alla diagnosi o all'anamnesi familiare del lavoratore non possono essere trattate dal datore di lavoro (ad esempio, mediante la consultazione dei referti o degli esiti degli esami), salvi i casi espressamente previsti dalla legge. Tuttavia, possono essere trattati i dati relativi al giudizio di idoneità alla mansione specifica e alle eventuali prescrizioni o limitazioni che il medico competente può stabilire come condizioni di lavoro.

## FERTIRRIGAZIONE

*Nuovo regolamento UE sul riutilizzo agronomico dell'acqua*

E' stato adottato il nuovo Regolamento Europeo 741/2020 recante "Prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua". Il provvedimento si inserisce nell'ambito delle misure dell'Unione Europea per fronteggiare il problema della carenza idrica e della siccità e stabilisce le prescrizioni minime applicabili alla qualità dell'acqua e al relativo monitoraggio, nonché disposizioni sulla gestione dei rischi, e sull'utilizzo sicuro delle acque affinate nel quadro di una gestione integrata delle risorse idriche. Più nello specifico esso trova applicazione ogni volta che le acque reflue urbane trattate sono riutilizzate, in conformità dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 91/271/CEE, a fini irrigui in agricoltura. La produzione e l'erogazione di acque affinate destinate a scopi irrigui in agricoltura sono subordinate al rilascio di un permesso. Il riutilizzo dell'acqua è un'alternativa promettente per molti Stati membri: attualmente, tuttavia, solo un piccolo numero di essi pratica il riutilizzo dell'acqua e ha adottato disposizioni legislative o norme nazionali a tale riguardo.

## SANZIONI

*Revisione dei valori limite per i POP*

Il Regolamento POP - Regolamento (UE) 2019/1021 - che al fine di tutelare la salute umana e l'ambiente dagli inquinanti organici persistenti si pone come obiettivo di ridurre gradualmente sino all'eliminazione, l'immissione in commercio e l'uso di sostanze soggette alla convenzione o al protocollo sui POP, dispone altresì in merito ai rifiuti contenenti o contaminati da dette sostanze. I valori limite nei rifiuti di inquinanti organici persistenti (POP) elencati negli allegati IV e V del regolamento (UE) 2019/1021 devono essere rivalutati e rivisti dalla Commissione entro il 2021. La Commissione ha commissionato a un consorzio (composto da RPA Europe, Risk & Policy Analysts (RPA), INERIS e Bio Innovation Service), lo studio di valutazione d'impatto della revisione, preliminare alla predisposizione di una proposta legislativa. Secondo la timeline pubblicata sul sito dedicato (<https://popsinwaste.eu/>), • entro Giugno 2020 terminerà la fase di consultazione delle parti interessate e sarà predisposta una relazione intermedia; • entro settembre 2020 sarà redatto il progetto di relazione finale; • entro ottobre 2020 sarà pubblicata la relazione finale.

## TRASPORTO

*Spedizioni tra Paesi UE e miscele di rifiuti di carta, cartone e prodotti in carta*

Il 28 maggio 2020, la Corte di Giustizia Europea si è espressa sulla questione relativa alla corretta procedura di spedizione - tra Stati Membri dell'Unione europea - di "rifiuti consistenti in carta, cartone e prodotti di carta destinati a recupero", cui il Reg. CE/1013/2006 attribuisce il codice B3020 dell'Allegato V.

Secondo la CGUE la miscela di rifiuti consistenti in carta, cartone e prodotti di carta destinati a recupero avente codice B3020 - che contiene fino al 10% di materiali contaminati - ben può essere fatta rientrare nell'Allegato III del Reg. CE/1013/2006 e, per l'effetto, essere spedita all'interno dell'Unione Europea con la procedura semplificata con obblighi di informazione. Ciononostante, tale possibilità è subordinata all'assenza, nella miscela di rifiuti spediti, di "altri rifiuti" di cui al codice B3020 e di altri materiali che possano contaminare il carico al punto da impedirne il recupero secondo metodi ecologicamente corretti. In tale ultimo in caso, infatti, la procedura di spedizione che dovrà essere applicata sarà quella più onerosa di notifica e autorizzazione preventive scritte.

## PNEUMATICI FUORI USO

*Novità sul calcolo degli obiettivi di gestione degli PFU*

In sede di conversione in legge del D.L. 23/2020, c.d. Decreto Liquidità, approvato dal Parlamento il 4 giugno 2020 sono state introdotte importanti novità con riguardo agli obblighi di gestione degli Pneumatici Fuori Uso. In particolare, l'art. 4-ter del Decreto rubricato "Obiettivi annuali di gestione di pneumatici fuori uso" dispone che, in ragione della situazione emergenziale derivante dalla pandemia di COVID-19 e delle misure adottate per contenerla, gli obiettivi di gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso su base annuale fissati ai sensi dell'art. 228, c. 1, D.Lgs. 152/2006, pari a quelli immessi nel mercato e destinati alla vendita nell'anno precedente, per l'anno in corso dovranno essere parametrati al biennio 2020-2021. Tale misura nasce dalla circostanza per la quale, durante il periodo di lock-down degli ultimi mesi, i produttori di pneumatici hanno continuato a svolgere il servizio di raccolta degli PFU senza tuttavia poter proseguire con la propria attività economica e produttiva.

## END OF WASTE

*Registro delle autorizzazioni End of Waste*

È stato pubblicato in Gazzetta (n.142 del 5-6-2020), il decreto del 21 aprile sulle Modalità di organizzazione e di funzionamento del registro nazionale per la raccolta delle autorizzazioni rilasciate e degli esiti delle procedure semplificate concluse per lo svolgimento di operazioni di recupero, di cui all'art. 184-ter comma 3-septies del TUA. Il registro nazionale delle autorizzazioni al recupero sarà istituito all'interno della piattaforma già esistente "Monitor Piani", istituita dal Ministero presso l'Albo Nazionale gestori ambientali per il monitoraggio dei piani regionali e sarà interoperabile con il Catasto Rifiuti e con Il Registro Elettronico Nazionale. Vi saranno due sezioni: una dedicata alle autorizzazioni ordinarie e l'altra destinata a raccogliere gli esiti delle procedure semplificate e saranno implementate direttamente dalle autorità competenti, contestualmente alla comunicazione al Ministero. Il registro sarà accessibile all'ISPRA e alle ARPA al fine di poter svolgere il controllo a campione, nonché a tutte le autorità e le pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta.

# 1.

## SOMMARIO

- **1.16. Tecnologia 5G: una questione delicata**  
di *Daniele Carissimi* e *Letizia Zavatti* ..... 326
- **1.17. Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive: tra indicazioni dell'ISS e dell'ISPRA e ordinanze regionali di assimilazione**  
di *Chiara Fiore* e *Giulia Todini* ..... 332
- **1.18. Attività d'impresa e rischi penali ai tempi dell'emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus**  
di *Stefano Bruno* ..... 339
- **1.19. CAM per il Verde Pubblico: un nuovo traguardo per la *green economy***  
di *Letizia Zavatti* ..... 346
- **1.20. Il trattamento di sanificazione con ozono**  
di *Giacomo Betti* ..... 351
- **1.21. Accordo Anci-Conai: sottoscritto il nuovo Allegato Tecnico Carta**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 356
- **1.22. In arrivo i nuovi reati agroalimentari: le modifiche alla disciplina penale e al D.Lgs. 231/2001**  
di *Greta Catini* ..... 360

# “Tecnologia 5G: una questione delicata”

di **DANIELE CARISSIMI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

e di **LETIZIA ZAVATTI**

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

## ABSTRACT

Tecnologia 5G, uno strumento in grado di rivoluzionare il mondo della comunicazione o una minaccia per la salute dell'uomo e la salubrità dell'ambiente?

Un dibattito ancora aperto, che ha coinvolto le più importanti fazioni politiche, uomini di scienza e privati cittadini.

Una discussione che si è accesa di nuova linfa a seguito della conversione in legge del Decreto Cura Italia, che con una norma *ad hoc* sembrerebbe avallare le Compagnie telefoniche allo svolgimento di ogni azione utile al potenziamento delle infrastrutture di comunicazioni elettroniche e che – secondo alcuni – implicitamente autorizzerebbe una vera e propria manovra di lancio del 5G.

Un contributo, questo, che vuole porre un punto fermo sulla “*questione 5G*”.

Dove siamo arrivati? Quale è lo stato dell'arte?

La capacità di valutare la fondatezza dei fenomeni, infatti, passa per un'accurata conoscenza dei dati e delle fonti che ne stanno alla base.

## IN SINTESI

- Con la conversione in legge del Decreto Cura Italia, si è riaperto il dibattito relativo al 5G, per una norma che sembrerebbe avallare l'utilizzo di tale tecnologia;
- la tecnologia 5G, avendo un segnale più forte ma di minore gettata, presuppone l'installazione di ulteriori antenne;
- la tesi contraria fa leva sugli effetti nocivi dell'esposizione a più antenne e ai conseguenti campi elettromagnetici;
- pubblicazioni scientifiche dimostrano che non sono noti con certezza gli effetti negativi sulla salute causati dall'esposizione a breve o lungo termine alle radiazioni elettromagnetiche del 5G;
- in Italia numerosi Sindaci hanno vietato la tecnologia 5G, tanto da richiedere l'intervento dell'ANCI;
- la normativa Italiana sull'esposizione ai campi elettromagnetici (5G sì o no) è una delle più stringenti d'Europa.

di Daniele Carissimi e Letizia Zavatti

## INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

Tecnologia 5G:  
una questione delicata

## 1. La tecnologia 5G

La prima domanda che sorge spontanea ai meno avvezzi al mondo della tecnologia verte innanzitutto sul significato di “*tecnologia 5G (Five Generation Technology)*”.

Ebbene, con il termine 5G si indicano le tecnologie e gli *standard* di nuova generazione per la comunicazione mobile che oggi consentono di trasmettere grandi quantità di dati in breve tempo e che sono particolarmente utili - non solo per migliorare le prestazioni degli *smartphone* - ma anche per applicazioni quali la guida di autoveicoli senza pilota, la telemedicina e financo le connessioni di droni (per trasmissioni di immagini a scopo di sorveglianza o intrattenimento).

Con il 5G cambia a tutti gli effetti il *paradigma* della trasmissione dei dati, che passa dall'essere incentrato sulla *struttura* che genera le onde elettromagnetiche - e dunque sulla sua potenza e capacità di copertura del territorio - all'*utente* che ne usufruisce<sup>1</sup>.

Ed invero, le prestazioni offerte dalla tecnologia 5G sono possibili grazie al c.d. *beam-forming*, ovvero alla capacità della stazione radio base di indirizzare il fascio di onde emesso *direttamente* verso l'utente, invece che produrre, come le antenne dei normali ripetitori, un campo magnetico ad ampio raggio e di intensità costante.

Quanto alle bande di frequenza sfruttate dalla tecnologia 5G in Italia, stando a quanto indicato dall'Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni (AGCOM) nella Delibera n. 231/18/CONS avente ad oggetto “*Procedure per l'assegnazione e regole per l'utilizzo delle frequenze disponibili nelle bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26.5-27.5 GHz per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche al fine di favorire la transizione verso la tecnologia 5G, ai sensi della legge 27 dicembre 2017, n. 205, (2018)*”, esse dovrebbero raggiungere al massimo i 26,5- 27,5 GHz<sup>2</sup>.

Banda che riguarda le cosiddette onde millimetriche che, a causa dell'elevata attenuazione subita nella propagazione, danno luogo ad *aree di copertura spazialmente molto limitate*.

Ciò si spiega in quanto ad una maggiore frequenza dell'onda corrisponde una maggiore velocità di trasmissione, ma anche una minore distanza che il segnale può percorrere. Più bassa è la frequenza, invece, maggiore risulta essere la gittata del segnale e inferiore la velocità di trasmissione.

Inoltre, con riguardo alla tecnologia 5G, occorre rilevare che un segnale trasmesso a frequenze elevate (come i 26 GHz) viene facilmente assorbito dai gas presenti naturalmente nell'aria che respiriamo, dai muri degli edifici e persino dagli alberi e, specularmente, possiede una scarsa capacità di penetrazione. In ragione delle descritte caratteristiche e a causa della molteplicità di applicazioni del 5G, l'installazione della tecnologia in commento richiede quindi un *incremento notevole del numero di impianti* collocati sul territorio rispetto a quanto oggi siamo abituati vedere.

Capite quindi le caratteristiche principali della *Five Generation Technology*, cerchiamo ora di capire quali sono le principali argomentazioni addotte da coloro che, a vario titolo, ne promuovono o condannano gli effetti e quale è l'approccio dell'Italia nei confronti dell'installazione di tali infrastrutture.

\*\*\*

## 2. Le ricadute sulla salute della rete 5G

Se alla maggiore frequenza delle onde elettromagnetiche generate dalle reti 5G - funzionale all'ottenimento di una maggiore velocità di trasmissione - corrisponde una minore gittata del segnale, va da sé che al fine di garantire un'efficace trasmissione dei dati su tutto il territorio, il numero di antenne necessarie sia maggiore e la distanza tra le stesse più ravvicinata di quanto accada ora con le infrastrutture per il 2G, 3G e 4G.

Ad avviso di coloro che si schierano contro la sperimentazione e il progresso promesso dalla *Five Generation Technology*, pertanto, ciò porterebbe le persone a vivere a distanze molto ridotte dalle antenne, e questa vicinanza potrebbe essere rischiosa per la salute.

Tale dato dunque ha contribuito ad alimentare lo scetticismo di chi considera le onde generate dalla rete 5G dannose per gli organismi viventi.

Più precisamente, i principali argomenti addotti a sostegno della tesi della pericolosità delle onde elettromagnetiche di quinta generazione sono stati raccolti all'interno di numerosi appelli rivolti alle Istituzioni nazionali ed europee da Associazioni, cittadini e parlamentari.

Tra questi, particolare rilievo ha assunto la richiesta di *moratoria dell'introduzione del 5G*<sup>3</sup>, presentata alla Commissione europea da oltre 180 medici

1 Improta G., Pasquino N., “*Come misurare l'esposizione, cosa cambia con il 5G?*”, *Ecoscienza* n. 4, 2019.

2 Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni (AGCOM). Delibera n. 231/18/CONS. Procedure per l'assegnazione e regole per l'utilizzo delle frequenze disponibili nelle bande 694-790 MHz, 3600-3800 MHz e 26.5-27.5 GHz per sistemi terrestri di comunicazioni elettroniche al fine di favorire la transizione verso la tecnologia 5G, ai sensi della legge 27 dicembre 2017, n. 205, (2018).

3 <https://www.5gappeal.eu/>

## INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

di Daniele Carissimi e Letizia Zavatti

Tecnologia 5G:  
una questione delicata

e scienziati di 35 nazionalità diverse nel settembre 2018, la quale dà conto delle possibili conseguenze negative sulla salute dell'uomo prodotte dall'esposizione alle onde elettromagnetiche delle reti 5G.

In primo luogo, nel documento sottoposto all'attenzione delle Istituzioni europee, viene evidenziato che una maggiore diffusione di campi elettromagnetici sul territorio – dovuta alla minore gittata del segnale generato – possa avere conseguenze nefaste sulla *fecondità* di donne e uomini.

In secondo luogo, viene rilevato che le onde elettromagnetiche hanno un'azione lesiva sul *patrimonio genetico* delle persone e possano danneggiare le componenti della cellula, favorendo l'insorgenza di *malattie croniche*.

Inoltre, tra le *patologie* derivanti dal contatto con le radiazioni elettromagnetiche generate, gli studi in questione<sup>4</sup> annoverano quelle *di natura neurologica e neuropsichiatrica*, così come *ansia e depressione*.

Ancora, vi è chi sostiene che le onde emesse dalla rete 5G possano indurre più facilmente modifiche nello sviluppo di alcuni batteri, rendendoli antibiotico-resistenti e dunque maggiormente aggressivi per l'uomo<sup>5</sup> ovvero che possano provocare rischi per la salute dei soggetti più deboli e particolarmente a rischio come le persone elettrosensibili, i portatori di *pacemaker*, defibrillatori in remoto o protesi metalliche.

Ciononostante, benchè le conseguenze paventate dai sostenitori di tale preoccupante tesi possano apparire, ad un primo sguardo, sufficientemente sconcertanti da indurre chiunque a non correre neanche il rischio di imbattervisi, occorre rilevare che, ad oggi, *non sono noti con certezza effetti negativi sulla salute causati dall'esposizione a breve o lungo termine alle radiazioni elettromagnetiche del 5G*.

Ed invero, gli studi epidemiologici e sperimentali<sup>6</sup> finora condotti non hanno dimostrato associazioni significative tra l'esposizione a campi magnetici e un'aumentata insorgenza di patologie nelle persone esposte, né hanno mostrato alcuna capacità delle onde radio e delle microonde utilizzate per il 5G di danneggiare il DNA delle cellule.

Da tali studi emerge infatti che, malgrado il numero di micro-antenne richieste per il funzionamento delle reti 5G sia più alto rispetto a quello attuale e che le stesse saranno poste a minor distanza tra loro, ciò non significa che i campi magnetici prodotti saranno altrettanto invasivi.

Anzi, i livelli di esposizione della popolazione dovrebbero essere inferiori rispetto alle soglie norma-

tivamente previste in quanto le ridotte dimensioni delle *small cells* 5G sfruttano delle potenze di emissione più basse di quelle utilizzate per coprire le macro-celle utilizzate dalle attuali infrastrutture.

Inoltre, lo sfruttamento della *tecnologia "beam-forming"*, grazie alla quale le antenne 5G inviano un segnale *direttamente* al dispositivo dell'utente che lo richiede, garantisce, da un lato, una minore dispersione delle onde elettromagnetiche e, dall'altro, la riduzione dell'esposizione della popolazione ai campi generati.

A tal proposito occorre, altresì, precisare che, diversamente dalle antenne di oggi – che trasmettono il segnale ad ampio raggio e quindi producono onde meno intense nel punto più lontano dall'onda e più forti nelle immediate vicinanze – le reti 5G, in virtù dello specifico funzionamento della tecnologia *beam-forming*, produrrebbero un campo elettromagnetico più controllato rispetto a quello attuale.

Da ultimo, deve evidenziarsi che, in Italia, le antenne 5G oggi in fase di sperimentazione, non dovrebbero aumentare l'intensità dei campi elettromagnetici in modo rischioso per la salute, dovendo comunque rimanere entro gli stringenti limiti previsti dalla normativa italiana vigente. Il tetto dei 6 V/m nella zona più vicina all'impianto con passaggio e permanenza di persone risulta invero essere il più severo tra quelli previsti dagli altri paesi europei, che prevedono limiti compresi tra i 28 e i 61 V/m.

Ebbene, a conforto delle conclusioni sin qui esposte in ordine alla non pericolosità del 5G sono stati pubblicati numerosi e autorevoli studi scientifici.

In particolare, da un primo rapporto dell'ICNIRP (*International commission on non ionizing radiation protection*), pubblicato nel 1998 dopo 7 anni di studi e basato sull'analisi di report scientifici condotti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dalla Commissione europea e da gruppi di esperti nazionali in materia di rischi da esposizione a tutti i campi elettromagnetici, da 100 kHz a 300 GHz, emergeva con chiarezza che *"non vi è alcuna prova che suggerisce che le tecnologie 5G rappresentino un rischio per la salute umana"*<sup>7</sup>.

Pochi mesi fa, poi, l'ICNIRP ha adottato nuove Linee Guida nelle quali viene, in primo luogo, ulteriormente confermato quanto affermato nello studio del 1998 circa l'assenza di qualsivoglia prova di effetti negativi sulla salute derivante da esposizioni alle onde elettromagnetiche generate dalle reti 5G.

Inoltre, nel documento di recente emanazione, sono

4 "Primo report dalla Svizzera sui danni del 5G" a cura degli esperti di *Physicians for Safe Technology*.

5 <https://ehtrust.org/key-issues/cell-phoneswireless/5g-networks-iot-scientific-overview-human-health-risks/>

6 <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/electromagnetic-fields-and-public-health-mobile-phones>

7 <https://www.icnirp.org/en/applications/5g/index.html>

di Daniele Carissimi e Letizia Zavatti

## INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

Tecnologia 5G:  
una questione delicata

presenti alcune novità riguardanti anche le esposizioni a frequenze superiori a 6 GHz, come quelle del 5G e sono state introdotte nuove restrizioni relative ai tempi massimi di esposizione alle onde elettromagnetiche volte a proteggere l'uomo dall'aumento della temperatura corporea prodotto dalle stesse<sup>8</sup>.

Nondimeno, sul tema si è poi pronunciato lo stesso Istituto Superiore di Sanità (ISS) che, nello studio del luglio 2019 recante “*Radiazioni a radiofrequenze e tumori: sintesi delle evidenze scientifiche*”, con specifico riferimento al 5G, ha osservato – allineandosi a quanto già affermato dall'ICNIRP - che “*al momento, non è possibile formulare una previsione sui livelli di campo elettromagnetico ambientale dovuti allo sviluppo delle reti 5G. Se da un lato aumenteranno sul territorio i punti di emissione di segnali elettromagnetici, dall'altro questo aumento porterà a potenze medie degli impianti emittenti più basse. Un'ulteriore riduzione dei livelli medi di campo sarà dovuta alla rapida variazione temporale dei segnali. Una valutazione adeguata dell'impatto di questa nuova tecnologia potrà essere effettuata solo a seguito di una conoscenza dettagliata delle caratteristiche tecniche degli impianti e della loro distribuzione sul territorio.*”<sup>9</sup>

Ad ogni buon conto, gli autorevoli studi scientifici che negli ultimi anni hanno scagionato il 5G non sono bastati a placare gli animi di chi vede nella diffusione di tale tecnologia una minaccia per la salute dell'uomo.

Ed invero, in Olanda, la questione è addirittura approdata nelle aule dei tribunali.

È solo di poche settimane fa, infatti, la sentenza con la quale la Corte dell'Aja<sup>10</sup> si è pronunciata sul ricorso proposto da un'organizzazione no-profit, la Stop-5GNL, contro il Governo olandese per aver consentito la diffusione del 5G sul territorio in violazione dei principi di *precauzione* e *diligenza*.

Ciononostante, anche in tale occasione, i Giudici hanno escluso la responsabilità del Governo olandese, rilevando che, sulla base di quanto affermato nelle Linee Guida licenziate dall'ICNIRP, ad oggi non sussistono prove a sostegno della nocività delle onde

elettromagnetiche generate dalla tecnologia 5G per la salute dell'uomo.

Nel pronunciarsi sulla controversia, la Corte ha inoltre rilevato che l'azione del Governo olandese deve essere valutata come rispettosa del principio di *diligenza* in quanto il medesimo, nelle more delle sperimentazioni e dell'installazione delle infrastrutture, ha provveduto al continuo monitoraggio degli impianti e alla verifica della conformità delle emissioni ai limiti previsti dalla normativa.

Infine, la Corte dell'Aja, con riferimento al principio di *precauzione* ritenuto violato dai ricorrenti, ha chiarito che tale principio non presuppone il rifiuto, da parte di uno Stato, di qualsiasi attività o opera che comporti un rischio per la salute o per l'ambiente, bensì l'identificazione e la valutazione dei potenziali danni derivanti da un determinato fattore di rischio, al fine di individuare le misure più idonee alla prevenzione e al contenimento.

Ecco che allora, la scelta effettuata dal Governo olandese di autorizzare l'installazione delle reti di quinta generazione, dal punto di vista giuridico rappresenta il giusto esito di un'operazione di bilanciamento tra i vantaggi derivanti dallo sviluppo tecnologico veicolato dal 5G e il diritto alla salute dei cittadini – la cui minaccia risulta essere, allo stato, esclusivamente *presunta* e non suffragata da alcuna prova scientifica.

\*\*\*

### 3. Il 5G in Italia

Quanto all'Italia, ad oggi, nella Penisola, sono in corso le prime installazioni di sistemi per telecomunicazione con tecnologia 5G<sup>11</sup>.

L'impatto elettromagnetico di tali infrastrutture, in questa prima fase sperimentale, è oggetto di valutazione e monitoraggio da parte delle *Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale* e tale approccio, molto cautelativo, dovrebbe consentire il rispetto dei limiti previsti dalla disciplina di settore in qualsiasi condizione di esposizione.

Dal Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità n. 11 del 2019<sup>12</sup>, emerge poi che grazie allo sviluppo della normativa tecnica nazionale e all'eventuale

8 “ICNIRP Guidelines for limiting exposure to electromagnetic fields (100 khz to 300 ghz) published in: *health phys* 118(5): 483-524”, Edizione marzo 2020.

Cfr. <https://www.icnirp.org/cms/upload/publications/icnirpfgdl2020.pdf>

9 Istituto Superiore della Sanità, luglio 2019, Lagorio S., Anglesio L., D'Amore G., Marino C., Scarfi M. *Radiazioni a radiofrequenze e tumori: sintesi delle evidenze scientifiche*.

10 Court of the Hague, Team Trade, Preliminary Relief Judge, Interlocutory judgment of 25 May 2020.

Allo stato la pronuncia è disponibile esclusivamente in lingua olandese al seguente link: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:4461>

11 Lagorio S., Anglesio L., d'Amore G., Marino C., Scarfi M.R., “Rapporto ISTISAN 19/11 - *Radiazioni a radiofrequenze e tumori: sintesi delle evidenze scientifiche*”, 2019

12 Lagorio S., Anglesio L., d'Amore G., Marino C., Scarfi M.R., “Rapporto ISTISAN 19/11 - *Radiazioni a radiofrequenze e tumori: sintesi delle evidenze scientifiche*”, 2019

## INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

di Daniele Carissimi e Letizia Zavatti

Tecnologia 5G:  
una questione delicata

emanazione di specifiche Linee guida elaborate da parte dell'SNPA (Sistema Nazionale di Protezione Ambientale) sulla base di standard tecnici internazionali, la strategia di massima precauzione adottata potrà successivamente essere modificato sulla base metodologie di valutazione più realistiche basate sulle effettive condizioni di funzionamento degli impianti.

A ben vedere, dunque, la seconda domanda che occorre porsi per meglio comprendere il funzionamento e i limiti previsti per le infrastrutture che generano onde elettromagnetiche, riguarda la normativa ad esse applicabile.

Ebbene, nel nostro Paese la protezione della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici è garantita:

- dalla Legge n. 36 del 2001 “*Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*”;
- nonché dal Dpcm 8 luglio 2003, “*Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz*”.

Tale ultimo Decreto invero fissa i *limiti di esposizione* e i *valori di attenzione* da rispettare nei luoghi adibiti a permanenze prolungate per la prevenzione degli effetti a breve termine e dei possibili effetti a lungo termine nella popolazione, dovuti alla esposizione ai campi elettromagnetici.

Per quanto di interesse, l'introduzione della tecnologia 5G *non ha comportato una revisione dei limiti di legge*, che rimangono pertanto quelli definiti dalle norme attualmente in vigore nel nostro Paese. Ed invero, tutte le frequenze utilizzate dal 5G – le quali raggiungono al massimo i 26,5- 27,5 GHz - ricadono all'interno della gamma 100kHz - 300GHz previsti dal Dpcm 8 luglio 2003.

Ebbene, al fine di garantire il rispetto delle suddette soglie, ai sensi del D.Lgs. 259/2003 recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”, ogni impianto che emette campi elettromagnetici (compresi quindi gli impianti con tecnologia 5G) deve seguire un *iter di autorizzazione*, di competenza dei Comuni, preceduto da una verifica preventiva da parte delle Arpa, che sono chiamate ad esprimere un parere tecnico

sulla compatibilità dell'impianto di cui si richiede l'installazione con i limiti di legge, elaborato in base a calcoli modellistici che tengono conto, innanzitutto, del contributo emissivo degli impianti già esistenti nella zona<sup>13</sup>.

Successivamente all'installazione, inoltre, le Arpa effettuano monitoraggi e controlli periodici dei livelli di campo emessi.

A tal proposito, l'SNPA ha definito una prima procedura, pubblicata a gennaio 2020<sup>14</sup>, che fornisce le *informazioni minime* che i Gestori degli impianti di telecomunicazione per telefonia mobile devono fornire alle ARPA, ai fini dell'espressione del *parere tecnico di competenza* nell'ambito del procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione, relativamente all'impatto elettromagnetico generato da impianti di telefonia mobile con antenne mMIMO, tipicamente utilizzate nell'ambito della tecnologia 5G. Il documento in questione è invero finalizzato a rendere omogenei, su tutto il territorio nazionale, i criteri di valutazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici per la suddetta tecnologia, in quanto la normativa nazionale non prevede – allo stato - una *metodologia specifica applicabile* a tali impianti.

Ciò posto, deve dunque ritenersi che, almeno in questa prima fase e indipendentemente dalle speculazioni circa l'introduzione di una manovra a favore del 5G nella Legge di conversione del c.d. Decreto Cura-Italia, il nostro Paese non risulta completamente sprovvisto di regolamentazione.

Purtuttavia, nell'ultimo periodo, il numero dei Comuni italiani contrari alle reti mobili di quinta generazione è cresciuto esponenzialmente, passando dai 53 del periodo maggio 2019-febbraio 2020 ai 209 tra marzo 2020 e il 20 maggio, per un totale di 262<sup>15</sup>. Il numero di ordinanze emesse dai Sindaci per vietare le sperimentazioni e l'installazione delle infrastrutture 5G nel proprio Comune risulta infatti essere significativamente aumentato durante il periodo di *lock-down* causato dalla diffusione del Covid-19. Fenomeno che si pone in linea con la campagna no-5G promossa, sin dal 2018, dal Comitato Alleanza italiana Stop 5G e dalla quale è nato un manifesto denominato “*Risoluzione di Vicovaro*”<sup>16</sup>, nel quale sono raccolte le principali argomentazioni a sostegno dell'opposizione alla diffusione della nuova tecnologia e a cui hanno aderito parlamentari di diversi schieramenti, consiglieri regionali, sindaci, assessori e consiglieri comunali, movimenti e partiti politici e rappre-

13 Art. 87 e 87-bis, del d.lgs. 259/2003.

14 Delibera Consiglio SNPA n. 59/2019 recante “*Criteri per la valutazione delle domande di autorizzazione all'installazione di impianti di telefonia mobile con antenne mMIMO gennaio 2020*”.

15 Zorloni L., “*C'è stato un boom di Comuni no-5G durante l'emergenza coronavirus*”, 26 maggio 2020, Wired.

16 <https://www.alleanzaitalianastop5g.it/442963873>

di Daniele Carissimi e Letizia Zavatti

## INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

Tecnologia 5G:  
una questione delicata

sentati delle associazioni civile e dei consumatori.

A seguito di tale evento, il Comitato in questione ha poi provveduto, nel mese di marzo di quest'anno, ad inviare a tutti i Sindaci d'Italia un *dossier* sui pericoli del 5G, rinnovando l'invito ad emanare ordinanze urgenti e contingibili in difesa della salute pubblica. Ebbene, a fronte del sempre maggiore numero di Comuni i cui provvedimenti stanno contribuendo a ridisegnare la geografia delle aree nelle quali, in un futuro non lontano, non potranno nascere ed essere implementate nuove tecnologie 5G-based come l'IOT (*Internet of Things*), la chirurgia da remoto, lo sviluppo delle *smart cities* e la rivoluzione della comunicazione di ultima generazione<sup>17</sup> – a discapito della competitività dell'intero Paese – non ha tardato a prendere posizione l'ANCI.

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani ha invero licenziato da poco un *vademecum*<sup>18</sup> destinato alle pubbliche amministrazioni locali, volto a fare chiarezza su alcune questioni chiave in tema di 5G e ad aiutare i Sindaci a capire meglio quali sono i benefici prodotti da tale infrastruttura.

Nel documento in commento sono infatti raccolte le informazioni utili e il quadro giuridico di riferimento a supporto degli Enti locali affinché questi ultimi, nello svolgimento delle proprie competenze amministrative in tema di installazione di impianti radioelettrici di comunicazione, possano agire in modo consapevole e nel rispetto della normativa che disciplina la ripartizione di competenze tra Stato e Comuni in materia di telecomunicazioni.

In particolare, nel *vademecum* inviato ai Sindaci, l'ANCI chiarisce che l'ordinamento italiano colloca le infrastrutture di comunicazione mobile tra le "opere di pubblica utilità" ai sensi dell'art. 90, comma 1, del D.Lgs. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche) e, ai sensi del comma 3 dell'art. 86 del Codice stesso, ne *garantisce la distribuzione in tutto il territorio nazionale* in quanto "assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria".

Ancora, nel documento viene evidenziato che l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici è subordinata, in base alla tipologia degli stessi, al rilascio di specifica autorizzazione dell'Ente locale all'operatore di telecomunicazioni<sup>19</sup> o alla segnalazione certificata di inizio attività<sup>20</sup>, sempre fermo restando il rispetto dei limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità definiti dallo *Stato* in conformità a quanto previsto dall'art. 4 L. 36/2001. Rispetto a tale ripartizione di competenze, pertan-

to, deve ritenersi che la fissazione, nei Regolamenti Comunali, di limiti alle emissioni elettromagnetiche e di potenza difformi rispetto ai limiti stabiliti dalla normativa nazionale (D.P.C.M. 8 luglio 2003) e ispirati ai principi di minimizzazione alle esposizioni e di precauzione, sia del tutto *ingiustificata e illegittima*.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

La verità assoluta sulla capacità delle infrastrutture di quinta generazione di rappresentare un pericolo per la salute dell'uomo è un lusso che oggi non possiamo ancora permetterci.

Dovendoci quindi accontentare, al momento, delle verità scientifica e di quella processuale, ciò che oggi possiamo dire con certezza è che non vi sia alcuna prova che dimostri la nocività delle reti 5G per la salute dell'uomo.

Se da un lato, infatti, a fronte di teorie che paventano conseguenze così nefaste, preoccuparsi non solo è legittimo ma anche doveroso, dall'altro lato non dobbiamo dimenticare che il 5G rappresenta un volano importante dal punto di vista della competitività tecnologica del nostro Paese in Europa e nel mondo e una risorsa preziosa in termini di lotta contro la disoccupazione e lo sviluppo economico.

Inoltre, occorre tenere presente che, allo stato, l'approccio dell'Italia nei confronti della diffusione della *Five Generation Technology* è estremamente cautelativo e che la normativa nazionale in materia di esposizione alle onde elettromagnetiche è tra le più rigorose d'Europa. Nondimeno, nessuno chiede di sospendere la ricerca. Anzi, anche da parte di coloro che salutano con favore l'avvento del 5G, la cautela e l'attento monitoraggio dei livelli di esposizione alle onde elettromagnetiche rappresenta una priorità.

Ecco che allora, di fronte ad una scelta di tale portata, è opportuno che tutti i soggetti coinvolti - dalle Istituzioni competenti alle Autorità scientifiche e Giudiziarie, passando per gli operatori economici e le Associazioni civili ai cittadini - svolgano il proprio ruolo nel rispetto delle proprie competenze con la massima trasparenza possibile.

Solo così, infatti, sarà possibile operare una scelta consapevole e rispettosa della salute dei cittadini, nonché funzionale alla crescita del nostro Paese.

17 Zorloni L., "C'è stato un boom di Comuni no-5G durante l'emergenza coronavirus", 26 maggio 2020, Wired.

18 Nota informativa ANCI per gli Enti Locali in materia di Infrastrutture 5G.

Cfr. <http://www.anci.it/wp-content/uploads/Nota-informativa-su-5G.pdf>

19 Art. 87 del D.Lgs. 259/2003.

20 Art. 87-bis del D.Lgs. 259/2003.

# “ Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive: tra indicazioni dell’ISS e dell’ISPRA e ordinanze regionali di assimilazione ”

di CHIARA FIORE e GIULIA TODINI  
Avvocati - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Lo smaltimento dei DPI (dispositivi di protezione individuale) utilizzati per il contenimento del Covid-19 nelle attività produttive è stato sin da subito - nonostante con il lockdown fossero di fatto chiuse numerose attività - oggetto di particolare attenzione da parte degli operatori del settore ambientale.

Ciò in quanto una corretta gestione di tale mole di rifiuti non è stata chiaramente delineata dal legislatore e, dunque, ha lasciato spazio a diverse interpretazioni.

Tuttavia, con i successivi interventi dell’ISS e dell’ISPRA si è iniziato a delineare un quadro più chiaro circa la gestione di tali tipologie di rifiuti come rifiuti assimilati agli urbani o meno.

In particolare, poi, sull’argomento sono intervenute numerose ordinanze regionali ex art. 191 del TUA che ne hanno disposto l’assimilazione con conseguente conferimento nell’indifferenziata.

Con il presente contributo si cercherà di illustrare il punto in merito allo smaltimento di tali tipologie di rifiuti.

## IN SINTESI

- Il concetto di DPI in ambito dell’emergenza Covid-19 viene utilizzato impropriamente come sinonimo di guanti e mascherine monouso;
- tali tipologie di rifiuti impongono alcune riflessioni in termini di classificazione e smaltimento anche alla luce degli interventi dell’ISS e dell’ISPRA sul punto;
- i suddetti interventi lasciano, tuttavia, il campo a diverse interpretazioni circa l’assimilabilità o meno dei DPI da attività produttive alla gestione degli urbani, ovvero prodotti nell’ambito delle utenze domestiche;
- numerose regioni sono intervenute a favore dell’assimilabilità di tali rifiuti con ordinanze ex art. 191 del TUA che hanno la facoltà di derogare alla normativa generale ambientale.

di Chiara Fiore e Giulia Todini

CLASSIFICAZIONE

Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive

## 1. Premesse

Preliminarmente, appare opportuno chiarire che nell'attuale contesto dell'emergenza sanitaria legata al virus Covid-19 il termine DPI viene impropriamente utilizzato rispetto alla definizione normativa intendendo in senso generico mascherine e guanti a prescindere dalla specifica tipologia degli stessi.

Ed invero, normativamente argomentando, ai sensi dell'art. 74 del decreto legislativo n. 81/2008<sup>1</sup>, è definito come Dispositivo di Protezione Individuale (DPI) *“qualsiasi attrezzatura destinata ad essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo”*.

Dunque, ai fini della presente disamina e, conseguentemente della classificazione di tali rifiuti, il termine DPI deve considerarsi quale sinonimo di mascherine e guanti utilizzati come protezione personale ai fini del contenimento del virus.

Ebbene, durante la fase di c.d. lockdown dell'emergenza l'ISS – Istituto Superiore di Sanità –, nelle sue indicazioni<sup>2</sup> pubblicate sulla gestione dei DPI provenienti da abitazioni e, dunque, da sole utenze domestiche era pervenuta alle seguenti considerazioni:

- Per i soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria; *“sia interrotta la raccolta differenziata, ove in essere, e che tutti i rifiuti domestici, indipendentemente dalla loro natura e includendo fazzoletti, rotoli di carta, i teli monouso, mascherine e guanti, siano considerati indifferenziati e pertanto raccolti e conferiti insieme”*. Per la raccolta dovranno essere utilizzati almeno due sacchetti uno dentro l'altro o in numero maggiore in dipendenza della loro resistenza meccanica.
- Per i soggetti non positivi al tampone o non in quarantena obbligatoria; non sia interrotta la raccolta differenziata. Tuttavia, *“a scopo cautelativo fazzoletti o rotoli di carta, mascherine e guanti eventualmente utilizzati, dovranno essere smaltiti nei rifiuti indifferenziati”*. Inoltre, dovranno essere utilizzati almeno due sac-

chetti uno dentro l'altro o in numero maggiore in dipendenza della resistenza meccanica dei sacchetti.

In sintesi, quindi, per ciò che concerne guanti e mascherine provenienti dalle utenze domestiche – sia dove soggiornano pazienti positivi o in quarantena obbligatoria, sia dove soggiornano pazienti non positivi – si deve procedere al conferimento degli stessi – in via precauzionale – nella *raccolta indifferenziata*.

\*\*\*

## 2. Sulle disposizioni normative emanate

Posto quanto sopra, corre, dunque, d'obbligo di domandarsi come debbano essere classificati tali rifiuti derivanti dai DPI prodotti dalle utenze produttive al fine di un corretto smaltimento degli stessi.

Ed invero, sarebbero percorribili tre possibili classificazioni:

1. Una che prevede l'attribuzione del codice CER secondo quanto previsto dalle premesse dell'allegato D alla parte IV del TUA<sup>3</sup>. Ed invero partendo dalla *“fonte”* che origina il rifiuto si dovrebbe opportunamente conferire:

- o il codice 15.02.02\* laddove risulti contaminato,
- o il 15.02.03 laddove risulti non contaminato (trattasi invero di cd. Codici speculari o a specchio)

Tale ricostruzione – seppur perfettamente in linea con il disposto normativo circa il procedimento di classificazione – genera dei problemi applicativi e nello specifico:

- o Difficoltà nel trovare un impianto di destinazione finale che possa accettare il codice CER pericoloso 15.02.02\*, attribuendo la caratteristica di pericolo HP9 specifica del rischio infettivo;
- o Ovvero, al contrario, laddove si intendesse gestire il predetto rifiuto con il codice CER non pericoloso – 15.02.03 – dover dimostrare di avere svolto tutti i controlli per poter sostenere la non pericolosità del rifiuto<sup>4</sup>.

2. La seconda che – in base al *principio di precauzio-*

1 D. Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 *“Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro”*.

2 Vedi n. 1

3 ALLEGATO D *“Elenco dei rifiuti istituito conformemente alla decisione della Commissione 2000/532/CE del 3 maggio 2000”* Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006”.

4 Cass. Sez. III n. 42788 del 21 novembre 2019 (Ud. 9 Ottobre 2019). *“Ai fini della classificazione di rifiuti con codici “a specchio” non può applicarsi una presunzione di pericolosità né è configurabile a carico del detentore del rifiuto l'obbligo di dimostrare la non pericolosità attraverso analisi volte a ricercare qualsiasi sostanza pericolosa; al contempo, va esclusa ogni discrezionalità o arbitrarietà in capo al detentore, che è tenuto a ricercare tutte le sostanze che possano ragionevolmente trovarsi nel rifiuto, raccogliendo le informazioni necessarie a pervenire alla sufficiente conoscenza della composizione e ad attribuire al rifiuto il codice appropriato”*.

## CLASSIFICAZIONE

di Chiara Fiore e Giulia Todini

Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive

ne – prevede l'attribuzione del codice 18.01.03\*, tipico codice del rifiuto sanitario a rischio infettivo. Vero è che tale tipo di classificazione, sebbene maggiormente rappresentativa del rifiuto e del rischio ad esso pertinente

- o In primo luogo non rappresenta la fonte da cui si origina il rifiuto (il capitolo 18 infatti è attribuibile ai rifiuti che provengono dalle attività veterinarie e sanitarie)
  - o In secondo luogo imporrebbe una gestione particolarmente onerosa del rifiuto dovendosi applicare le rigorose disposizioni di cui all'art. 8 del DPR 254 del 2003<sup>5</sup>.
3. La terza – che discende dall'applicazione dei medesimi principi di gestione dei rifiuti derivanti dalle utenze domestiche – che prevede la gestione di tali rifiuti con il CER 20.03.01 *rifiuti indifferenziati*. Tale codice prevede la possibilità di affidarli al gestore del servizio pubblico che ne garantisce la corretta gestione avviandoli ad incenerimento ovvero a discarica. Vero è che siffatta classificazione risulterebbe eccezionale per le utenze non domestiche attribuendo un codice CER degli urbani a rifiuti che al contrario per origine sono speciali.

Posto quanto sopra alcune indicazioni in ordine alla gestione, nonché alla classificazione degli stessi sono state affrontate in alcuni interventi pubblicati rispettivamente dall'ISPRA e dall'ISS che si andranno di seguito ad analizzare per comprendere infine la

corretta gestione dei rifiuti rappresentati da guanti e mascherine.

\*\*\*

### 2.1. Nota ISPRA<sup>6</sup> - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

Quanto alla gestione e allo smaltimento dei DPI da utenze produttive, un primo contributo è arrivato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA con un documento "*I rifiuti costituiti da DPI usati*" nel quale, invero, ripercorrendo le problematiche emerse nel corso del lockdown in materia di classificazione e smaltimento dei DPI ha distinto i rifiuti costituiti da mascherine e guanti in:

#### A. Utenze domestiche

- A.1. utenze dove risiedono soggetti malati positivi al tampone
- A.2. utenze dove non risiedono soggetti malati positivi o in quarantena

#### B. Utenze commerciali e produttive

- B.1. Assimilate alle utenze domestiche
- B.2. Non assimilate alle utenze domestiche

#### C. Strutture Sanitarie

Per le prime tipologie - punto A. - invero, sono state ripercorse pedissequamente le indicazioni dell'ISS relative allo smaltimento dei DPI nelle utenze domestiche come sopra sintetizzate.

In particolare, poi, quanto al punto B. di interesse,

5 Art. 8. DPR 254/2003 (Deposito temporaneo, deposito preliminare, raccolta e trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo): "1. Per garantire la tutela della salute e dell'ambiente, il deposito temporaneo, la movimentazione interna alla struttura sanitaria, il deposito preliminare, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo devono essere effettuati utilizzando apposito imballaggio a perdere, anche flessibile, recante la scritta «Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo» e il simbolo del rischio biologico o, se si tratta di rifiuti taglienti o pungenti, apposito imballaggio rigido a perdere, resistente alla puntura, recante la scritta «Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo taglienti e pungenti», contenuti entrambi nel secondo imballaggio rigido esterno, eventualmente riutilizzabile previa idonea disinfezione ad ogni ciclo d'uso, recante la scritta «Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo».

2. Gli imballaggi esterni di cui al comma 1 devono avere caratteristiche adeguate per resistere agli urti ed alle sollecitazioni provocate durante la loro movimentazione e trasporto, e devono essere realizzati in un colore idoneo a distinguerli dagli imballaggi utilizzati per il conferimento degli altri rifiuti.

3. Fatte salve le disposizioni di cui ai commi 1 e 2:

a) il deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo deve essere effettuato in condizioni tali da non causare alterazioni che comportino rischi per la salute e può avere una durata massima di cinque giorni dal momento della chiusura del contenitore. Nel rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza e sotto la responsabilità del produttore, tale termine è esteso a trenta giorni per quantitativi inferiori a 200 litri. La registrazione di cui all'articolo 12, comma 1 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, deve avvenire entro cinque giorni;

b) le operazioni di deposito preliminare, raccolta e trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo restano sottoposte al regime generale dei rifiuti pericolosi;

c) per i rifiuti pericolosi a rischio infettivo destinati agli impianti di incenerimento l'intera fase di trasporto deve essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile;

d) il deposito preliminare dei medesimi non deve, di norma, superare i cinque giorni. La durata massima del deposito preliminare viene, comunque, fissata nel provvedimento di autorizzazione, che può prevedere anche l'utilizzo di sistemi di refrigerazione".

6 Nota ISPRA del 16 maggio 2020 "I rifiuti costituiti da DPI usati".

di Chiara Fiore e Giulia Todini

CLASSIFICAZIONE

Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive

appare necessario precisare che per le utenze B.1. “si farà riferimento ai criteri di conferimento e raccolta dei rifiuti urbani, tenendo conto delle indicazioni fornite dall’ISS e dallo SNPA, nonché delle specifiche disposizioni individuate dall’autorità territorialmente competente”.

Pertanto per i predetti rifiuti:

- O si deve procedere alla verifica dell’assimilazione ai sensi del combinato disposto dell’art. 184<sup>7</sup>, comma 2 lett. b) e articolo 198, comma 2 lett g)<sup>8</sup>.

Quanto sopra comporta che il produttore del rifiuto debba verificare:

- In primo luogo, che il rifiuto sia non pericoloso (v. infra) atteso che ai sensi del TUA l’assimilazione è consentita solo per i predetti rifiuti e non anche per i pericolosi
- In secondo luogo, all’esistenza di un regolamento comunale che ne consenta il conferimento;
- Ovvero si deve verificare l’emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti ex. art. 191<sup>9</sup> del d.lgs. 152 del 2006 in base alle quali i Presidenti delle Regioni – conformemente alla normativa emergenziale – possono derogare alle disposizioni vigenti consentendo speciali forme di gestione dei rifiuti. Nello specifico – quanto al caso di specie – diverse sono le ordinanze che prescrivono la gestione dei rifiuti costituiti da guanti e mascherine delle utenze non domestiche come indifferenziati di cui al CER 20.03.01. Sotto tale profilo si riduce la discrezionalità del produttore in quanto sarà tenuto a rispettare l’ordinanza emergenziale (vedi meglio *infra*).

\*

Quanto, invece, alle utenze B.2. afferma l’ISPRA che la corretta classificazione è da ricercare nel sub capitolo 15. 02.

Ritiene l’istituto, invero, e qui si pongono i maggiori interrogativi degli interessati, che “*l’assegnazione del codice EER più opportuno dovrà essere effettuata dal produttore valutando la potenzialità del*

*rischio infettivo associato ai propri rifiuti. Solo ove sia possibile, escludere, con ragionevole certezza, sulla base delle informazioni e delle evidenze disponibili il potenziale rischio infettivo, sarà possibile procedere alla identificazione del rifiuto attraverso il codice EER 15.02.03*”.

A tal fine l’Istituto fornisce elementi di valutazione finalizzati all’esclusione del potenziale rischio infettivo che possono essere rappresentati:

- Dal monitoraggio dei casi di positività al virus dei lavoratori dell’unità locale dell’impresa negli ultimi 15 giorni;
- Dall’utilizzo di sistemi di sterilizzazione dei rifiuti;
- Dalla possibilità di sviluppare, qualora effettivamente applicabili, procedure di quarantena interna dei rifiuti presso il luogo di produzione per un periodo di tempo adeguato al fine di garantire l’effettivo abbattimento della carica virale.

Da ciò, dunque, emerge come l’Istituto rimetta la classificazione del rifiuto con CER 15.02.03 “*assorbenti, materiali filtranti, stracci e indumenti protettivi, diversi da quelli di cui alla voce 15.02.02*” non pericoloso ad una previa valutazione di pericolosità – da superare con ragionevole certezza - cui è tenuto il produttore stesso. Con ciò a dire che il rifiuto DPI proveniente da attività produttiva non può essere considerato tout court un rifiuto non pericoloso.

Ma ancor più, ciò determina che la responsabilità dell’assenza di contagio su tali dispositivi è interamente rimessa in capo al produttore del rifiuto il quale si trova nella condizione di non poter effettuare continue analisi e, pertanto, dovrà porre in essere una serie di misure - adozione di protocolli e procedure interne, formazione del personale, ecc - atte a dimostrare di aver svolto adeguata valutazione della rischiosità.

\*

Quanto a DPI prodotti da strutture sanitarie di cui alla lettera C, invece, si fa espresso riferimento a quanto previsto dal DPR 254/2003<sup>10</sup> disciplina speciale per i rifiuti sanitari, e dalle Circolari del Mini-

7 Art. 184 (classificazione), 2 comma lett. b) del D. Lgs. n. 152/2006: “Sono rifiuti urbani: b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell’articolo 198, comma 2, lettera g)”.

8 Art. 198 (Competenze dei comuni) comma 2 lett. g): “2. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d’ambito adottati ai sensi dell’articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare: g) l’assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all’articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all’articolo 184, comma 2, lettere c) e d)”.

9 Art. 191 (Ordinanze contingibili ed urgenti e poteri sostitutivi) del D. Lgs. n. 152/2006.

10 DPR n. 254 del 15 luglio 2003 “Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell’articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179”.

## CLASSIFICAZIONE

di Chiara Fiore e Giulia Todini

Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive

stero della Salute. Si riporta, ad esempio, la Circolare prot. 5443 del 22 febbraio 2020<sup>11</sup>, che ha fornito indicazioni e chiarimenti, tra l'altro, in merito alla pulizia di ambienti non sanitari dove abbiano soggiornato casi confermati di COVID-19 evidenziando che *“tutte le operazioni di pulizia devono essere condotte da personale che indossa DPI (filtrante respiratorio FFP2 o FFP3, protezione facciale, guanti monouso, camice monouso impermeabile a maniche lunghe, e seguire le misure indicate per la rimozione in sicurezza dei DPI (svestizione). Dopo l'uso, i DPI monouso vanno smaltiti come materiale potenzialmente infetto.”* In tal caso la circolare chiarisce che i rifiuti devono essere trattati ed eliminati come materiale infetto categoria B (UN3291)<sup>12</sup>.

\*\*\*

## 2.2. Rapporto ISS – Istituto Superiore di Sanità<sup>13</sup>

Nell'ultimo rapporto ISS, invece, l'Istituto di sanità - ferme restando le indicazioni pubblicate in materia di smaltimento dei DPI provenienti da utenze domestiche così come sopra riportate - si occupa di fornire ulteriori informazioni circa la corretta gestione, nonché classificazione dei DPI provenienti dalle attività produttive.

Ebbene, nello specifico prevede che:

- *“Per le attività lavorative per le quali esistono già flussi di rifiuti assimilati ai rifiuti urbani indifferenziati (codice EER 20.03.01), si raccomanda il conferimento di mascherine e guanti monouso con tali rifiuti”;*
- *“Per le attività lavorative che non hanno già flussi di rifiuti assimilati ai rifiuti urbani indifferenziati, il codice in grado di rappresentare meglio la tipologia di rifiuto costituito dalle mascherine e i guanti monouso è l'EER 15.02.03”.*

Da ciò, emerge come, invero, a differenza della nota ISPRA sopra disaminata, l'ISS riconosce nel CER 15.02.03 la classificazione in grado di *“rappresentare al meglio la tipologia di rifiuti costituito dalle mascherine e guanti monouso derivanti da attività produttive”*. Ciò, si rileva, senza una precipua valutazione di rischiosità da parte del produttore del rifiuto fondata sulla ragionevole certezza come, in-

vece, richiesta con Nota ISPRA.

Precisa, infatti l'ISS che *“considerando la natura dei materiali utilizzati, per tali dispositivi di protezione, e che questi rispondono ad una esigenza di tutela della salute pubblica e non di particolari categorie di lavoratori esposti a specifici rischi professionali e considerato anche il carattere transitorio del loro utilizzo, la loro assimilazione a rifiuti urbani appare una ulteriore possibilità alla quale fare ricorso con il fine di sgravare sia le aziende sia le attività pubbliche e private da eventuali complicazioni di carattere economico e gestionale”*.

Ebbene, proprio in ciò si annida la ragione di uno sperato intervento da parte delle Regioni volto a sancire l'assimilazione dei DPI derivanti da attività produttive a quelle domestiche.

Di fondo, infatti, a parere della scrivente, il potenziale rischio infettivo di tali dispositivi – utilizzati al solo fine del contenimento del virus – non trova valida motivazione di essere diversamente gestito in relazione al luogo di utilizzo del dispositivo stesso (abitazione o luogo di lavoro), anche alla luce degli ulteriori oneri a carico delle aziende che una gestione diversa dagli urbani produrrebbe.

Ed invero, una gestione al di fuori dell'assimilazione agli urbani, oltre a gravose complicazioni di carattere economico lascerebbe spazio a numerose questioni di carattere organizzativo-gestionale a carico di attività produttive che già in un siffatto contesto trovano numerose difficoltà.

Conclude, infine, l'Istituto nel suo rapporto con alcune raccomandazioni. Nello specifico si raccomanda, in ogni caso, *“di non gettare i guanti e le mascherine monouso in contenitori non dedicati a questo scopo, quali, per esempio, cestini individuali dei singoli ambienti di lavoro, cestini a servizio di scrivanie o presenti lungo corridoi, nei locali di ristoro, nei servizi igienici o presenti in altri luoghi frequentati e frequentabili da più persone, ma gettarli negli appositi contenitori”*.

Allo stesso modo si raccomanda di:

- Tenere i contenitori in prossimità delle uscite dal luogo di lavoro, per prevenire percorrenze di spazi comuni (corridoi, scale, ascensori) senza mascherina/guanti e senza possibilità del distanziamento fisico;

11 Circolare prot. 5443 del 22 febbraio 2020: *“OGGETTO: COVID-2019. Nuove indicazioni e chiarimenti”*.

12 Sul punto si rileva che la Legge 5 giugno 2020 n. 40, di conversione del decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23 (c.d. decreto liquidità) ha disposto l'introduzione dell'art. 30 bis *“Norme in materia di rifiuti sanitari”*. Quest'ultimo estende il regime giuridico dei rifiuti urbani ai rifiuti sanitari a solo rischio infettivo assoggettati a procedimento di sterilizzazione nelle strutture sanitarie.

13 Rapporto ISS Covid-19 n. 26/2020 *“Indicazioni ad interim su gestione e smaltimento di mascherine e guanti monouso provenienti da utilizzo domestico e non domestico”*. Versione del 18 maggio 2020.

di Chiara Fiore e Giulia Todini

CLASSIFICAZIONE

- adottare contenitori o comunque soluzioni che minimizzino le possibilità di contatto diretto del lavoratore che si disfa della mascherina o del guanto con il rifiuto e il contenitore stesso. I contenitori dovranno essere tali da garantire un'adeguata aerazione per prevenire la formazione di potenziali condense e conseguente sviluppo di microrganismi, e collocati preferibilmente in locali con adeguato ricambio di aria e comunque al riparo da eventi meteorici. Il prelievo del sacco di plastica contenente i rifiuti in oggetto dovrà avvenire solo dopo chiusura dello stesso e ad opera di personale addetto.
- Svolgere un trattamento dell'interno del sacco mediante spruzzatura manuale (es. 3-4 erogazioni) di idonei prodotti sanificanti prima della chiusura del sacco da parte del personale dedicato. I sacchi opportunamente chiusi con nastro adesivo o lacci saranno assimilati a rifiuti urbani indifferenziati.

Tuttavia, quanto alle indicazioni sulla gestione dei DPI da parte dell'ISS, è necessario evidenziare anche quanto da quest'ultimo Istituto previsto nel testo *"Raccomandazioni ad interim sulla sanificazione di strutture non sanitarie nell'attuale emergenza COVID-19: superfici, ambienti interni e abbigliamento"*<sup>14</sup>.

Ed invero, l'Istituto nel suddetto documento dispone chiaramente che *"Nelle operazioni di pulizia, igienizzazione e disinfezione effettuate in ambienti lavorativi (ambienti non sanitari) ove non abbiano soggiornato soggetti COVID-19 positivi accertati, e finalizzate quindi alla prevenzione della diffusione dell'infezione COVID-19, i rifiuti prodotti quali ad esempio stracci, panni spugna, carta, guanti monouso, mascherine ecc., dovranno essere conferiti preferibilmente nella raccolta indifferenziata come "rifiuti urbano non differenziati (codice CER 20.03.01)"*. Da ciò emerge una contraddizione lampante, in quanto se da un lato si richiede di classificare con il CER 15.02.03 i DPI di attività produttive - come sopra analizzato - dall'altro per le medesime tipologie di rifiuti provenienti da attività di sanificazione si dispone tout court la classificazione con il CER 20.03.01 nonostante ben possano, a quest'ultimi rifiuti da DPI, applicarsi le medesime considerazioni svolte sopra.

\*\*\*

### 3. Sulle ordinanze regionali ex art. 191 del TUA

Per avviare a gestioni non conformi con aggravio dell'inquinamento ambientale e rischio di diffusione del virus alcune Regioni hanno emesso, sul punto, ordinanze emergenziali ai sensi dell'art. 191 del TUA.

Nello specifico, alcune Regioni nell'ambito della propria competenza legata all'emergenza hanno emanato ordinanze nelle quali, di fatto, hanno assimilato i DPI delle attività produttive a quelli domestici con conseguente conferimento degli stessi nei rifiuti urbani indifferenziati e raccolti, dunque, nell'ambito del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani.

Di seguito si segnalano le ordinanze emesse sul punto dalle seguenti Regioni:

- Emilia-Romagna: Decreto n. 43 del 20/03/2020;
- Veneto: Ordinanza n. 42 del 15 aprile 2020
- Provincia Autonoma di Trento: Ordinanza PAT n. 207099/1 del 10 aprile 2020
- Calabria: Nota dell'Assessore Regionale alla Tutela dell'Ambiente del 20 marzo 2020
- Lombardia: Decreto n. 520 del 1° aprile 2020;
- Umbria: Ordinanza n. 13 del 30 marzo 2020 aggiornata ordinanza n. 24 del 14 maggio 2020;
- Abruzzo: Ordinanza n. 66 del 27 maggio 2020;
- Valle d'Aosta: Opgr 28 maggio 2020, n. 222.

Da ciò, tutte le attività produttive territorialmente riferibili ad una delle suddette Regioni possono legittimamente conferire i DPI nei rifiuti urbani indifferenziati.

Con tali ordinanze - nello specifico Emilia-Romagna, Veneto, Provincia Autonoma di Trento, Calabria, Umbria - hanno, dunque, sancito l'assimilabilità di tali tipologie di rifiuti ai rifiuti urbani. Pertanto, ne hanno disposto il conferimento nell'indifferenziato a carico del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Appare, dunque, necessario inquadrare tale tipologia di ordinanza al fine di validarne l'operatività per il caso di interesse.

Ebbene, ai sensi dell'art. 191 del TUA *"qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed*

Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive

14 *"Raccomandazioni ad interim sulla sanificazione di strutture non sanitarie nell'attuale emergenza COVID-19: superfici, ambienti interni e abbigliamento"* dell'Istituto Superiore di Sanità. Versione 15 maggio 2020.

## CLASSIFICAZIONE

di Chiara Fiore e Giulia Todini

Il punto sullo smaltimento dei DPI per Covid-19 da attività produttive

*urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti”.*

Le ordinanze contingibili e urgenti sono, dunque, norme atipiche, ossia *“la legge si limita ad indicare un’ autorità amministrativa come quella alla quale viene attribuito il potere ... [ma] la legge nulla dispone circa contenuto, oggetto, effetti dei provvedimenti da adottare nell’esercizio dei poteri di ordinanza, nonché ovviamente circa il provvedimento”.*

In generale, il potere di ordinanza così descritto consente all’amministrazione di far fronte ad emergenze nelle quali non è possibile intervenire mediante provvedimenti tipici secondo le procedure ordinarie previste dalla legge.

Pertanto, la facoltà di derogare alla normativa in vigore, anche di rango legislativo consente di attrarre in capo all’organo titolare tutti i poteri della pubblica amministrazione, sostituendo ogni determinazione specifica sui presupposti, sui fini di interesse pubblico, sulla forma e sul procedimento.

L’ordinanza summenzionata, in ogni caso, deve rispettare i caratteri della contingibilità e dell’urgenza, definiti in dottrina:

- contingibilità: *“il verificarsi di un evento eccezionale ed imprevedibile che deviando dalla catena regolare, e regolata, degli avvenimenti, non può essere affrontato che con strumenti anch’essi devianti rispetto alla catena regolare, e regolata, dell’attività amministrativa”;*
- urgenza: *“intesa nel duplice significato di necessità e di sveltezza. Necessità nel senso di bisogno di intervenire a tutela dell’interesse pubblico leso dall’evento contingente. Sveltezza giacché l’improvviso bisogno può essere tale da danneggiare irreparabilmente l’interesse per il solo fatto del passare del tempo”.*

Da ciò, dunque, è possibile affermare che le ordinanze emergenziali di cui all’art. 191 del TUA emesse dalle Regioni sulla gestione assimilata dei DPI derivanti da attività produttiva - dunque come rifiuti indifferenziati da conferire al gestore del servizio integrato - hanno la piena forza normativa di derogare alla disciplina generale in materia di rifiuti prevista dal TUA in quanto trovano piena forza nel dato normativo di rango primario (art. 191 del TUA).

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Alla luce dei provvedimenti sopra illustrati risulta essere dirimente ai fini della classificazione dei rifiuti rappresentati da guanti e mascherine monouso, utilizzati per il contenimento del virus nell’ambito delle attività produttive, l’emanazione, o meno, di ordinanze emergenziali che ne dispongono prescrizioni gestionali.

Ci si augura un intervento nazionale omogeneo in tal senso al fine di gestire uniformemente tali rifiuti senza ulteriori oneri a carico delle attività commerciali.

# “Attività d’impresa e rischi penali ai tempi dell’emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus”

Attività d’impresa e rischi penali ai tempi dell’emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus

di **STEFANO BRUNO**

*Partner Studio Legale BRB, vice-presidente dell’Associazione DPEI*

## ABSTRACT

La responsabilità dei datori di lavoro al tempo del Covi è cambiata.

Obblighi ulteriori sono stati aggiunti a carico delle aziende, deputate all’arduo compito di bilanciare le esigenze di salute dei lavoratori con quelle proprie dell’attività produttiva.

Un equilibrio difficile, mutevole, anche per l’equiparazione dell’infezione da COVID-19 a un infortunio sul lavoro.

Tante le fattispecie penali che vengono in rilevanza, che vanno dall’omicidio e dalle lesioni colpose, ai delitti di rimozione dolosa delle cautele contro gli infortuni sul lavoro o di omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro, solo per citarne alcune.

Come difendersi dunque?

Il presente contributo mira a delimitare il perimetro del rischio penale collegato alla propagazione del COVID-19 negli ambienti di lavoro.

## IN SINTESI

- I nuovi obblighi che ridefiniscono, in un’ottica cautelare, l’organizzazione e l’operatività aziendale, a seguito della Pandemia da COVID-19, costituiscono anche la misura di imputazione per colpa dei delitti di lesioni e omicidio colposi;
- questo quando i delitti di cui agli artt. 589 e 590 – e non solo - sono stati inseriti tra i reati presupposto del D.Lgs 231/2001;
- per scongiurare dette eventualità è sempre necessario non solo dotarsi di un modello 231 ma preoccuparsi che questo risulti sempre aggiornato;
- la strada più sicura per risultare pienamente compliant è inoltre, senza margini di dubbio, quella di adeguare gli assetti organizzativi societari ad ogni genere di istruzione o linea guida proveniente da fonti autorevoli e accreditate.

## SANZIONI

di Stefano Bruno

Attività d'impresa e rischi penali ai tempi dell'emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus

## 1. Premessa

Il perimetro del rischio penale collegato alla propagazione del covid-19 negli ambienti produttivi, oggetto della presente concisa disamina, contempla reati di evento circoscritti (lesioni e omicidio), reati da cui insorgono macro eventi di pericolo (epidemie), nonché illeciti di mera condotta (rimozione od omissione di cautele contro gli infortuni o disastri sul lavoro). Da ultimo, viene preso in considerazione l'illecito amministrativo di nuovo conio previsto dall'art. 4, co 1, D.L. n. 19/2020 nel caso di violazione delle c.d. misure di contenimento<sup>1</sup>. Non sono, invece, scandagliate, in quanto saranno trattate in un successivo *paper*, le fattispecie incriminatrici che puniscono la speculazione su merci (per esempio mascherine e disinfettanti) e la frode in commercio relativa a medicinali e dispositivi di protezione individuale di cui le cronache giudiziarie hanno già dato notizia<sup>2</sup>.

1. L'imprevista emergenza epidemiologica determinata dalla diffusione di un nuovo ceppo di coronavirus – dalla marcata e rapida capacità di contagio – che dalla fine del mese di gennaio ha iniziato a colpire in modo sempre più esponenziale il territorio nazionale e numerosi altri Paesi dentro e fuori l'Unione Europea non risparmia evidentemente neppure il mondo delle imprese.

A quelle cui è consentito proseguire la propria attività in virtù della rilevanza e dell'essenzialità dei prodotti e dei servizi garantiti<sup>3</sup> attende un compito arduo e gravoso ovvero salvaguardare la salute

e l'incolumità dei dipendenti dall'inedito e insidioso virus senza, tuttavia, tradire il necessario e atteso *standard* produttivo alla base del perdurante stato di apertura ad esse concesso (*rectius* richiesto).

Quando la morsa dell'emergenza sarà allentata, la medesima sintesi tra beni di rango primario dovrà essere perseguita, in egual misura, da tutti gli altri imprenditori che svolgono attività non strategiche.

Lo stato del tutto eccezionale che l'Italia e il mondo intero stanno attraversando ha imposto, a difesa della salute pubblica, forti restrizioni e limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali, in precedenza mai sperimentate, che hanno inciso anche sulla libertà d'impresa tutelata dall'art. 41 della Costituzione<sup>4</sup>.

Basti pensare alla congerie di misure preventive e cautelari adottate dal Governo<sup>5</sup> ispirate al maggior innalzamento possibile dei livelli di protezione che, tra gli altri, anche il datore di lavoro (l'organizzazione aziendale) deve assicurare a tutela del personale dipendente: dalla raccomandazione ad incentivare ferie e congedi retribuiti, alla promozione del lavoro agile, per concludere con i protocolli di sicurezza anti-contagio e l'adozione di specifici strumenti di protezione individuale secondo quanto indicato dal *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del covid 19 negli ambienti di lavoro* del 14 marzo<sup>6</sup>.

2. Un primo riflesso nella materia penale di questa stratificazione di nuove regole preventive e cautelari che ridefiniscono, temporaneamente, l'organizzazione e l'operatività aziendale ha ad oggetto l'amplia-

1 Tra i primi commenti aventi ad oggetto l'illecito amministrativo previsto dall'art.4, comma 1 del D.L. 19/2020 cfr. Andrea R. Castaldo, Fabio Coppola, *Profili penali del Decreto-legge n. 19/2020 "Coronavirus": risolto il rebus delle sanzioni applicabili?*, in *Arch. Pen.* 2020 n. 1; G.L. Gatta, *Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza covid-19, più aderente ai principi costituzionali, e un nuovo approccio al problema sanzionatorio: luci ed ombre nel D.L. 25 marzo 2020, n. 19, in Sistema penale* 26 marzo 2020.

2 Cfr. Ivan Cimmarusti, *Coronavirus, mascherine e gel disinfettanti: la GdF sequestra 60 mila pezzi con rincari truffa su Il sole 24 ore del 16 marzo 2020*.

3 Il DPCM del 22 marzo dando seguito e portando ad ulteriori conseguenze il DPCM datato 11 marzo estende i precedenti interventi di sospensione a tutte le attività commerciali e produttive ritenute non di primaria rilevanza per lo Stato e la collettività e che non siano svolte in modalità a distanza.

4 Sulla compressione, sia pure giustificata dalla salvaguardia della salute pubblica, di libertà fondamentali si rimanda alle considerazioni e ai rilievi di: F. Filice – G.M. Locati, *Lo Stato democratico di diritto alla prova del contagio*, in *Questione Giustizia* 27 marzo 2020; e G.L. Gatta, *Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza covid-19, più aderente ai principi costituzionali, e un nuovo approccio al problema sanzionatorio: luci ed ombre nel D.L. 25 marzo 2020, n. 19, in Sistema Penale cit.*

5 Per avere contezza dell'elevato numero di misure di contenimento individuate dal Governo per contrastare l'emergenza in atto si rimanda alla consultazione dell'art. 1, co. 2 del D.L. 25 marzo 2020, n. 19 contenente un vero e proprio catalogo *apparentemente* tipizzato di tali misure, in precedenza previste e disciplinate in ordine sparso dalla concorrente attività normativa dello Stato, delle Regioni e dei Comuni. In questo senso, pur con tutti i limiti che si evidenzieranno nel prosieguo, si può sostenere che il D.L. citato ha messo ordine nel caos normativo che si era formato nel primo mese e mezzo di gestione della pandemia. Per un riferimento esplicito all'attività d'impresa, ancorché connotato da una certa vaghezza, si veda la lett. z) dell'art. 1, co. 2 del Decreto n. 19.

6 Per un'analisi dettagliata delle misure di prevenzione dettate dal Protocollo nell'ottica dei compiti di monitoraggio dell'Organismo di Vigilanza ai sensi degli artt. 6 e 7 del D. Lgs. n. 231/2001 cfr. Matteo Grassi, *L'Organismo di Vigilanza alla prova del Coronavirus Spunti operativi in www.aodv231.it*.

di Stefano Bruno

SANZIONI

mento degli obblighi la cui violazione rappresenta il primo requisito costitutivo della colpa nell'imputazione dei delitti di lesioni ed omicidio colposi occorsi nei luoghi di lavoro a carico dei garanti della sicurezza.

I ipotesi di reato e accusatoria niente affatto remota alla luce dell'equiparazione del contagio da coronavirus sul lavoro all'infortunio ad opera del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (meglio noto come Cura Italia) con conseguente presa in carico da parte dell'INAIL dell'evento infortunistico-malattia nei casi di accertata infezione<sup>7</sup>.

L'integrazione del novero delle disposizioni finalizzate alla prevenzione degli infortuni attraverso la legislazione d'emergenza adottata per contrastare la pandemia in corso impone ai datori di lavoro<sup>8</sup> l'implementazione, sollecita e puntuale, delle cautele e dei protocolli dettati dalla normativa di matrice governativa e da quella c.d. secondaria.

Il continuo evolversi dei dati e delle informazioni, attesa la natura ancora poco conosciuta della nuova patologia, suggerisce, altresì, di assumere un atteggiamento critico e proiettato, all'occorrenza, a modificare e/o incrementare i livelli di sicurezza a tutela di chi lavora prestando costante attenzione anche alla *soft law*<sup>9</sup> rappresentata, nel caso di specie, dalle *best practices in* via di formazione, nonché dalle circolari provenienti dalle Autorità sanitarie competenti, oltre che da quelle territoriali su cui insiste la sede legale e operativa dell'impresa.

È un dato ampiamente acquisito che il rimprovero per colpa può fondarsi tanto su regole positivizzate quanto su regole comportamentali non scritte e che lo standard di diligenza fondativo del fatto colposo riveste da diverso tempo carattere dinamico e mobile<sup>10</sup>. Da qui la necessità per il datore di lavoro di aggiornare e implementare la griglia organizzativa della propria attività coerentemente a quelli che sono gli strumenti procedurali e gli elementi conoscitivi a disposizione (purché si intende) provenienti da fonti ufficiali e accreditate (siano esse statali, regionali, ministeriali o di emanazione di una qualche *Authority* competente in materia).

**2a.** Il contagio da coronavirus di uno o più dipendenti e la conseguente malattia che nei casi più acuti

conduce anche al decesso è suscettibile di contestazione penale (o para-penale) anche a carico degli enti e delle società ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001.

Come noto, l'art. 9 della legge n. 123/2007 ha ampliato il catalogo dei reati presupposto della responsabilità delle organizzazioni complesse inseedovi, per il tramite dell'art. 25 septies (in seguito integralmente sostituito dall'art. 300 del D. Lgs. n. 81/2008), proprio i delitti di cui agli artt. 589 e 590 c.p., rompendo gli indugi rispetto all'iniziale atteggiamento prudente e minimalista che avevo prevalso nel legislatore italiano durante le prime fasi di vita dell'inedito sistema di responsabilità introdotto. Successivamente, infatti, senza il clamore che aveva accompagnato la novità dell'interpolazione dei predetti reati nel corpo normativo disciplinato dal D. Lgs. 231/2001, si è registrato un ulteriore incremento dei reati colposi a carico delle imprese e delle società con la previsione di molteplici reati ambientali, diversi dei quali aventi persino natura contravvenzionale.

La responsabilità dell'ente a livello soggettivo si fonda sull'inedito e originale paradigma colposo concepito su un *deficit* organizzativo alla base del diaframma tra *l'essere e il dover essere* aziendale ritenuto meritevole di pena dall'ordinamento, da non confondere, dunque, con la colpa di stampo tradizionale relativa all'illecito delle persone fisiche.

Per neutralizzare l'eventuale addebito a titolo di responsabilità (colposa) a seguito della contrazione dell'infezione da covid 19 in ambiente di lavoro, le imprese e le società che ne sono prive potrebbero dotarsi del modello di organizzazione, gestione e controllo di cui agli artt. 6 e 7 del citato Decreto 231, mentre quelle che lo hanno già implementato dovrebbero provvedere al puntuale aggiornamento dello stesso.

In fase di revisione del modello 231 (se esistente) o di predisposizione *ex novo dello stesso* (nell'ipotesi che il modello ancora non sia stato elaborato), stante il rapporto di stretta intersezione tra il modello 231 e il sistema di gestione della sicurezza così come affermato dall'art. 30 del D. Lgs.

n. 81/2008, vengono in aiuto, nel caso di specie, le disposizioni del Titolo X del T.U.S. "Esposizione ad

Attività d'impresa e rischi penali ai tempi dell'emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus

7 Ne dà notizia Mauro Pizzin, *Medici e infermieri infetti, è infortunio sul lavoro*, su *Il sole 24 ore* del 18 marzo 2020.

8 Il datore di lavoro nelle strutture complesse, a seconda della *governance* e del sistema di deleghe e procure adottato, può essere di volta in volta individuato nell'amministratore unico, nel consiglio di amministrazione, nell'amministratore delegato o nella figura dell'istitutore.

9 In generale sul tema diritto penale e *soft law* si rinvia a Bernardi, *Sui rapporti tra diritto penale e soft law*, in *Riv. Dir. Proc. Pen.* 2011, 536 ss.

10 Sulla struttura dinamica della colpa nel contesto della sicurezza sul lavoro cfr. D. Castronuovo, *Profili relazionali della colpa nel contesto della sicurezza sul lavoro. Autoresponsabilità o paternalismo penale?*, in *Arch. Pen.* 2019, n.2, 1 ss.

## SANZIONI

di Stefano Bruno

Attività d'impresa e rischi penali ai tempi dell'emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus

agenti biologici". Proprio l'effettiva osservanza che di tali previsioni un MOG ben fatto dovrebbe dare garanzia, semplificherebbe la dimostrazione di una programmazione strategica a livello aziendale delle azioni e dei controlli sui fattori di rischio per la salute dei lavoratori, compresi quelli in precedenza mai considerati legati al nuovo famigerato virus.

Sebbene tali norme siano applicabili a quelle sole realtà produttive esposte al rischio biologico, ciò non di meno esse racchiudono un utile compendio informativo ed operativo per la gestione dell'attuale emergenza sanitaria: dalle misure tecniche, organizzative e gestionali atte a favorire la limitazione al minimo dei lavoratori esposti (art. 272), alle misure igieniche (art. 273), a quelle informative e formative (art. 278), per concludere con quelle relative alla prevenzione e controllo (art. 279).

Tutte misure, in quanto sinteticamente richiamate dal primo comma, lett. a dell'art. 30 del T.U.S., che se implementate a livello di modello 231, sono in grado di esplicare effetti favorevoli ai fini di un giudizio di idoneità della *compliance* aziendale/societaria per l'obliterazione della responsabilità dell'ente in caso di lavoratori contagiati.

Lo specifico e peculiare complesso delle regole cautelari e cautelative preordinato ad una gestione virtuosa del nuovo rischio infettivo viene completato dalle linee guida operative redatte dalle parti sociali confluite nel citato Protocollo di regolamentazione del 14 marzo 2020, in attuazione della sollecitazione effettuata in sede di Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del giorno 11 marzo 2020.

Non si tratta di un atto avente forza di legge eppure il fatto che la gestazione del documento sia avvenuta con la partecipazione concertata di sindacati e associazioni di categoria rappresentative del mondo del lavoro fa sì che gli enti che si sottraggono al recepimento e all'adattamento delle suddette regole all'interno dei propri luoghi di lavoro siano passibili di essere considerati carenti a livello di *duty of care*.

La strada più sicura per risultare pienamente *compliant* è, senza margini di dubbio, quella di adeguare gli assetti organizzativi societari ad ogni genere di istruzione o linea guida proveniente da fonti autorevoli e accreditate, alle quali certamente appartie-

ne il tavolo di lavoro condiviso dalle organizzazioni sindacali e datoriali da cui è scaturito il più volte richiamato Protocollo del 14 marzo.

Riuscire a dare dimostrazione nell'apposita parte del modello 231 dell'osservanza delle disposizioni del T.U.S. di cui sopra, così come dell'adattamento delle linee guida operative sancite in sede pattizia dal Protocollo<sup>11</sup>, assicura la sussistenza dei presupposti di quella adeguata e doverosa organizzazione richiesta dal D. Lgs. n. 231/2001 che testimonia la correttezza dell'attività imprenditoriale rispetto alle sfide poste dal virus covid 19.

**2b.** Con riferimento alle persone giuridiche può risultare talvolta critico il riconoscimento del criterio oggettivo di imputazione del reato colposo presupposto, ossia la necessità che l'illecito penale sia commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso<sup>12</sup>.

A ben guardare, nel caso di specie, mentre in taluni casi l'interesse o il vantaggio di natura economica è (più) facilmente apprezzabile, per esempio nella mancata consegna dei DPI, nell'omessa attività di disinfezione degli ambienti, o ancora nel mantenere oltre lo stretto necessario il numero degli operai in servizio nei luoghi produttivi, in altre trasgressioni di misure precauzionali e cautelative imposte (o soltanto caldegiate) per contrastare la diffusione del coronavirus tale requisito non è altrettanto riconoscibile. Si pensi, a titolo esemplificativo, a quegli accorgimenti che attengono al mantenimento della distanza di sicurezza, alla rilevazione della temperatura, agli accessi contingentati agli spazi comuni. In questi casi il procedimento penale eventualmente avviato (anche) nei confronti dell'ente potrebbe forse già arrestarsi nella fase preliminare, potendo proseguire, se mai ricorressero le condizioni, soltanto nei confronti dell'autore del reato presupposto.

**2c.** Il carattere ubiquitario del coronavirus e l'incertezza scientifica – a livello medico-sanitario ed epidemiologico - che accompagna attualmente tale patologia dalla sua genesi, alle modalità di trasmissioni fino alla immunizzazione di chi è guarito la cui copertura in termini temporali non è stata ancora definita, determina, con riferimento al nesso di causalità, autentiche asperità probatorie. Con il corollario che l'accertamento eziologico sarà terreno di

11 Vanno parimenti considerate le indicazioni previste dalle Ordinanze delle varie Regioni e da quelle del Ministero della Salute.

12 Sulla compatibilità dell'interesse e il vantaggio con i reati colposi cfr. T. Vitarelli, *Infortunati sul lavoro e responsabilità degli enti: un difficile equilibrio normativo*, in RIDPP, 2009, 704; C. Santoriello, *I rapporti tra il delitto di rimozione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro e i reati di omicidio e lesioni colpose per violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*, in Arch. Pen., 2011, 1 e ss.; F. Curi, *L'imprenditore persona giuridica: il "sistema 231" nel combinato disposto con il testo unico salute e sicurezza sul lavoro*, in Castronuovo-Curi-Tordini-Cagli-Torre-Valentini, *Sicurezza sul lavoro, profili penali*, Torino, 2019, 154 ss.; G. De Simone *sub art. 5*, in AA.VV., *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019, 95 ss.

di Stefano Bruno

SANZIONI

accesa dialettica tra accusa e difesa negli eventuali procedimenti penali che seguiranno a carico dei garanti della sicurezza (datori di lavoro, dirigenti e preposti). A tale riguardo, l'ampia e consistente giurisprudenza che si è espressa in tema di infortuni sul lavoro e malattie professionali, pur a fronte di un sapere esperienziale e scientifico che ha avuto modo di sedimentare e consolidarsi nel corso dei decenni, rivela tutt'oggi continue oscillazioni che non fa ben sperare sulla prevedibilità dell'esito assolutorio o di condanna che potranno avere i processi avviati per malattia o morte da covid 19<sup>13</sup>.

3. Superata la stagione dell'oblio e tornati progressivamente al centro delle vicende giudiziarie più recenti in tema di incidenti mortali sul lavoro con molteplici vittime, non ci si può esimere dal soffermarsi sui delitti di rimozione dolosa delle cautele contro gli infortuni sul lavoro (art. 437 c.p.)<sup>14</sup> e di omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro (art. 451 c.p.)<sup>15</sup>.

L'obiezione fondata sulla proiezione finalistica delle due norme riferita ad eventi di origine traumatica e violenta che dovrebbe condurre, in ossequio all'art. 14 delle preleggi e all'art. 25, comma II° Cost., ad escludere dall'ambito applicativo delle stesse le malattie professionali è stata superata da una corrente giurisprudenziale che, a partire dagli anni 80, riconduce alla nozione di causa violenta anche una parte di malattie professionali sviluppatesi da una eziopatogenesi particolarmente veloce e aggressiva<sup>16</sup>.

Inoltre, trattasi di reati di mera condotta e di pericolo, che non richiedono l'accertamento dei singoli nessi causali, il che spiega la riscoperta degli illeciti in questione da parte delle Procure della Repubblica e il potenziale utilizzo degli stessi in chiave accusatoria in relazione agli ambienti di lavoro in cui doversero emergere, o fossero già emersi, casi di infezione da covid-19.

I limiti all'impiego in chiave processuale delle fattispecie in commento risiedono altrove: negli oggetti materiali su cui ricadono le condotte tipizzate ov-

vero impianti, apparecchi o segnali a specifica destinazione di prevenzione in vista di disastri o infortuni sul lavoro.

La chiara elencazione del complesso dei beni e degli strumenti antinfortunistici contenuta nelle suddette disposizioni codicistiche preclude che possano essere ricompresi i dispositivi di protezione individuali, necessari ad evitare il contagio da covid-19, quali i guanti e le mascherine; lo stesso vale per le modalità organizzative e gli accorgimenti gestionali (sorveglianza sanitaria, turni di lavoro, numero di lavoratori addetti a specifiche mansioni, distanza di sicurezza). Il rispetto della legalità e del canone della tassatività ne inibisce l'inclusione nell'ambito di operatività degli artt. 437 e 451 c.p.

Ciò, però, non può valere per la mancanza di segnalazione sulle cautele da osservare per il contenimento del coronavirus, dal momento che essa (la segnaletica *tout court*) è espressamente indicata dall'incriminazione di rimozione o omissione dolosa.

4. Poiché i delitti di epidemia (artt. 438 e 452 c.p.)<sup>17</sup> sono stati evocati dai mezzi di informazione e, soprattutto, sono espressamente richiamati dall'art. 4, comma 6 D.L. 25 marzo 2020 n. 19 che ha inteso riordinare e razionalizzare l'intera disciplina normativa promulgata in materia di covid 19, compresa la parte sanzionatoria, vale la pena indugiare brevemente su di essi. Lo impone, principalmente, l'estrema severità della cornice edittale che li contraddistingue: l'epidemia dolosa è punita con l'ergastolo e la medesima ipotesi, a livello colposo, prevede, invece, la reclusione fino ad un massimo di 5 anni.

Premesso che tali reati sono riferiti ai trasgressori dell'obbligo di quarantena per i casi più gravi, la loro configurabilità in capo ai datori di lavoro e/o comunque ai direttori di stabilimento risulta comunque difficilmente ipotizzabile.

La natura ubiquitaria del covid 19, in uno con l'incertezza scientifica che caratterizza in questo primo periodo tale patologia, non può che riverberarsi problematicamente anche sulla prova del nesso causale

Attività d'impresa e rischi penali ai tempi dell'emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus

13 Di estremo interesse le riflessioni sulla causalità di Francesco Palazzo nella conversazione con Francesco Viganò in F.Palazzo-F.Viganò, *Diritto penale. Una conversazione*, Bologna, 2018, 137 ss.

14 In argomento e a proposito del processo Eternit cfr. D. Castronuovo, *Il caso Eternit: omissione di cautele antinfortunistiche e disastro ambientale doloso*, in L. Foffani, D. Castronuovo (a cura di), *Casi di diritto penale dell'economia, II. Impresa e sicurezza*, Bologna, 2015, 107 ss.

15 Per un commento articolato su entrambi i delitti di comune pericolo cfr. S. Tordini Cagli, *I delitti di comune pericolo*, in Castronuovo, Curi-Tordini-Cagli-Torre-Valentini, *Sicurezza sul lavoro, profili penali*, op.cit., 255 ss.; si veda anche R. Alagna, *I reati in materia di sicurezza sul lavoro previsti dal codice penale* in N. Mazzacuva e E. Amati (a cura di), *Il diritto penale del lavoro*, Torino, 2007, 233 ss.

16 Cfr. L. Cornacchia, *Delitti contro l'incolumità pubblica*, in S.Canestrari-L.Cornacchia-A. Gamberini-G. Insolera-V. Manes- M.Mantovani-N.Mazzacuva-F.Sgubbi-L.Stortoni-F.Tagliarini *Diritto penale Lineamenti di parte speciale, sesta edizione*, Milano, 2014, 383 ss.

17 Cfr. Alberto Cadoppi, Stefano Canestrari, Paolo Veneziani, sub art. 438 c.p. e sub art. 452 c.p., in *Codice penale commentato con dottrina e giurisprudenza*, Torino, 2018.

## SANZIONI

di Stefano Bruno

Attività d'impresa e rischi penali ai tempi dell'emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus

di tali fattispecie incriminatrici.

Escluso, infatti, che si tratti di reati di mera condotta, che siano illeciti di evento o di pericolo concreto a seconda delle diverse interpretazioni, resta il fatto che una spiegazione causale, supportata da leggi scientifiche, in entrambi i casi deve essere pur sempre offerta e prospettata in sede processuale dagli organi competenti.

Parimenti, la corte di cassazione<sup>18</sup> pronunciata sul delitto di epidemia colposa ha escluso la compatibilità della locuzione “mediante la diffusione di germi patogeni” presente nel testo dell’art. 438 c.p. con la responsabilità a titolo omissivo, ritenendola riferibile esclusivamente a condotte commissive. La posizione di garanzia del datore di lavoro ai sensi dell’art. 40, comma secondo c.p., stando a tale giurisprudenza, non può dunque essere valorizzata sul piano della formulazione del capo di imputazione perché l’interpretazione letterale del precetto codicistico, pur nella sua massima estensione, non consente di superare la forma vincolata della condotta ivi descritta. Del resto, non è prefigurabile che l’imprenditore possa essere attinto da una incolpazione per un *facere a meno che non sia lui stesso l’agente portatore del contagio nel luogo di lavoro*.

Da ultimo, in ogni caso, secondo le sentenze di merito e di legittimità edite<sup>19</sup> l’evento tipico in tema di epidemia consiste in una malattia contagiosa che, per la sua spiccata diffusività è in grado di infettare nel medesimo tempo e nel medesimo luogo una moltitudine di destinatari recando con sé, in ragione della capacità di ulteriore espansione e di agevole propagazione, il pericolo di contaminare una porzione ancora più vasta di popolazione. Ne discende che singoli ed episodici contagi, specie quelli immediatamente trattati secondo i protocolli elaborati e validati dalle autorità competenti, difficilmente potranno essere considerati alla stregua di antecedenti causali dell’evento di danno o di pericolo richiesto per la consumazione dei reati di epidemia. Non solo, è appena il caso di evidenziare che, a fronte di una pandemia in uno stadio avanzato e che ha già compromesso la salute pubblica praticamente in tutte le regioni italiane, appare arduo ricostruire l’eziologia del contagio da covid 19 in misura soddisfacente rispetto al singolo caso, escludendo decorsi causali

alternativi.

5. La scelta primigenia (del previgente art. 4, co. 3 D.L. 6/2020) di affidare ad un reato contravvenzionale, quale quello di cui all’art. 650 c.p., estinguibile con oblazione, il presidio punitivo di base per il mancato rispetto delle misure di contenimento, da un lato, si è rivelata priva di qualsiasi efficacia deterrente<sup>20</sup>, dall’altro ha rischiato di appesantire oltremodo la macchina della giustizia, tradizionalmente afflitta da congestionamento per la mole spropositata di notizie di reato e procedimenti da evadere. Basti considerare che, consultando i dati del Ministero dell’Interno, al 24 marzo erano all’incirca 100.000 le persone denunciate per il reato in questione.

Appare, dunque, condivisibile il cambio di rotta impresso dal Governo che con il D.L. 19/2020 ha sostituito l’illecito penale con l’illecito amministrativo – con effetti retroattivi – ponendo correttamente quest’ultimo alla base di un sistema sanzionatorio scalare a seconda della gravità dell’offesa, riservando alla pena vera e propria le trasgressioni più pregnanti e dotate di maggior disvalore rispetto all’incolumità pubblica.

Tuttavia, senza volersi dilungare sulle molteplici questioni che meriterebbero un appropriato approfondimento, oggetto di acute analisi alle quali si fa rinvio<sup>21</sup>, nel nuovo assetto realizzato dall’art. 4, co. 1 del D.L. 19/2020 persistono dubbi e incertezze legati principalmente al fatto che le misure di contenimento indicate dall’art. 1 co. 2 del medesimo decreto tradiscono enunciati troppo vaghi, inidonei a delimitare ciò che è consentito da ciò che non lo è<sup>22</sup>.

La natura sfuggente del contenuto delle regole contenitive/precauzionali è rafforzata dal rinvio alla fonte istituitiva di tali misure che è quella degli emanandi Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Ordinanze regionali<sup>23</sup>. Queste ultime, secondo quanto disposto dall’art. 3 del D.L. 19/2020, nelle more e per il solo tempo necessario all’adozione dei DPCM, in relazione a specifiche esigenze sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel territorio di loro competenza, potranno persino introdurre misure ulteriormente restrittive.

Lo scenario a geometria variabile appena rappresentato si complica maggiormente se lo si osserva dal lato degli attori del sistema economico-imprendito-

18 Cfr. cass, sez. IV°, n. 9133 del 12/12/2017 – dep. 28/02/2018, Giacomelli, rv 27226101.

19 Cfr. cass, sez. I, n. 48014 del 30/10/2019 – dep. 26/11/2019, rv. 27779101.

20 Tra i vari autori cfr. D. Piva, *Il diritto penale ai tempi del coronavirus: troppo su inosservanza e poco sul carcere*, in *Arch. Pen.* 2020 n. 1, p. 3 ss.

21 Oltre ai contributi menzionati nella nota bibliografica n. 1, si rinvia a A. Natale, *Il decreto legge n. 19/2020: le previsioni sanzionatorie*, in *Questione Giustizia* 6 aprile 2020.

22 Cfr. V. Valentini, *Profili penali della veicolazione virale: una prima mappatura*, in *Arch. Pen.* 2020, n.1, p.6.

23 Cfr. Andrea R. Castaldo, F. Coppola, *Profili penali del Decreto-legge n. 19/2020 “Coronavirus”: risolto il rebus della sanzioni applicabili?*, op. cit., p.3.

di Stefano Bruno

SANZIONI

riale.

La necessità insita nella logica d'impresa di operare in un contesto di regole ben definito non può, infatti, che suscitare disorientamento di fronte a cautele tanto indeterminate e scarsamente afferrabili nel contenuto precettivo che veicolano.

Incertezza e disorientamento che si acquiscono con crescente allarme in rapporto alla sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

Una sanzione dal chiaro ed inequivoco contenuto afflittivo - che si aggiunge a quella di natura pecuniaria - agganciata alla violazione di previsioni inafferrabili, quali quelle di cui alle lettere i), m), p), u), v), z) e aa) dell'art. 1, comma 2 dalla cui lettura non è dato neppure riconoscere il discrimine tra condotta vietata e condotta lecita. Oltre al fatto, non meno rilevante, che le misure tratteggiate per linee generali paiono prevalentemente e in prima battuta ritagliate più sulle persone fisiche o su generiche attività che non sulle imprese e i relativi stabilimenti produttivi.

Un vero e proprio *vulnus* al principio di legalità che richiede una rapida correzione dal momento che lo statuto delle garanzie dell'illecito amministrativo punitivo è in massima parte assimilato a quello delle violazioni penali in senso stretto. Non potendo, peraltro, essere consentito in una fase storica così drammatica per il nostro Paese che le forze dell'ordine nell'immediatezza del fatto (come recita l'art. 4, co. 4 del D.L. n. 19 del 25 marzo 2020), in via cautelare, possano disporre la *chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni* in presenza di un quadro normativo così lacunoso ed inestricabile anche per i giuristi più esperti. Tanto meno, può ritenersi ammissibile l'applicazione retroattiva della sanzione amministrativa accessoria al posto della contravvenzione penale di cui all'art. 650 c.p. nella misura in cui essa comporti una punizione dell'imprenditore più severa di quella a cui sarebbe potuto andare incontro sulla base della legge vigente al tempo del fatto, dallo stesso prevedibile nel momento in cui ha compiuto determinate scelte<sup>24</sup>. In casi del genere, la violazione dell'art. 25, co. II° Cost. sarebbe evidente.

6. L'emergenza scaturita dalla diffusione del nuovo virus non ha prodotto più diritto penale, né il consueto sottosistema sanzionatorio contrassegnato da elementi di specialità e di eccezionalità rispetto

alla disciplina ordinaria come solitamente accade durante le fasi emergenziali. Ciò, non può che essere salutato con favore. Ad ogni modo, le istanze *hard* di tutela di beni giuridici fondamentali (vita, integrità psico-fisica e incolumità dei lavoratori, *la fascia debole del mondo produttivo*), potrebbero indurre l'Autorità Giudiziaria a riscoprire le più tradizionali e immutate fattispecie codicistiche passate in rassegna nei paragrafi che precedono, riadattandole sapientemente ai nuovi bisogni mediante innovative sperimentazioni esegetiche per superare taluni limiti e le (parziali) inadeguatezze strutturali di cui si è dato conto. Un rischio possibile, ma da scongiurare per non pregiudicare l'ineludibile versante delle garanzie che mai può cedere il passo alle pur legittime esigenze di giustizia sostanziale.

L'aver scommesso sull'illecito amministrativo punitivo in luogo dell'impiego della contravvenzione penale per le mere violazioni delle misure di contenimento non sottrae il Legislatore e le autorità preposte alla sua applicazione dal rispetto del principio di legalità e di colpevolezza. Appare, pertanto, necessario che, al più presto, auspicabilmente in sede conversione del D.L. n. 19 del 25 marzo 2020, la selva di regole preventive e cautelari per il contenimento del contagio da covid-19 sia riordinata e razionalizzata e, soprattutto, dotata di maggiore specificità e chiarezza al fine di consentire ai cittadini e alle imprese, in particolare, (i destinatari ultimi di queste note di approfondimento) - parafrasando Kafka<sup>25</sup> - di non doversi sforzare di indovinare i comportamenti leciti osservando le azioni altrui.

Infine, concordemente con Carlo Ruga Riva<sup>26</sup>, quando giungeranno i tempi per una riflessione pacata e razionale, sarà meritevole di attenzione l'avvio di un progetto di revisione organica della disciplina dell'emergenza sanitaria con la messa a punto di una appendice penalistica adeguata e idonea a prevenire e regolamentare i problemi emersi dall'esperienza attuale.

Attività d'impresa e rischi penali ai tempi dell'emergenza scaturita dalla diffusione del coronavirus

24 Cfr. G.L. Gatta, *Un rinnovato assetto del diritto dell'emergenza covid-19, più aderente ai principi costituzionali, e un nuovo approccio al problema sanzionatorio: luci ed ombre nel D.L. 25 marzo 2020, n. 19, cit., p. 16.*

25 *La questione delle leggi*, 1920.

26 Cfr. C. Ruga Riva, *Il D.L. 25 marzo 2020, n. 19, recante << misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da covid-19: verso una normalizzazione del diritto penale dell'emergenza? >>*, in *La legislazione penale 6 aprile 2020*, p. 13.

# “CAM per il Verde Pubblico: un nuovo traguardo per la *green economy*”

di **LETIZIA ZAVATTI**

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

## ABSTRACT

Ridurre il consumo delle risorse naturali, diminuire la produzione di rifiuti e contenere sempre di più l'impatto negativo delle nostre abitudini sull'ambiente che ci circonda: queste sono ormai alcune tra le sfide più importanti del nostro tempo. Benché tuttavia non manchino - sia sul piano internazionale che europeo - nobili dichiarazioni di principio e ambiziosi programmi di sviluppo sostenibile finalizzati ad una transizione verso un'economia sempre più circolare, il traguardo sembra essere ancora lontano e le politiche attuate nel nostro Paese appaiono ancora timide e poco incisive.

In Italia, uno degli strumenti normativi più importanti per raggiungere tali risultati consiste nel *Green Public Procurement (GPP)* – i c.d. Appalti Pubblici Verdi.

Tale strumento consente alle Pubbliche Amministrazioni di inserire nelle procedure di gara di c.d. Criteri Ambientali Minimi (CAM), ossia i requisiti ambientali ed ecologici individuati dal Ministero dell'Ambiente per guidare le Stazioni appaltanti nella scelta di soluzioni progettuali, servizi e forniture sostenibili e rispettosi dell'ambiente.

Il presente contributo si occupa di analizzare il DM n. 63 del 10 marzo 2020, con il quale sono stati introdotti i nuovi CAM relativi al *servizio di gestione del verde pubblico e fornitura prodotti per la cura del verde*.

## IN SINTESI

- Il Ministero dell'Ambiente individua i Criteri Ambientali Minimi (CAM) che le Pubbliche Amministrazioni devono inserire nei bandi di gara al fine di perseguire gli obiettivi di sostenibilità e tutela dell'ambiente;
- il 4 aprile 2020 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il DM n. 63 del 10 marzo 2020 recante i nuovi Criteri Ambientali Minimi relativi al servizio di gestione del verde pubblico e fornitura prodotti per la cura del verde;
- le principali novità contenute nel nuovo Decreto riguardano:
  - la previsione di nuovi strumenti di pianificazione per migliorare la cura e la valorizzazione del patrimonio verde delle città italiane;
  - l'introduzione di pratiche a basso impatto ambientale sia per la fornitura di prodotti per la cura del verde che per i trattamenti per la cura delle piante;
  - la promozione del compostaggio, la valorizzazione dei sistemi che garantiscono l'efficienza degli impianti di irrigazione, l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile e l'incentivo alla produzione biologica.

di *Letizia Zavatti*

APPALTI

CAM per il Verde Pubblico: un nuovo traguardo per la *green economy*

## 1. Introduzione

La Pubblica Amministrazione è il più grande “consumatore” delle moderne società. È dunque immediatamente evidente l'importanza di una politica pubblica che pone al centro il *Green Public Procurement (GPP)* – i c.d. Appalti Pubblici Verdi.

Tale strumento consentirebbe, invero, alle Pubbliche Amministrazioni di influenzare il mercato, le imprese e i prodotti/servizi ivi presenti, favorendo in generale la diffusione della innovazione tecnologica ed in particolare il raggiungimento di obiettivi di miglioramento ambientale.

Inoltre, gli appalti verdi avrebbero il pregio di favorire l'integrazione del concetto di sviluppo sostenibile nelle altre politiche pubbliche quali il trasporto e l'energia, consentendo contestualmente alle Pubbliche Amministrazioni di incoraggiare, attraverso il proprio esempio, l'acquisizione di una maggiore consapevolezza sulle tematiche ambientali da parte di cittadini e consumatori.

\*\*\*

## 2. I Criteri Ambientali Minimi

In tale quadro, particolare importanza rivestono i c.d. Criteri Ambientali Minimi (CAM), cioè i requisiti ambientali ed ecologici individuati dal Ministero dell'Ambiente per guidare la scelta delle Pubbliche Amministrazioni nella determinazione, all'interno delle gare d'appalto, di soluzioni progettuali, servizi e forniture sostenibili e rispettosi dell'ambiente.

In origine, l'introduzione dei Criteri Ambientali Minimi nelle procedure di evidenza pubblica non era obbligatoria e dalla facoltà delle Amministrazioni di decidere se inserirli o meno nei bandi di gara discendeva, nella maggior parte dei casi, la mancata applicazione di tale misura.

Al fine di porre rimedio a tale problema e rendere gli *appalti verdi* uno strumento in grado di trainare la nostra economia verso modelli di sviluppo più sostenibili, il Legislatore ha in un primo momento emanato la Legge n. 221/2015<sup>1</sup>, recante “Disposi-

zioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali” che modificava il D.Lgs. 163/2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici)

Più precisamente, l'art. 18 L. 221/2015, rubricato “*Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi*”, prevedeva l'*obbligo*, per le pubbliche amministrazioni di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali posti dall'Unione Europea attraverso l'*inserimento, nella documentazione di gara pertinente*, almeno delle *specifiche tecniche* e delle *clausole contrattuali* contenute nei decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente relativamente a determinate categorie di forniture e affidamenti.

La norma in questione è stata poi abrogata dall'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 (c.d. Nuovo Codice dei contratti pubblici) al quale si deve il merito di avere cristallizzato, al suo art. 34 la disciplina dei “*Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*”.

Infine, con l'entrata in vigore del c.d. “Decreto correttivo” al Codice dei Contratti pubblici, (D.Lgs. 56/2017) il Legislatore è nuovamente intervenuto modificando tale norma e disponendo che le Stazioni appaltanti che intendono acquistare beni, lavori e servizi rientranti nelle categorie espressamente individuate dal “*Piano d'Azione Nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)*”<sup>2</sup> sono *obbligate ad inserire nei bandi di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali individuate dai CAM*<sup>3</sup>.

Tale scelta del Legislatore si inserisce, dunque, in un più ampio quadro di politiche nazionali in materia di tutela ambientale, finalizzato a garantire incisività ed efficacia alle misure volte a realizzare gli obiettivi di riduzione degli impatti ambientali, di promozione di sistemi di produzione e consumo sostenibili e di transizione verso modelli di economia circolare.

Il Piano d'Azione Nazionale per la sostenibilità ambientale dà conto altresì delle fasi dell'*iter* procedurale necessario per la definizione dei CAM, affinché essi non si pongano in contrasto con le caratteristi-

1 L. 28 dicembre 2015, n. 221 recante “*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*”.

2 Il PAN GPP fornisce un quadro generale sul *Green Public Procurement*, definisce degli obiettivi nazionali, identifica le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritarie per gli impatti ambientali e i volumi di spesa sulle quali definire i ‘Criteri Ambientali Minimi’.

Detta inoltre specifiche prescrizioni per gli enti pubblici, che sono chiamati a:

- effettuare un'analisi dei propri fabbisogni con l'obiettivo di razionalizzare i consumi e favorire il decoupling (la dissociazione tra sviluppo economico e degrado ambientale)
- identificare le funzioni competenti per l'attuazione del GPP coinvolte nel processo d'acquisto
- redigere uno specifico programma interno per implementare le azioni in ambito GPP

[https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to\\_19\\_PAN\\_GPP\\_definitivo\\_21\\_12\\_2007.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to_19_PAN_GPP_definitivo_21_12_2007.pdf)

3 Art. 34. D.Lgs. 50/2016. *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*.

## APPALTI

di *Letizia Zavatti*CAM per il Verde Pubblico: un nuovo traguardo per la *green economy*

che del sistema produttivo italiano, da un lato, e siano conformi alle indicazioni fornite dall'Unione Europea in materia, dall'altro<sup>4</sup>.

\*\*\*

### 3. La struttura dei CAM

I Criteri Ambientali Minimi sono adottati con Decreto Ministeriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare. I Decreti vengono emanati con riferimento ad una determinata categoria merceologica e presentano analoga struttura costituita, in primo luogo, da una *premessa*, nella quale viene ricostruita la normativa ambientale di riferimento e vengono riportati i suggerimenti alle stazioni appaltanti per l'analisi dei fabbisogni e le indicazioni relative all'espletamento della gara d'appalto e, in secondo luogo, da un documento che contiene le caratteristiche dei Criteri Ambientali Minimi relativi a quella determinata categoria di prodotti.

All'interno del Decreto che individua i CAM sono altresì presenti indicazioni in ordine alla selezione dei candidati partecipanti alla gara, tra cui i *requisiti di qualificazione soggettiva* volti a certificarne la capacità tecnica e le *specifiche tecniche*, ossia gli standard minimi di prodotto che definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture. In conformità a quanto previsto dall'art. 68 D.Lgs. 50/2016, tali caratteristiche possono riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione<sup>5</sup>.

Il Decreto indica inoltre i *criteri premianti*, ovvero i requisiti volti a selezionare prodotti/servizi con prestazioni ambientali migliori di quelle garantite dalle specifiche tecniche previste come requisiti minimi e le *clausole contrattuali* necessarie al fine di eseguire l'appalto nel modo migliore dal punto di vista della sostenibilità ambientale.

Infine, ciascun CAM riporta, nella sezione *verifiche*, i mezzi di prova per valutare la conformità dell'offerta presentata dal candidato ai criteri stabiliti.

La definizione dei CAM viene effettuata dal Comitato di Gestione del GPP, previsto dal PAN GPP, il quale assicura la gestione del Piano d'Azione nazionale e svolge attività di coordinamento tecnico. Il Comitato si avvale, per l'elaborazione dei Crite-

ri Ambientali Minimi, di Gruppi di lavoro tecnici composti da rappresentanti della Pubblica amministrazione e delle centrali di committenza, di enti di ricerca, delle Università e dei membri delle associazioni di categoria degli operatori economici del settore di riferimento.

L'*iter* procedurale volto all'individuazione dei CAM nasce da un'analisi di mercato del settore interessato e attinge ad un'ampia gamma di requisiti, tra i quali quelli proposti dalla Commissione europea e alle normative europee e nazionali che impongono standard ambientali minimi. Assumono altresì rilievo le indicazioni provenienti dagli *stakeholders*, dalle imprese e dalle associazioni di categoria, nonché dai consumatori e dalle stesse stazioni appaltanti.

Una volta conclusa la procedura di definizione dei CAM, gli esiti vengono inviati, in allegato al Decreto del Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare, ai Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia delle Finanze affinché questi ultimi possano formulare eventuali osservazioni. Il documento definitivo viene infine adottato con Decreto del Ministro dell'ambiente e pubblicato in G.U.

\*\*\*

### 4. I CAM per l'affidamento del servizio di gestione del verde pubblico

Negli ultimi anni il Ministero dell'Ambiente ha provveduto ad emanare ed aggiornare numerosi Decreti contenenti i CAM relativi ad importanti categorie merceologiche, tra le quali, ad esempio, rientrano l'edilizia, la pulizia, il settore tessile, la ristorazione e molte altre.

Da ultimo, il 4 aprile 2020, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto Ministeriale contenente i nuovi Criteri Ambientali Minimi (CAM) relativi al *servizio di gestione del verde pubblico e fornitura prodotti per la cura del verde*<sup>6</sup> i quali entreranno in vigore trascorsi 120 giorni dalla data di pubblicazione e riguardano:

- i servizi di progettazione di nuova area verde o riqualificazione di un'area già esistente;
- i servizi di gestione e manutenzione del verde pubblico;

4 Il ricorso allo strumento GPP viene incoraggiato da alcuni anni dall'Unione Europea che ne parla diffusamente sia nel "Libro Verde sulla politica integrata dei prodotti" del 1996, sia nel Sesto Programma d'Azione in campo ambientale e sviluppato nella Politica Integrata di Prodotto (IPP - *Integrated Product Policy*). Con la Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, relativa al "coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori", a livello normativo, è stata riconosciuta la possibilità di inserire la variabile ambientale come criterio di valorizzazione dell'offerta.

5 Art. 68 D.Lgs. 50/2016. *Specifiche tecniche*.

6 DM n. 63 del 10 marzo 2020 recante "Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde".

di *Letizia Zavatti*

APPALTI

- la *fornitura di prodotti per la gestione del verde* (prodotti florovivaistici, prodotti fertilizzanti e impianti per l'irrigazione).

Per ognuno di questi settori, il Legislatore ha indicato i *criteri di selezione dei candidati*, le *specifiche tecniche*, i *criteri premianti* e le *clausole contrattuali* che le Stazioni Appaltanti dovranno tenere in considerazione nelle prossime gare d'appalto.

Le principali novità che connotano i servizi in oggetto riguardano<sup>7</sup>:

- la previsione di nuovi strumenti di pianificazione per migliorare la cura e la valorizzazione del patrimonio verde presente nelle città italiane, fondati sulla conoscenza effettiva del territorio anche attraverso la realizzazione di censimenti delle vegetazioni locali;
- l'introduzione di pratiche a basso impatto ambientale sia per la fornitura di prodotti per la cura del verde che per i trattamenti per la cura delle piante, come ad esempio la lotta biologica e la difesa integrata;
- l'introduzione di disposizioni volte a favorire, anche in questo ambito, i processi di economia circolare attraverso la promozione del compostaggio, l'impiego di sistemi che garantiscano l'efficienza degli impianti di irrigazione, l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile per il riscaldamento delle serre, l'incentivo alla produzione biologica.

Più precisamente, i *criteri di selezione* dei candidati indicati nel Decreto, i quali non sono obbligatori ai sensi dell'art. 34 D.Lgs. 50/2016, fanno riferimento alle competenze tecniche e professionali degli operatori economici che partecipano alla gara. In particolare, essi prevedono che almeno il titolare (o un componente dell'organico aziendale) possieda la qualifica di manutentore del verde e che l'aggiudicatario abbia eseguito servizi analoghi nell'ultimo triennio.

Quanto poi alle *specifiche tecniche* contenute nel DM n. 63 del 10 marzo 2020 – queste si obbligano ai sensi dell'art. 34 D.Lgs. 50/2016, esse sono essenzialmente due e prevedono, da un lato, che l'operatore economico che partecipa alla gara presenti un *piano di gestione e manutenzione* basato sul censimento dell'area oggetto dell'appalto, al fine di

rendere le attività di manutenzione più efficaci e coerenti con le esigenze specifiche del territorio<sup>8</sup>.

Dall'altro lato, il Decreto inserisce tra le specifiche tecniche lo svolgimento del censimento della vegetazione locale obbligatorio per i Comuni con un numero di abitanti superiore a 25.000 e, a partire dal 2021, per i Comuni con un numero di abitanti superiore a 15.000.

Per quel che riguarda le *clausole contrattuali*, il Decreto prevede che l'aggiudicatario debba produrre:

- un rapporto periodico annuale che dimostri il rispetto dei criteri coerenti con il servizio oggetto dell'appalto;
- un piano formativo del personale relativo alla gestione delle risorse idriche ed energetiche, delle sostanze chimiche pericolose e dei rifiuti prodotti durante il servizio (da presentare entro sessanta giorni dalla stipula del contratto);
- un piano di comunicazione avente lo scopo di promuovere il coinvolgimento attivo e l'informazione dei cittadini nella valorizzazione delle aree verdi gestite;
- il monitoraggio e manutenzione delle attrezzature utilizzate e dell'impianto di irrigazione<sup>9</sup>.

Inoltre, i residui organici generati dalla manutenzione ordinaria delle aree verdi quali sfalci e potature, devono essere preferibilmente compostati o cippati *in loco* e, ove tecnicamente possibile, utilizzati come paccame.

Infine, le attività di manutenzione devono essere eseguite creando il minore disturbo e danno alla fauna presente nell'area.

Da ultimo, l'aggiudicatario deve altresì applicare pratiche di difesa fitosanitaria a basso impatto ambientale, utilizzare substrati privi di torba e oli lubrificanti - per i macchinari e i veicoli - con soglia di biodegradabilità pari ad almeno il 60%.

Infine, per quanto concerne i Criteri Premianti, il Legislatore dispone che la stazione appaltante possa premiare l'impegno dell'operatore economico, tra l'altro, a:

- eseguire attività educative rivolte alle scuole, di ogni ordine e grado del territorio;
- impiegare personale dipendente facente parte delle categorie di lavoratori svantaggiati;
- pianificare gli spostamenti del personale al

7 Comunicato del Ministero dell'Ambiente, 18 marzo 2020.

8 "Acquisti verdi, nuovi CAM GPP per la gestione del verde pubblico", Punto3 Progetti per lo sviluppo sostenibile, 14 aprile 2020.

9 "Acquisti verdi, nuovi CAM GPP per la gestione del verde pubblico", Punto3 Progetti per lo sviluppo sostenibile, 14 aprile 2020.

fine di ridurre l'impatto ambientale o di utilizzare un parco macchine almeno Euro 6;

- utilizzare attrezzature a batteria o ad altra tecnologia che ne riduca le emissioni inquinanti o i consumi energetici;
- garantire l'uso esclusivo di metodi fisico-meccanici per la cura delle piante.

Alla luce di quanto suesposto, è evidente che il settore verde pubblico riveste un ruolo chiave nella politica *green* e nel bilancio delle Pubbliche Amministrazioni italiane.

Se infatti, da un lato, la spesa complessiva per la gestione di tali servizi ammonta a circa 193 milioni all'anno<sup>10</sup>, dall'altro, è innegabile che le strategie di sviluppo sostenibile non possano che passare per città dove la progettazione delle aree verdi e la rigenerazione urbana stanno al primo posto.

Continuare dunque in questa direzione è l'unico modo per affrontare le sfide che la transizione verso un'economia costruita sulla circolarità ci impone.

## *L'accesso agli atti e la disciplina in materi di appalti pubblici: l'adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n. 10*

L'accesso agli atti amministrativi è un istituto operante nell'ordinamento amministrativo ormai da molti anni, che ha caratterizzato la grande trasformazione portata avanti dalla L. 241/1990 in termini di trasparenza e collaborazione tra p.a. e cittadini.

Nondimeno, nel tempo, all'accesso "classico" si sono affiancate molte ipotesi settoriali (accesso ambientale, accesso civico, accesso generalizzato, accesso in materia di appalti pubblici), con presupposti ed estensione operativa diversificata e con non pochi problemi dal punto di vista applicativo.

In tale quadro, centrale è la recente sentenza dell'Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10 in materia di accesso agli atti e appalti pubblici.

Il corso ripercorre i tratti essenziali dell'istituto per chiarire come l'accesso debba essere gestito dal responsabile del procedimento, anche in considerazione della necessità di tutelare la posizione dei controinteressati.

**\*ON LINE\***

**8 Luglio 2020**

**Diretta Webinar**

**14:30 - 16:00**

**COSTO DEL CORSO:**

**99** euro (IVA ESCLUSA)

**PER INFO CONTATTACI**

**[formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)**

<sup>10</sup> Comunicato del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 18 marzo 2020.

# “Il trattamento di sanificazione con ozono”

di GIACOMO BETTI

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

Il presente contributo intende formulare una ricognizione normativa sull'attività di sanificazione che le aziende saranno tenute ad osservare in virtù della riapertura durante la Fase 2 di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

La trattazione si soffermerà dapprima nel definire l'attività di sanificazione per poi, attraverso una attenta analisi normativa, descrivere nello specifico gli adempimenti da intraprendere sul luogo di lavoro.

Verrà preso in considerazione, infine, lo sfruttamento dell'*ozonizzazione* quale tecnica di eliminazione del virus negli ambienti, risultata particolarmente diffusa in ragione della sua scarsa invasività e della rapidità del trattamento.

## IN SINTESI

- Le recenti disposizioni dispongono che siano incentivate le operazioni di sanificazione finalizzate al contenimento del contagio da Covid-19;
- l'attività di sanificazione riguarda il complesso di procedimenti e operazioni atti a rendere sani determinati ambienti mediante l'attività di pulizia, di disinfezione e di disinfestazione;
- le aziende che riprendono la propria attività produttiva a seguito della prolungata chiusura imposta dalla normativa di contenimento del Covid-19 sono tenute a provvedere alla sanificazione periodica degli ambienti;
- tale attività può essere svolta sia autonomamente da qualsiasi soggetto che si procuri prodotti e/o macchinari idonei, sia con affidamento ad imprese terze che svolgono servizi di sanificazione;
- con l'avvento della c.d. *Fase 2* di contenimento del Covid-19 e in virtù degli obblighi di sanificazione sopradescritti, lo sfruttamento dell'*ozonizzazione* quale tecnica di eliminazione del virus negli ambienti è risultata particolarmente diffusa in ragione della sua scarsa invasività e della rapidità del trattamento.

## RESPONSABILITÀ

di Giacomo Betti

**1. Premesse**

In conformità alla normativa emergenziale finalizzata al contenimento della diffusione da Covid-19, dopo una prima fase di chiusura forzata di tutte le imprese (cd. lock down) il Governo ha varato la Fase 2, ove, con le opportune precauzioni igienico sanitarie, tutto il sistema produttivo del paese ha ripreso l'attività commerciale interrotta a causa dell'epidemia.

La ripresa economica non è scevra di difficoltà e le imprese devono conformarsi ad una serie di obblighi sanitari al fine di arginare una ulteriore diffusione del virus, da un lato e di consentire ai propri dipendenti di recarsi a lavoro in totale sicurezza dall'altro.

A tal fine le recenti disposizioni dispongono che siano incentivate le operazioni di sanificazione finalizzate al contenimento del contagio umano.

Invero, quando si parla di sanificazione, si intende il complesso di procedimenti ed operazioni di pulizia e/o disinfezione e mantenimento della buona qualità dell'aria.

Pertanto, nelle imprese le cui attività non sono sospese, negli esercizi commerciali, nei servizi e luoghi vari deve essere assicurata, ove prevista, la sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro, di altre aree e degli articoli.

\*\*\*

**2. L'attività di sanificazione**

La disciplina della sanificazione è contenuta nel D.M. 7 luglio 1997, n. 274 recante "Regolamento di attuazione degli artt. 1 e 4 della Legge 25 Gennaio 1994, n.82, per la disciplina delle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione".

A tale Decreto si deve invero il merito di avere cristallizzato, all'art. 1, la definizione di **attività di sanificazione**, per tali intendendosi "quelle che riguardano il complesso di procedimenti e operazioni atti a rendere sani determinati ambienti mediante l'attività di pulizia e/o di disinfezione e/o di disinfestazione ovvero mediante il controllo e il miglioramento delle condizioni del microclima per quanto riguarda la temperatura, l'umidità e la ventilazione ovvero per quanto riguarda l'illuminazione e il rumore".

Al fine di comprendere cosa si intenda per sanificazione occorre, pertanto, fare riferimento alle definizioni di pulizia, disinfezione e disinfestazione contenute nel medesimo articolo, e precisamente:

"[...] a) sono **attività di pulizia** quelle che riguardano il complesso di procedimenti e operazioni atti a rimuovere polveri, materiale non desiderato o sporcizia da superfici, oggetti, ambienti confinati ed aree di pertinenza;

b) sono **attività di disinfezione** quelle che riguardano il complesso dei procedimenti e operazioni atti a rendere sani determinati ambienti confinati e aree di pertinenza mediante la distruzione o inattivazione di microrganismi patogeni;

c) sono **attività di disinfestazione** quelle che riguardano il complesso di procedimenti e operazioni atti a distruggere piccoli animali, in particolare artropodi, sia perché parassiti, vettori o riserve di agenti infettivi sia perché molesti e specie vegetali non desiderate. La disinfestazione può essere integrale se rivolta a tutte le specie infestanti ovvero mirata se rivolta a singola specie; [...]".

Ebbene, la sanificazione costituisce un procedimento complesso che consente di rendere sano un ambiente rimuovendo polvere e sporcizia e distruggendo microrganismi patogeni o piccoli animali infettivi o molesti.

Le attività in questione possono essere svolte *manualmente* ovvero per il tramite di *specifici macchinari*.

Nella prima ipotesi, perché l'attività di pulizia effettuata possa definirsi *sanificazione*, i prodotti utilizzati devono essere autorizzati dal Ministero della Salute quali Presidi Medico-Chirurgici ai sensi del D.P.R. 392 del 6 ottobre 1998 e del Provvedimento 5 febbraio 1999.

Nella seconda ipotesi, invece, occorre distinguere tra i macchinari che *utilizzano prodotti igienizzanti* e macchinari che *sanificano tramite procedimenti naturali* (ad esempio la produzione di vapore acqueo).

Ed invero, se in entrambi i casi i macchinari utilizzati devono presentare il marchio CE che ne certifica la conformità ai requisiti essenziali in materia di sicurezza e salute pubblica previsti dalla Direttiva n. 89/392/CEE (c.d. Direttiva Macchine), l'efficacia sanificante del trattamento è garantita dalla registrazione come Presidio Medico-chirurgico dei prodotti solo per i macchinari che ne fanno uso<sup>1</sup>.

Al contrario, per i macchinari che sanificano tramite procedimenti naturali – benché essi debbano presentare il marchio CE – allo stato *non vi è modo di avere certezza dell'efficacia sanificante del trattamento*.

Ciò posto, l'attività di sanificazione di un ambiente può essere svolta *autonomamente* da un soggetto che si procuri i prodotti e/o i macchinari provvisti delle

1 Rapporto ISS COVID-19 n. 19/2020 "Raccomandazioni ad interim sui disinfettanti nell'attuale emergenza COVID-19: presidi medico chirurgici e biocidi.", Versione del 25 aprile 2020. Gruppo di lavoro ISS Biocidi COVID-19.

di Giacomo Betti

RESPONSABILITÀ

Il trattamento di sanificazione  
con ozono

suddette caratteristiche<sup>2</sup>, ovvero affidando lo svolgimento del servizio ad un'impresa terza che possieda i requisiti richiesti dalla legge<sup>3</sup>.

Infine, le imprese che svolgono attività di sanificazione sono tenute a presentare *segnalazione certificata di inizio attività* (SCIA) ai sensi dell'art. 19 della l. 241/90 all'Ufficio del Registro delle Imprese o all'Albo delle Imprese Artigiane del proprio territorio.

\*\*\*

### 3. La sanificazione degli ambienti di lavoro nella normativa emergenziale

Premesso quanto sopra in ordine alla disciplina relativa alle attività di sanificazione, si ritiene utile ricostruire il quadro normativo all'interno del quale si colloca l'obbligo di procedere alla *sanificazione degli ambienti di lavoro*, nel contesto dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del Covid-19.

Ed invero, la diffusione della pandemia ha imposto, sin da subito, alle Istituzioni e agli operatori economici una riflessione sulla necessità di individuare strategie volte a mettere in sicurezza, oltre alle strutture sanitarie, anche i luoghi di lavoro in cui si svolgevano attività c.d. *essenziali* e dunque non sospese.

Le prime indicazioni specifiche in ordine alle modalità di *pulizia degli ambienti non sanitari* sono state raccolte nella Circolare del Ministero della Salute del 22 febbraio 2020 n. 5443 recante "COVID-2019. Nuove indicazioni e chiarimenti".

In particolare, il documento in questione dopo avere rilevato la possibile sopravvivenza del virus nell'ambiente per diverso tempo, suggerisce che stanze, uffici pubblici, mezzi di trasporto, scuole e *altri ambienti non sanitari* dove hanno soggiornato casi confermati di COVID-19 debbano essere sottoposti a **completa pulizia con acqua e detersivi comuni prima di essere nuovamente utilizzati**.

Inoltre, la Circolare raccomanda che dopo la prima fase di pulizia, si proceda alla *sanificazione con ipoclorito di sodio con percentuale di cloro attivo allo 0,1%*. Nel caso in cui la sanificazione debba essere effettuata su superfici che possano subire danneggiamenti a contatto con l'ipoclorito di sodio, il Ministero della Salute raccomanda l'impiego di *etanolo al 70%* dopo la pulizia con un detersivo neutro.

Infine, il Ministero della Salute precisa, in tale documento, che tutte le operazioni di pulizia devono essere condotte da personale che **indossa DPI e che**

2 Nella Circolare del MICA n. 3420/C del 22 settembre 1997, con riferimento alla normativa di cui al DM 274/1997, si chiarisce che essa "riguarda unicamente soggetti ricadenti nella qualifica di impresa ai sensi delle disposizioni che disciplinano il Registro delle imprese, e non altri soggetti, quali collaboratori domestici, portieri o addetti alla pulizia dei condomini e simili, la cui attività viene esercitata nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente, direttamente instauratosi con il committente, secondo le norme di settore". Pertanto, da tale lettura, risulta evidente che il criterio sia quello per il quale ove le attività siano svolte in aree di pertinenza propria, con proprio personale, le previsioni di qualificazione del D.M.274/97 non sono applicabili.

3 Il DM 274/1997, al suo articolo 2, individua le *caratteristiche tecnico-professionali e i requisiti* che un soggetto deve possedere per svolgere *professionalmente* servizi di pulizia e sanificazione. Con particolare riguardo all'attività di sanificazione, l'art. 2 DM 274/1997 dispone che le imprese che intendono svolgere tali servizi devono possedere i seguenti requisiti:

- **requisiti di capacità economico-finanziaria:**
  - iscrizione all'INPS e all'INAIL, ricorrendone i presupposti di legge, di tutti gli addetti, compreso il titolare e i familiari e i soci prestatori d'opera;
  - assenza di protesti cambiari negli ultimi 5 anni a carico del titolare, per le imprese individuali, dei soci, per le società di persone, degli amministratori per le società di capitali e per le società cooperative;
  - esistenza di rapporti con il sistema bancario da comprovare con apposite dichiarazioni bancarie riferite agli affidamenti effettivamente accordati.
- **requisiti di capacità tecnica ed organizzativa:** si intendono posseduti con la *preposizione* alla gestione tecnica di *persona dotata dei seguenti requisiti tecnico-professionali:*
  - l'assolvimento dell'obbligo scolastico, in ragione dell'ordinamento temporalmente vigente, e svolgimento di un periodo di esperienza professionale qualificata nello specifico campo di attività, di almeno due anni per le attività di pulizia e di disinfezione e di almeno tre anni per le attività di disinfestazione, derattizzazione e sanificazione, svolta all'interno di imprese del settore, o comunque all'interno di uffici tecnici di imprese od enti, preposti allo svolgimento di tali attività, in qualità di dipendente qualificato, familiare collaboratore, socio partecipante al lavoro o titolare di impresa;
  - attestato di qualifica a carattere tecnico attinente all'attività conseguito ai sensi della legislazione vigente in materia di formazione professionale;
  - diploma di istruzione secondaria superiore in materia tecnica attinente all'attività;
  - diploma universitario o di laurea in materia tecnica utile ai fini dello svolgimento dell'attività.

Ai sensi dell'art. 26 comma 1 lett. a) punto 1) D.lgs. 81/08 (c.d. Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro), laddove il Datore di lavoro intenda affidare ad un'impresa esterna il servizio di sanificazione dei locali in cui si svolge la sua attività imprenditoriale, è in capo a questi che grava la responsabilità di verificarne l'idoneità tecnico-professionale

## RESPONSABILITÀ

di Giacomo Betti

devono essere pulite con particolare attenzione tutte le superfici toccate di frequente, quali superfici di muri, porte e finestre, superfici dei servizi igienici e sanitari.

Le indicazioni contenute nella Circolare n. 5443/2020 sono poi state richiamate nel “Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro” sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali il 14 marzo 2020.

Tale documento è in seguito stato integrato il 24 aprile e inserito come Allegato 6 nel DPCM 27 aprile 2020<sup>4</sup>, recante le misure di contenimento da applicare nella c.d. Fase 2 dell'emergenza Covid-19, nella quale è stata resa possibile la ripresa della maggior parte delle attività produttive sospese.

Ebbene, le misure contenute nel richiamato Protocollo e fatte proprie dal DPCM del 27 aprile 2020 hanno l'obiettivo primario di assicurare la tutela della salute dei lavoratori e le necessarie condizioni di sicurezza in tutti i luoghi di lavoro, nel rispetto delle indicazioni formulate dal Ministero della Salute sulla gestione del rischio Covid-19.

Nello specifico, l'art. 1 del DPCM 27 aprile 2020 recante “Misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale”, in merito alle “attività professionali” raccomanda, tra l'altro, che:

- “[...] c) siano assunti protocolli di sicurezza anticontagio e, laddove non fosse possibile rispettare la distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento, con adozione di strumenti di protezione individuale;
- d) che siano incentivate le operazioni di sanificazione dei luoghi di lavoro, anche utilizzando a tal fine forme di ammortizzatori sociali [...]”.

Come anticipato, tali prescrizioni sono poi meglio specificate nell'Allegato 6 del Decreto recante “Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali”.

Ed invero, il Punto 4 di tale Allegato, intitolato “Pulizia e sanificazione in azienda”, prevede espressamente che:

- l'azienda assicura la pulizia giornaliera e la **sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni e di svago**;
- nel caso in cui vengano riscontrati casi di positività al virus, all'interno dei locali aziendali, si proceda alla pulizia e **sanificazione** dei suddetti secondo le disposizioni della Circolare n. 5443 del 22 febbraio 2020 del Ministero della Salute nonché alla loro ventilazione;
- occorre **garantire la pulizia a fine turno e la sanificazione** periodica di tastiere, schermi touch, mouse con adeguati detergenti, sia negli uffici, sia nei **reparti produttivi**;
- l'azienda, in ottemperanza alle indicazioni del Ministero della Salute secondo le modalità ritenute più opportune, può organizzare interventi particolari/periodici di pulizia ricorrendo agli ammortizzatori sociali (anche in deroga);
- **nelle aree geografiche a maggiore endemia o nelle aziende in cui si sono registrati casi sospetti di COVID-19, in aggiunta alle normali attività di pulizia, è necessario prevedere, alla riapertura, una sanificazione straordinaria degli ambienti**, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni, ai sensi della circolare 5443 del 22 febbraio 2020.

Infine, si segnala che la Legge n. 27/2020 (Legge di conversione del Decreto-Legge c.d. Cura-Italia) prevede, al suo articolo 64<sup>5</sup>, un **credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro** nella misura del 50% dei costi sostenuti fino a un massimo di 20.000 euro, in favore, tra l'altro, dei soggetti esercenti attività d'impresa.

\*\*\*

#### 4. L'ozonizzazione quale trattamento di sanificazione

Con l'avvento della c.d. Fase 2 di contenimento del Covid-19 e in virtù degli obblighi di sanificazione sopradescritti, lo sfruttamento dell'ozonizzazione

4 DPCM 27 aprile 2020 recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.” (GU Serie Generale n.108 del 27- 04-2020).

5 Art. 64 c. 1 L. n. 27/2020: “1. Allo scopo di incentivare la sanificazione degli ambienti di lavoro, quale misura di contenimento del contagio del virus COVID-19, ai soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione è riconosciuto, per il periodo d'imposta 2020, un credito d'imposta, nella misura del 50 per cento delle spese di sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro sostenute e documentate fino ad un massimo di 20.000 euro per ciascun beneficiario, nel limite complessivo massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2020.”

di Giacomo Betti

RESPONSABILITÀ

Il trattamento di sanificazione  
con ozono

quale tecnica di eliminazione del virus negli ambienti è risultata particolarmente diffusa in ragione della sua scarsa invasività e della rapidità del trattamento. Invero, il DM 274/1997, nel definire l'attività di sanificazione, non esclude che essa possa essere svolta per il tramite di macchinari che producono ozono, limitandosi a prevedere che il trattamento – indipendentemente dai mezzi con cui viene effettuato – consenta di rendere sano un ambiente rimuovendo polvere e sporcizia e distruggendo microrganismi patogeni o piccoli animati infettivi o molesti.

Ciò posto, per stabilire se un trattamento possa essere definito *sanificante* occorrerà guardare ai mezzi con i quali esso viene effettuato per valutare se essi siano tali da assicurare la rimozione di sporcizia e, per quanto di interesse, la distruzione di microrganismi patogeni come i virus.

Ebbene, per quanto riguarda i macchinari utilizzati per l'*ozonizzazione* – diversamente da quanto accade per i prodotti autorizzati come Presidi Medico-chirurgici – allo stato **non vi è alcun ente che abbia certificato l'efficacia sanificante prodotta dalla diffusione di tale gas.**

Se è vero, infatti, che in passato, il Ministero della Sanità, con Protocollo del 31 Luglio 1996 n°24482 aveva riconosciuto l'utilizzo dell'ozono nel trattamento dell'aria e dell'acqua, come *presidio naturale* per la sterilizzazione di ambienti contaminati da batteri, virus, spore, muffe ed acari, è altrettanto vero che tale documento si occupava dell'utilizzo dell'ozonizzazione in *campo alimentare*.

Analogo discorso può farsi con riferimento al parere del Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare del 17 ottobre 2010, nel quale viene ribadita l'utilità dell'ozono come agente disinfettante e disinfestante nel trattamento dell'aria e dell'acqua<sup>6</sup>.

Quanto poi alla *normativa emergenziale* in materia di sanificazione, essa non contiene alcun riferimento al trattamento di *ozonizzazione*.

Ed invero, la Circolare del Ministero della Salute n. 5443/2020, a cui il DPCM del 26 aprile 2020 fa riferimento, indica tra le modalità di sanificazione esclusivamente il trattamento con l'*ipoclorito di sodio*, il con *etanolo*.

A ben vedere, i soli riferimenti all'ozonizzazione che possono essere ricavati dai provvedimenti del Ministero della Salute e del Ministero dell'Interno, ne sconsigliano l'efficacia come trattamento di sanificazione volto ad impedire la diffusione del Covid-19.

Ed invero, il Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza, in una Nota del 7 aprile 2020 avente ad oggetto "*Emergenza Covid-19. Sanifica-*

*zione dei veicoli*" – ha evidenziato "*l'assenza di evidenze, nella letteratura scientifica, circa l'efficacia del trattamento con ozono quale presidio utilizzabile per prevenire la diffusione dell'infezione Sars-COV-2*".

Ancora, nella Nota in questione si legge: "*Di conseguenza i dispositivi di disinfezione mediante ozono, al momento non sono da ritenersi efficaci ai fini della sanificazione dei veicoli nella contingente emergenza Covid-19*".

Infine, nel documento in commento vengono ribaditi quali sono "*i disinfettanti capaci di inattivare il virus*", ovvero "*l'etanolo (alcool etilico) al 70%, il perossido di idrogeno (acqua ossigenata) al 0,5% e l'ipoclorito di sodio (candeggina, varechina) allo 0,1%*".

Da ultimo, si segnala poi che pochi giorni fa, sul sito del Ministero della Salute, nella sezione dedicata alle *Fake-news* sul Covid-19, è stato precisato che "*Non ci sono evidenze che l'ozono svolga una funzione sterilizzante nei confronti del nuovo coronavirus e che conseguentemente metta al riparo dal contrarre l'infezione*".

6 "Parere sul trattamento con ozono dell'aria", Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare del 17 ottobre 2010.

# “Accordo Anci-Conai: sottoscritto il nuovo Allegato Tecnico Carta”

di **ROBERTA TOMASSETTI**

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Il CONAI è chiamato a contrattare con i Comuni le *condizioni generali di ritiro* dei rifiuti di imballaggio conferiti alla raccolta differenziata nonché i *compensi* da corrispondere, a copertura dei maggiori oneri connessi alla raccolta.

A questo scopo, esso stipula ogni 5 anni l'Accordo di programma Quadro per la gestione dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico con ANCI e, con la collaborazione dei Consorzi di Filiera, i 6 *Allegati Tecnici* a detto Accordo, specificamente dedicati alle diverse filiere di rifiuti di imballaggio.

CONAI ed ANCI hanno chiuso ad inizio anno l'Accordo Quadro con riferimento alle annualità 2020-2024 e, nonostante le indubbe difficoltà legate all'avanzata del COVID-19, alla fine dello scorso aprile, è stato siglato il primo degli Allegati Tecnici relativo alla Carta, assieme al consorzio di Filiera COMIECO.

L'Allegato Tecnico Carta va nel senso di un importante consolidamento della gestione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio di cellulosa.

## IN SINTESI

- ANCI, CONAI e COMIECO hanno sottoscritto il nuovo Allegato Tecnico Carta all'Accordo quadro per il quinquennio 2020-2024;
- Secondo COMIECO, i punti di forza e le novità introdotte dal nuovo Allegato sono i seguenti:
  - Aumento dei corrispettivi economici riconosciuti ai Comuni in convenzione.
  - Aumento della percentuale di imballaggio cellulosico riconosciuta nel circuito della raccolta domestica congiunta.
  - Conferma della garanzia di ritiro volontario della componente di carta grafica non imballaggio.
  - Incremento significativo delle verifiche merceologiche.
  - Rafforzamento del sistema di tracciabilità della carta e del cartone raccolti per Comune.
  - Introduzione di specifiche regole per la presa in carico della raccolta imballaggi effettuata sulle superfici private.
- Ci si attende entro il 31 ottobre 2020 la stipula degli altri 5 Allegati Tecnici.

di Roberta Tomassetti

IMBALLAGGI

Accordo Anci-Conai: sottoscritto il nuovo Allegato Tecnico Carta

## 1. Il CONAI e l'accordo quadro con ANCI

Il Consorzio Nazionale Imballaggi raccoglie su di sé diversi compiti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio imposti dalla normativa di legge, tra cui i più importanti sono quelli di **coordinamento e intermediazione** tra i vari soggetti coinvolti nella gestione di questa particolare tipologia di rifiuti.

Per ciò che riguarda i rapporti con la pubblica amministrazione, il CONAI è chiamato a definire le condizioni generali di ritiro dei rifiuti di imballaggio conferiti alla raccolta differenziata.

Inoltre, il Consorzio, in rappresentanza dei propri consorziati, concorda con i soggetti pubblici i *compensi* da corrispondere, a copertura dei maggiori oneri connessi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

A tal fine, il Consorzio stipula un apposito *Accordo di programma Quadro per la gestione dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico* con l'*Associazione Nazionale Comuni Italiani*, dove vengono fissate in via generale le condizioni di ritiro degli imballaggi.

A detto accordo fanno da completamento tanti *Allegati Tecnici* quante sono le filiere dei rifiuti di imballaggio, che fissano le condizioni di ritiro specifiche per singola tipologia di rifiuto nonché il prezzo per tonnellata da corrispondere agli Enti Locali per sostenere la raccolta differenziata.

Più nello specifico, gli Allegati Tecnici sono 6, relativi alle 6 filiere, sottoscritti anche dal Consorzio di Filiera di competenza:

- *Allegato Tecnico acciaio (CNA)*;
- *Allegato Tecnico alluminio (CIAL)*;
- *Allegato Tecnico carta (COMIECO)*;
- *Allegato Tecnico legno (RILEGNO)*;
- *Allegato Tecnico vetro (COREVE)*;
- *Allegato Tecnico plastica (COREPLA)*.

Accordo quadro ed Allegati hanno **durata quinquennale**.

Alla stipula dell'Accordo Quadro segue la stipula delle *Convenzioni* che ciascun Comune, su base volontaria, può sottoscrivere con i Consorzi di Filiera. La sottoscrizione delle convenzioni con uno specifico Consorzio di Filiera impegna:

- il *Comune* a conferire tutti i rifiuti di imballaggio che attengono a quella filiera al relativo Consorzio, secondo le modalità previste dallo specifico Allegato Tecnico.
- i *Consorzi di filiera* al ritiro dei medesimi rifiuti e al riconoscimento dei corrispettivi per i

maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.

Il Comune è il soggetto cui, a livello di principio, sono destinate le convenzioni e i corrispettivi per il materiale conferito ai Consorzi di filiera.

È, tuttavia, possibile che il Comune conferisca delega ad un soggetto terzo – un'aggregazione giuridica di Comuni cui appartiene, il gestore del servizio di raccolta, l'impianto che opera la lavorazione del materiale – che di conseguenza è autorizzato a sottoscrivere la convenzione in nome e per conto del Comune, **incassandone i corrispettivi per il materiale raccolto entro il territorio comunale**.

Laddove un Comune voglia sottoscrivere una convenzione, deve rivolgersi direttamente ai singoli Consorzi di Filiera, essendo questi che, in concreto, si occupano della raccolta e del recupero degli imballaggi, del pagamento dei corrispettivi e della loro vendita.

\*\*\*

## 2. Il nuovo accordo quadro 2020-2024

In tale quadro di disciplina normativa, l'ultimo accordo quadro sottoscritto tra ANCI e CONAI aveva decorrenza dal 2015 al 2019 e più nello specifico sarebbe dovuto scadere il 31 Marzo 2019.

Nondimeno, lo stesso è stato prorogato dalle parti fino al 31 Luglio 2019, poi al 31 Dicembre 2019, alle medesime condizioni. La proroga è intervenuta allo scopo di consentire la miglior negoziazione possibile dei singoli Allegati Tecnici.

Nel gennaio del corrente anno ANCI e CONAI sono giunti ad un'intesa sul nuovo Accordo Quadro. A seguito di tale intesa sono state avviate le attività per la riformulazione dei singoli Allegati Tecnici.

Le parti avevano assunto l'impegno di chiudere i lavori sul contenuto degli Allegati per il 30 aprile ma, in ragione dell'emergenza sanitaria scatenatasi sul territorio nazionale, ANCI e CONAI hanno scelto di prorogare fino al 31 ottobre prossimo la validità degli Allegati Tecnici per la gestione dei rifiuti di imballaggio.

Viceversa, quanto all'Allegato Tecnico relativo ai **rifiuti di imballaggi in carta**, le parti hanno tenuto ferma la data di aprile per la sua riformulazione.

Ebbene, il 12 di maggio scorso, il CONAI ha comunicato di aver sottoscritto con ANCI e COMIECO - Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica - il nuovo **Allegato Tecnico Carta**.

L'accordo disciplina tutti i profili del rapporto, anche economici, tra COMIECO e i Comuni in convenzione per la gestione dei rifiuti di imballaggio cellulo-

## IMBALLAGGI

di Roberta Tomassetti

Accordo Anci-Conai: sottoscritto il nuovo Allegato Tecnico Carta

sico.

Il nuovo Allegato è entrato in vigore il 1° maggio e, laddove un Comune attualmente non convenzionato voglia sottoscrivere una convenzione dovrà farlo entro il 31 maggio.

Per ciò che concerne infine l'approvazione degli ulteriori Allegati Tecnici si segnala che ANCI e CONAI hanno assunto l'impegno a concludere tutte le trattative quanto prima, auspicando una definizione anticipata rispetto alla scadenza del 31 ottobre.

\*\*\*

### 3. Il nuovo allegato tecnico CONAI

Il nuovo allegato tecnico per la gestione dei rifiuti di imballaggio Cellulosici vede la firma di **Comieco**, Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo degli Imballaggi a base Cellulosica, ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani e CONAI, Consorzio Nazionale Imballaggi.

Secondo le disposizioni dell'Allegato Tecnico, la convenzione che verrà sottoscritta dal Comune Convenzionato e da COMIECO dovrà indicare:

- il o i *bacini* di raccolta;
- le *modalità* di servizio;
- le *quantità* previsionali;
- l'*impianto di gestione dei rifiuti* (uno o più) presso cui il convenzionato dovrà conferire il materiale raccolto per l'attività di riciclaggio e che costituisce il punto per il ritiro.

L'Allegato prevede la possibilità per i Comuni di stipulare convenzioni aventi ad oggetto tanto la *raccolta congiunta* di imballaggi e di frazioni merceologiche similari che la *raccolta selettiva* degli imballaggi. Le modalità del servizio di raccolta differenziata che i Comuni implementano nei propri territori sono progettate tenendo conto anche del raggiungimento degli *obiettivi di riciclaggio e recupero degli imballaggi a base cellulosica* di cui al Programma Specifico di prevenzione predisposto da COMIECO ai sensi dell'art. 223, D. Lgs. 152/2006.

Ulteriormente, in base all'Allegato, la Convenzione potrà prevedere il conferimento in un *impianto individuato e organizzato dal convenzionato* (convenzione c.d. "OUT") ovvero le parti si potranno accordare per un conferimento presso *impianto individuato da COMIECO*, per la trasformazione in materia prima secondaria a sua cura ovvero a cura del destinatario individuato da COMIECO.

Al fine di garantire una corretta gestione dei materiali raccolti ed il conseguente avvio a riciclaggio è

fatto obbligo al convenzionato di *comunicare* a COMIECO annualmente, entro il 30 settembre di ciascun anno, una *stima previsionale dei quantitativi mensili* per ciascun flusso di raccolta, in relazione al bacino di raccolta servito, del sistema di raccolta attivato e della stagionalità dei conferimenti specificate per ciascun comune del bacino di raccolta.

In tale quadro, sono diverse le novità previste dall'Allegato Tecnico in commento, come annunciato anche dai firmatari.

Di seguito si riportano i punti di forza ed innovazione individuati da COMIECO<sup>1</sup>:

1. **Aumento dei corrispettivi economici riconosciuti ai Comuni in convenzione.** Il corrispettivo per l'imballaggio in carta e cartone (raccolta selettiva) passerà da subito da 98,91 /t a 115 /t, per aumentare progressivamente fino a raggiungere i 128 euro a tonnellata.
2. **Aumento della percentuale di imballaggio cellulosico riconosciuta nel circuito della raccolta domestica (congiunta).** L'incremento pattuito prevede un passaggio dal 35% al 40% per poi arrivare al 44% a regime con conseguente **aumento del corrispettivo** che per il 2020 passa da 34,62 euro/t a 46 euro/t.
3. **Confermata la garanzia di ritiro volontario della componente di carta grafica non imballaggio.** Prevista una remunerazione che varia in funzione delle quotazioni della carta da macero sul mercato ma sconta gli eventuali costi di lavorazione a valle. Resta quindi confermato l'impegno al ritiro anche del materiale cellulosico non imballaggio (le cosiddette Frazioni Merceologiche Similari) che COMIECO ha sempre garantito anche in condizioni di mercato dove la carta da macero ha avuto valore negativo, allineandone la valorizzazione al mercato.
4. **Incremento significativo delle verifiche merceologiche.** In modo da garantire una maggiore qualità del materiale avviato a riciclo e, di conseguenza, una maggiore efficienza complessiva della filiera volta a stimolare un miglioramento della qualità in fase di raccolta e a supportare un corretto comportamento del cittadino.
5. **Rafforzamento del sistema di tracciabilità della carta e del cartone raccolti per Comune.** Per identificare l'origine del macero avviato a riciclo e implementare azioni di continuo miglioramento per tutto il ciclo.
6. **Introduzione di specifiche regole per la presa in carico della raccolta imballaggi effettuata sulle**

1 Comunicato Stampa COMIECO dell'11 maggio 2020.

di Roberta Tomassetti

IMBALLAGGI

**superfici private.** In ottemperanza al principio di sussidiarietà al mercato che ispira l'attività di COMIECO a garanzia della concorrenza.

\*\*\*

### CONCLUSIONI

Nonostante le indubbe difficoltà legate all'avanzata del COVID – 19 continuano gli sforzi di CONAI, ANCI e Consorzi di Filiera per chiudere l'*Accordo di programma Quadro per la gestione dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico* e i relativi *Allegati Tecnici* con riferimento alle Annualità 2020-2024.

In tale quadro, la stipula dell'Allegato Tecnico Carta secondo le tempistiche che erano state concordate dalle parti coinvolte, oltre a far ben sperare per la celere conclusione delle trattative legate alle altre filiere, va nel senso di un **costante miglioramento dei risultati di riciclaggio e recupero dei rifiuti di cellulosa.**

Invero, le novità introdotte dal nuovo Allegato Tecnico Carta consolideranno ulteriormente un sistema di gestione della raccolta differenziata che, come rilevato dalla stessa COMIECO *“anche in un periodo di grande difficoltà come la pandemia da coronavirus, non ha subito rallentamenti ma anzi ha continuato a crescere e a garantire il ritiro e il riciclo di carta e cartone su tutto il territorio nazionale”*.

Inoltre, i maggiori riconoscimenti economici concessi dal CONAI e dai Consorzi di Filiera saranno di indubbio stimolo al miglioramento della raccolta.

Le stime per il 2020 mostrano infatti un incremento di circa il 3% della raccolta differenziata di carta e cartone, che si dovrebbe assestare sui 3,5 milioni di tonnellate di cui 2,5 milioni gestite da COMIECO (+24% rispetto al 2019).

## GLI IMBALLAGGI

### DIRETTA WEBINAR

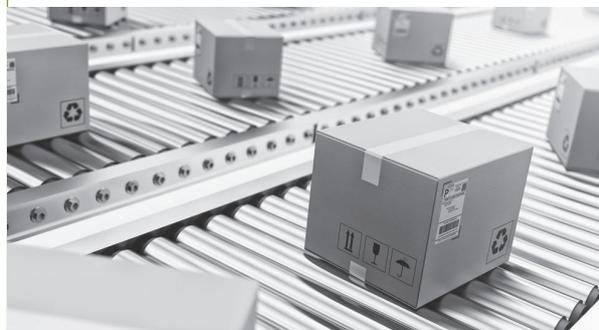
ON LINE

2 Ottobre 2020 · 09:00 - 10:30

4 Novembre 2020 · 09:00 - 10:30

DOCENTE

Avv. Roberta Tomassetti



Il ricorso massivo agli imballaggi è una delle cifre caratterizzanti il commercio contemporaneo. Per il nostro paese, il CONAI ha stimato una immissione in commercio di imballaggi che si attesta attorno alle 13,2 milioni di tonnellate annue.

Ma se l'uso di questi beni è tanto diffuso, altrettanto complessa è la loro gestione una volta divenuti rifiuti.

Il corso ricostruisce la disciplina in materia di imballaggi e rifiuti da imballaggio, con particolare attenzione ai profili operativi di classificazione degli imballaggi quali primari, secondari e terziari, nonché di corretta gestione quali rifiuti speciali ovvero urbani.

Particolare attenzione sarà data agli obblighi previsti in capo a produttori ed utilizzatori di imballaggi in ragione del principio di responsabilità estesa del produttore.

COSTO DEL CORSO:

99 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI

formazione@ambientelegale.it

Accordo Anci-Conai: sottoscritto il nuovo Allegato Tecnico Carta

# “In arrivo i nuovi reati agroalimentari: le modifiche alla disciplina penale e al D.Lgs. 231/2001”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

È attualmente al vaglio della Camera il DDL del Governo intitolato “Nuove norme in materia di reati agroalimentari”.

Il DDL si pone l’obiettivo di riformare interamente la categoria dei reati in materia alimentare attraverso, (anche) l’inasprimento di sanzioni e l’introduzione di nuove fattispecie criminose.

Fra le varie novità, spicca l’ambiziosa intenzione di introdurre nel Codice Penale il concetto di patrimonio agroalimentare quale nuovo bene giuridico meritevole di tutela ed il reato di “agropirateria” volto a punire le organizzazioni criminali del settore.

Ma c’è di più! Il DDL sui reati agroalimentari è determinato a modificare in tal senso anche la disciplina in materia di responsabilità amministrativa degli enti di cui al D. Lgs. 231/2001 tramite l’integrazione del catalogo dei reati presupposto e di uno specifico Modello Organizzativo.

È bene, pertanto, prepararsi a tali novità, imparando a conoscere sin da ora gli aspetti salienti del nuovo DDL.

## IN SINTESI

- Il DDL in materia di reati agroalimentari riprende un vecchio progetto del Governo naufragato nel 2015;
- la riforma dei reati agroalimentari interviene su molteplici fronti riformulando norme già esistenti e introducendo nuove fattispecie criminose;
- con il nuovo DDL si prevede l’introduzione nel Codice Penale del concetto di patrimonio agroalimentare come nuovo bene giuridico meritevole di tutela;
- nell’ottica di tutelare il bene del patrimonio agroalimentare vengono introdotte nuovi reati come il reato di “agropirateria” e il “disastro sanitario”;
- il DDL impatta anche sulla disciplina della responsabilità amministrativa degli enti ex D. Lgs. 231/2001 per cui è prevista l’introduzione di nuovi reati presupposto e di un nuovo tipo di Modello 231;
- la riforma modifica anche la Legge speciale di settore n. 283 del 1962 introducendo lo strumento della delega di funzioni nelle imprese alimentari e nuovi reati.

di Greta Catini

D.LGS. 231/01

In arrivo i nuovi reati agroalimentari:  
le modifiche alla disciplina penale  
e al D.Lgs. 231/2001

## 1. Premessa

Nel mese di febbraio 2020, il Governo, su proposta del Ministro della Giustizia e del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, ha approvato il disegno di legge n. 283 intitolato “*Nuove norme in materia di reati agroalimentari*”.

Il suddetto DDL, che prende spunto dal precedente progetto di riforma dei reati agroalimentari approvato dal Governo nel 2015 il quale non ha mai visto luce a causa dello scioglimento delle camere, in data 6 marzo 2020 è stato presentato alla Camera che il 23 aprile 2020 lo ha assegnato alla II Commissione Giustizia per l'esame in sede referente.

Da quanto si evince nel *Dossier* del Parlamento sul DDL, pubblicato il 26 maggio 2020, gli scopi principali di tale riforma possono essere così individuati:

- “*rielaborazione della struttura delle fattispecie incriminatrici poste a tutela degli interessi tradizionalmente tutelati in materia alimentare (la salute pubblica e i delitti contro l'industria e il commercio), per adeguare la disciplina punitiva al cambiamento del sistema di produzione, trasformazione e vendita di beni alimentari;*”
- *individuazione di strumenti idonei a contrastare fenomeni particolarmente gravi di frode alimentare, che si manifestano attraverso condotte illecite svolte in forma stabile e organizzata nell'ambito delle attività d'impresa;*

il che si traduce con:

- la **modifica delle norme** attualmente in essere in materia di reati agro-alimentari;
- l'**introduzione di nuove fattispecie** criminose volte a tutelare il **patrimonio agro-alimentare**;
- la **modifica della disciplina in materia di responsabilità amministrativa** degli enti ex D. Lgs. 231/2001.

Appare evidente, pertanto, che il suddetto DDL, laddove dovesse diventare Legge, apporterà non poche modifiche all'ordinamento giuridico nazionale, le

quali è opportuno conoscere sin da ora, al fine di non trovarsi investiti da una serie di novità difficili da digerire.

\*\*\*

## 1. Le principali modifiche al codice penale

Come anticipato nelle premesse, lo scopo della riforma in materia di reati agroalimentari è quello di tutelare sia la salute pubblica, sia l'ordine economico, con particolare riguardo alla repressione delle organizzazioni criminali infiltrate nel settore, denominate appunto “*agro-mafie*”.

Al fine di raggiungere i suddetti obiettivi, pertanto, il DDL in commento non poteva che andare a toccare le parti del Codice Penale, interessate dalla materia, ovvero:

- Il Titolo VI “*Dei delitti contro l'Incolunità Pubblica*”;
- Il Titolo VIII “*Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio*”.

\*

Fra le prime modifiche che il DDL prevede di effettuare al **Titolo VI** vi è quella della sostituzione della rubrica “*dei delitti contro l'incolumità pubblica*” con la nuova “*dei delitti contro l'incolumità e la salute pubblica*”.

Conseguentemente vengono modificate anche le rubriche del capo I e del capo II del Titolo VI, che si intitoleranno “*delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica*” e “*delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza delle acque, degli alimenti e dei medicinali*”.

Le suddette modifiche, sebbene possano sembrare prive di rilievo, in realtà evidenziano il bene giuridico che il Legislatore intende tutelare con le norme che fanno parte del Titolo VI, a loro volta profondamente ritoccate dal testo del DDL.

Ed invero, fra le varie novità sostanziali<sup>1</sup> apportate a tale parte del Codice Penale, è doveroso menzionare quella relativa all'introduzione del reato di “*disastro sanitario*” di cui al nuovo **art. 445-bis c.p.**<sup>2</sup>.

1 Fra queste si segnalano anche la modifica del reato di cui all' art. 439 c.p. la cui nuova rubrica è “*avvelenamento di acque o alimenti*” e dell'art. 440 c.p. rinominato “*contaminazione, adulterazione o corruzione di acque, alimenti o medicinali*” nel quale i medicinali vengono equiparati alle acque destinate all'alimentazione e agli alimenti, e le pene vengono estese anche all'imprenditore che produce, tratta o compone alimenti, medicinali o acque destinate all'alimentazione, in violazione delle leggi o dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare o dei medicinali, o comunque inadatti al consumo umano o nocivi, rendendoli pericolosi per la salute pubblica. Si evidenzia, inoltre l'introduzione dei nuovi delitti *importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti, medicinali o acque pericolose* all'art. 440-bis c.p. e di *omesso ritiro di alimenti, medicinali o acque pericolosi* ex art. 440-ter e di *informazioni commerciali ingannevoli o pericolose* di cui all'art. 440-quater c.p..

2 Il nuovo Art. 445-bis c.p. dovrebbe prevedere quanto segue: “*Quando dai fatti di cui agli articoli 440, 440-bis,*

D.LGS. 231/01

di Greta Catini

In arrivo i nuovi reati agroalimentari: le modifiche alla disciplina penale e al D.Lgs. 231/2001

Tale nuova fattispecie criminosa, infatti, si viene a configurare quando “dai fatti di:

- *contaminazione, adulterazione o corruzione di acque, alimenti e medicinali (art. 440 c.p.) o di altre cose in danno alla salute (art. 441 c.p.);*
- *commercializzazione di acque, alimenti e medicinali pericolosi (art.440-bis c.p.) o dal loro omesso ritiro dal mercato (art. 440-ter c.p.);*
- *diffusione di informazioni commerciali pericolose (art. 440-quater c.p.);*
- *commercializzazione o somministrazione di medicinali guasti (art. 443c.p.) o in modo pericoloso per la salute pubblica (art. 445 c.p.) derivano per colpa la lesione grave o gravissima o la morte di tre o più persone nonché il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone”<sup>3</sup>.*

Lo scopo della norma, quindi, è quello di accorpate in una unica fattispecie tutte quelle situazioni che autonomamente considerate non rilevarebbero dal punto di vista della tutela della salute pubblica.

La fattispecie di disastro sanitario, infatti, si ripromette di introdurre una ipotesi di reato **aggravata** e **autonoma** rispetto alle norme in essa richiamate e finalizzata a “**rafforzare la tutela in chiave anticipatoria** rispetto alle non infrequenti ipotesi di difficile dimostrazione della causalità individuale dei singoli eventi (valorizzando, a tal fine, anche la c.d. prova epidemiologica)”<sup>4</sup>.

Le modifiche sopra riportate rappresentano solo una parte di quelle previste dal DDL per il Titolo VI del Codice Penale, tuttavia già dalle stesse è percepibile l'ondata innovativa di tale progetto in riferimento alla tutela della salute pubblica da fattispecie criminose legate al settore alimentare.

\*

Anche con riguardo al Titolo VIII del Codice Penale, il DDL interviene dapprima sulla rubrica introducendo nel titolo la locuzione “*e il patrimonio agro-alimentare*”.

Questa volta, tuttavia, la modifica è molto più che formale. L'introduzione nella rubrica del Titolo VIII del riferimento al patrimonio agro-alimentare, infatti, introduce, nel sistema del diritto penale italiano

un nuovo bene giuridico meritevole di tutela inteso come “*entità complessa costituita dalle peculiarità del territorio di origine dei prodotti alimentari e dalle tradizioni ancorate all'attività di produzione e trasformazione degli stessi, aldilà delle caratteristiche organolettiche dei singoli alimenti*”<sup>5</sup>.

Ebbene, il DDL, proprio nell'ottica di proteggere tale nuovo bene giuridico, prevede l'introduzione di nuove fattispecie di reato nel Titolo VIII del Codice Penale.

Nello specifico, laddove il DDL dovesse divenire Legge, verrebbero introdotti:

- l'art. 517-*sexies* (*frode in commercio di alimentari*) che fuori dai casi di vendita di alimenti con segni mendaci punisce con la reclusione da quattro mesi a due anni e con la multa da 4.000 fino a 10.000euro “*chiunque, nell'esercizio di un'attività agricola, commerciale, industriale o di intermediazione, importa, esporta, spedisce in transito, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporta, detiene per vendere, offre o pone in vendita, somministra, distribuisce o mette altrimenti in circolazione alimenti, comprese acque e bevande, che, per origine, provenienza, qualità o quantità, sono diversi da quelli dichiarati o pattuiti è punito*”;
- l'art. 517-*septies* (*commercio di alimenti con segni mendaci*) che punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 5.000 a euro 30.000 “*chiunque, nell'esercizio di un'attività agricola, industriale, commerciale, di importazione o di esportazione ovvero di intermediazione di alimenti, comprese acque e bevande, anche mediante introduzione in custodia temporanea o in deposito doganale, al fine di indurre in errore il consumatore sull'origine, sulla provenienza, sulla qualità o sulla quantità degli alimenti o degli ingredienti, utilizza segni distintivi o indicazioni, ancorché figurative, falsi o ingannevoli*”.

Tuttavia, la novità più importante è data dall'ambizione di introdurre il nuovo reato di “**agro-pirateria**”<sup>6</sup> di cui all'art. 517-*quater*<sup>1</sup> c.p.

440-ter, 440-quater, 441, 443 e 445 derivano per colpa la lesione grave o gravissima o la morte di tre o più persone e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone, si applica la pena della reclusione da sei a diciotto anni”.

3 Cfr. Dossier del Parlamento del 26 maggio 2020 disegno di legge AC 2427.

4 Cfr. C. Cupelli, “Il cammino verso la riforma dei reati agroalimentari” in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015.

5 Cfr. Nicola Menardo, “Prospettive di riforma dei reati agroalimentari, rischio penale d'impresa e responsabilità degli enti. Brevi osservazioni al D.D.L. S n. 283 della XVIII Legislatura (progetto della Commissione Caselli)”, in *Giurisprudenza Penale web*, 2020 n. 4.

6 Il nuovo art. 517-*quater*.1 (*Agropirateria*) prevede che: “*Chiunque, fuori dei casi di cui agli articoli 416 e 416-bis,*

di Greta Catini

D.LGS. 231/01

 In arrivo i nuovi reati agroalimentari:  
 le modifiche alla disciplina penale  
 e al D.Lgs. 231/2001

Nello specifico, il delitto di cui all'art. 517-*quater* andrà a punire:

- con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 15.000 euro a 75.000 euro, chi - fuori dai casi di associazione per delinquere e di stampo mafioso - *“al fine di trarne profitto, commette in modo sistematico e attraverso l'allestimento di mezzi o attività organizzate la frode in commercio di alimenti che per origine, provenienza e qualità siano diversi da quelli dichiarati (art. 517-*sexies* c.p.) o il commercio di alimenti con segni distintivi o indicazioni falsi o ingannevoli (art. 517-*septies* c.p.)*;
- con la reclusione da tre a sette anni e con la multa da 20.000 euro a 100.000 euro, in ipotesi di

*contraffazione di indicazioni geografiche o denominazione di origine dei prodotti agroalimentari (di cui all'art. 517-*quater* c.p.)*

Tale nuova fattispecie criminosa, infatti, è volta a reprimere le c.d. *“agro-mafie”*, ovvero le organizzazioni criminali che sono volte ad aggredire in maniera organizzata il patrimonio agroalimentare, attraverso illeciti commessi nell'ambito delle attività d'impresa<sup>7</sup>. Per quanto riguarda le ulteriori **sanzioni**, infine, si conferma l'intento repressivo della riforma in commento in quanto il quadro che si prospetta non è dei più dolci.

Se da un lato il nuovo art. 517-*octies*<sup>8</sup> c.p., prevede una serie di **circostanze aggravantispecifiche** successivi artt. 518-*bis*<sup>9</sup> e 518-*ter*<sup>10</sup>, prevedono delle san-

*al fine di trarne profitto, in modo sistematico e attraverso l'allestimento di mezzi o attività organizzate commette alcuno dei fatti di cui agli articoli 517-*sexies* e 517-*septies* è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 15.000 a euro 75.000; se commette alcuno dei fatti di cui all'articolo 517-*quater*, è punito con la reclusione da tre a sette anni e con la multa da euro 20.000 a euro 100.000.*

*Se ricorre taluna delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 517-*octies*, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Oltre alla pena accessoria di cui all'articolo 32-*bis*, alla condanna consegue il divieto, di pari durata, di porre in essere, anche per interposta persona fisica o giuridica, qualsiasi condotta, comunicazione commerciale e attività pubblicitaria finalizzata alla promozione dei prodotti oggetto di compravendita.*

*Qualora il colpevole sia già stato condannato per taluno dei reati indicati nell'articolo 518-*bis*, primo comma, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale il giudice dispone la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza o di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato rispetto al proprio reddito dichiarato o alla propria attività economica.*

*Le pene previste dal primo e dal secondo comma sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti del colpevole che si sia adoperato per aiutare concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nell'azione di contrasto nonché nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione dei concorrenti negli stessi ovvero per l'individuazione degli strumenti occorrenti per la commissione del delitto medesimo o dei profitti da esso derivanti”.*

7 Cfr. Nicola Menardo, *“Prospettive di riforma dei reati agroalimentari, rischio penale d'impresa e responsabilità degli enti. Brevi osservazioni al D.D.L. S n. 283 della XVIII Legislatura (progetto della Commissione Caselli)”*, cit.

8 Art. 517-*octies* (circostanze aggravanti) c.p.: *“Le pene stabilite dagli articoli 517-*sexies* e 517-*septies* sono aumentate:*

- *se le condotte attengono alla denominazione di origine o all'indicazione geografica degli alimenti o degli ingredienti;*
- *se i fatti sono commessi mediante falsi documenti di trasporto o false dichiarazioni all'organismo di vigilanza;*
- *se l'alimento è falsamente presentato come biologico;*
- *se i fatti sono di particolare gravità in ragione del grado di nocività o della quantità dell'alimento.*

*Se concorrono due o più delle circostanze previste dal primo comma, la pena è aumentata da un terzo alla metà.”.*

9 Art. 518-*bis* (Ulteriori pene accessorie): *“La condanna per il delitto previsto dall'articolo 517-*quater*.1, ovvero per i reati di cui agli articoli 416 e 416-*bis* se l'associazione è diretta alla commissione dei delitti previsti dal capo II-*bis*, importa l'applicazione della pena accessoria prevista dall'articolo 30 e il divieto, per la durata indicata dal citato articolo 30, di ottenere:*

*1. iscrizioni o provvedimenti, comunque denominati, a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali; 2. l'accesso a contributi, finanziamenti o mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o dell'Unione europea per lo svolgimento di attività imprenditoriali.*

*Negli stessi casi, il giudice, se il fatto è di particolare gravità o in caso di recidiva specifica, può disporre la chiusura temporanea, da uno a dodici mesi, dello stabilimento o dell'esercizio in cui il fatto è stato commesso. Se ricorrono ambedue le condizioni di cui al primo periodo, il giudice può disporre la revoca di autorizzazioni, licenze o analoghi provvedimenti amministrativi che consentono l'esercizio dell'attività nonché la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio in cui il fatto è stato commesso.*

*Nel caso di condanna per il delitto di cui all'articolo 517-*quater* si applicano le pene accessorie indicate al primo comma del presente articolo se viene ritenuta la sussistenza di taluna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 517-*octies”.**

D.LGS. 231/01

di Greta Catini

In arrivo i nuovi reati agroalimentari: le modifiche alla disciplina penale e al D.Lgs. 231/2001

zioni interdittive o sospensive e la confisca obbligatoria o per equivalente.

Appare evidente, pertanto, che il quadro sanzionatorio nei confronti dei nuovi reati agro-alimentari è piuttosto afflittivo non solo dal punto di vista delle limitazioni della libertà personale, ma anche dal punto di vista interdittivo dell'esercizio dell'attività di impresa, proprio nell'ottica di reprimere le organizzazioni criminali che sfruttano le attività per tali tipologie di illeciti.

\*\*\*

## 2. Le modifiche al D.Lgs. 231 del 2001

Come esplicitato sopra, uno degli obiettivi fondamentali del DDL sui nuovi reati agro-alimentari è quello di combattere le c.d. "agro-mafie" che sfruttano principalmente le attività di impresa.

Ebbene, tale obiettivo, non poteva che essere realizzato mediante anche l'intervento della disciplina relativa alla responsabilità amministrativa degli enti di cui al D. Lgs. 231/2001<sup>11</sup> sorta, appunto, per combattere la criminalità d'impresa.

Il DDL, infatti, prevede anche la modifica del suddetto decreto attraverso non solo l'introduzione di nuovi reati presupposto<sup>12</sup> per la responsabilità dell'ente, ma anche mediante la previsione di un Modello Organizzativo specifico per la prevenzione dei reati agro-alimentari.

Il DDL, infatti, prevede l'introduzione del nuovo art. 6-bis del D. Lgs. 231/2001 relativo ai Modelli 231 degli enti qualificati come "impresa alimentare" e collocato tra gli artt. 6 (*reati commessi da soggetti in posizione apicale*) e 7 (*reati commessi dai sottoposti*) del citato decreto, in cui sono delineati i parametri generali del modello organizzativo considerato idoneo ad avere efficacia esimente (se attuato prima della commissione del reato) o attenuante (se posto in essere a seguito della commissione del reato) della responsabilità dell'ente, rendendolo applicabile anche nello specifico ambito dei delitti agro-alimentari<sup>13</sup>.

Ebbene, il comma 1 del suddetto articolo 6-bis prevede l'adozione di un Modello di Organizzazione Gestione e Controllo aziendale idoneo per tutti gli

enti che operano nei settori di attività di cui all'art. 3 del regolamento (CE) n. 178/2002, ovvero che svolgono una tra le attività connesse alle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti. Tale Modello, al fine di essere idoneo, stando a quanto previsto dalla norma in commento, dovrà essere efficacemente attuato e garantire il rispetto di determinati obblighi nazionali e sovranazionali relativi:

- al rispetto dei requisiti relativi alla fornitura di informazioni sugli alimenti;
- alle attività di verifica sui contenuti delle comunicazioni pubblicitarie al fine di garantire la coerenza degli stessi rispetto alle caratteristiche del prodotto;
- alle attività di vigilanza con riferimento alla rintracciabilità, ossia alla possibilità di ricostruire e di seguire il percorso di un prodotto alimentare attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione;
- alle attività di controllo sui prodotti alimentari, finalizzate a garantire la qualità, la sicurezza e l'integrità dei prodotti e delle loro confezioni in tutte le fasi della filiera;
- alle procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, prodotti, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti;
- alle attività di valutazione e di gestione del rischio, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo;
- alle periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello.

Al comma 2 del nuovo art. 6-bis del D.Lgs. 231/2001, inoltre, è richiesto che il modello, in base alla natura e alle dimensioni dell'organizzazione e del tipo di attività svolta dalla Impresa nel quale è adottato, preveda:

- idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività ivi prescritte;
- un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la

10 Art. 518-ter (*Confisca obbligatoria e per equivalente*) c.p.: "Nei casi di cui agli articoli 517-quater, 517-quater.1, 517-sexies e 517-septies si applicano le disposizioni dell'articolo 474-bis".

11 D.Lgs. del 8 giugno 2001, n. 231 recante "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

12 Il reato presupposto è quello dal quale dipende la responsabilità dell'ente. Nel caso delle persone giuridiche, infatti, il comportamento illecito messo in atto da uno o più soggetti che rivestano una posizione di vertice all'interno dell'ente, o da soggetti sottoposti a direzione o vigilanza da parte dei primi, riveste la qualità di reato presupposto, sul quale si innesta la responsabilità amministrativa della persona giuridica.

13 Cfr. Dossier del Parlamento del 26 maggio 2020 sul DDL AC2427.

di Greta Catini

D.LGS. 231/01

verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate;

- un idoneo sistema di vigilanza e controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate.

Il comma 3 della suddetta norma, infine, prevede delle semplificazioni per le piccole e medie imprese. In particolare la norma dispone che, laddove sia difficoltoso per le aziende di modeste dimensioni, individuare al proprio interno delle figure che svolgano le funzioni di **valutazione del rischio e vigilanza** dette sopra, tali funzioni possono essere incardinate tutte in capo ad un unico soggetto, purché lo stesso sia dotato di **adeguata professionalità e specifica competenza anche nel settore alimentare**, nonché di **autonomi poteri di iniziativa e di controllo**.

Tale soggetto, inoltre, dovrà essere individuato nell'ambito di un apposito elenco nazionale che dovrà essere istituito dal Ministero dello sviluppo economico, presso le camere di commercio, con uno specifico provvedimento attuativo.

Per quanto riguarda invece le aziende con meno di 10 dipendenti ed un volume di affari annuo inferiore a due milioni di euro, queste ultime potranno **individuare il soggetto competente direttamente nella figura del legale rappresentate o del delegato**, purché questo ultimo abbia seguito degli specifici corsi formativi eventualmente organizzati dalle Regioni, nel rispetto dei propri vincoli di bilancio.

Alla luce di quanto sopra quindi, appare evidente che il DDL intenda introdurre un Modello Organizzativo specifico per i **reati agro-alimentari**, con un autonomo meccanismo di vigilanza.

Tuttavia, tale innovazione, presenta non pochi dubbi interpretativi.

Recente dottrina<sup>14</sup>, invero, ha già sottolineato come, sebbene la redazione di un Modello 231 "ad hoc" per i reati agro-alimentari contribuisca a rendere lo stesso maggiormente esimente per le aziende interessate, dall'altra non esoneri le stesse dall'adozione di

un ulteriore Modello per così dire "ordinario", rendendo pertanto tale lavoro particolarmente oneroso per le imprese alimentari.

Si è evidenziato, inoltre, come le disposizioni del DDL presentino alcune lagune rispetto ad altri aspetti di tale nuovo Modello Organizzativo, in quanto:

- non sono specificati quali reati presupposto dovrebbe prevenire, nonostante siano specificati i soggetti per i quali è obbligatorio (imprese alimentari);
- si crea confusione fra l'Organismo di Vigilanza di cui all'art. 6 del D. Lgs 231/2001 e le funzioni aziendali preposte al monitoraggio del Modello specifico per i reati agroalimentari.

Si spera, pertanto, che con l'eventuale conversione in Legge del suddetto DDL pervengano ulteriori chiarimenti in tal senso da parte del Legislatore, al fine di rendere maggiormente agevole, per i soggetti interessati, l'attuazione delle norme di cui al nuovo D. Lgs. 231/2001.

\*

Disaminate le modifiche del DDL relative alla tipologia di Modello Organizzativo, si può passare alla illustrazione delle novità in materia di reati presupposto.

Sul punto, infatti, le norme del DDL sono intervenute:

- da un lato sopprimendo alcuni dei reati previsti nell'art. 25-bis<sup>15</sup> del D. Lgs. 231/2001 e, nello specifico, le fattispecie di cui agli artt. 516 c.p. in quanto oggetto di abrogazione nel DDL e 517 c.p. e 517-ter c.p.;
- dall'altro introducendo nuove fattispecie criminose tramite l'inserimento dei nuovi articoli 25-bis2 e 25-bis3.

In particolare, l'art. 25-bis2 rubricato "frodi nel commercio di prodotti alimentari" prevede quanto segue: "1. In relazione alla commissione dei reati di frode nel commercio di prodotti alimentari previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

- a) per i delitti di cui agli articoli 517-sexies e 517-septies, la sanzione pecuniaria fino a tre-

In arrivo i nuovi reati agroalimentari: le modifiche alla disciplina penale e al D.Lgs. 231/2001

14 Si veda sul punto Nicola Menardo, "Prospettive di riforma dei reati agroalimentari, rischio penale d'impresa e responsabilità degli enti. Brevi osservazioni al D.D.L. S n. 283 della XVIII Legislatura (progetto della Commissione Caselli)", cit.

15 Vigente art. 25-bis1 del D. Lgs. 231/2001: "In relazione alla commissione dei delitti contro l'industria e il commercio previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-ter e 517-quater la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote;

b) per i delitti di cui agli articoli 513-bis e 514 la sanzione pecuniaria fino a ottocento quote.

2. Nel caso di condanna per i delitti di cui alla lettera b) del comma 1 si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2".

D.LGS. 231/01

di Greta Catini

In arrivo i nuovi reati agroalimentari: le modifiche alla disciplina penale e al D.Lgs. 231/2001

- cento quote;
- b) per il delitto di cui all'articolo 517- quater, la sanzione pecuniaria da cento a quattrocento quote;
- c) per il delitto di cui all'articolo 517- quater.1, la sanzione pecuniaria da duecento a ottocento quote.

2. Nel caso di condanna per il delitto di cui all'articolo 517-quater.1 del codice penale, si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, del presente decreto.

3. Se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3.”.

Per quanto riguarda, invece, l'art. 25-bis3 intitolato “Delitti contro la salute pubblica” lo stesso dispone che: “1. In relazione alla commissione dei delitti contro la salute pubblica previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni:

- a) per il delitto di cui all'articolo 439<sup>16</sup>, la sanzione pecuniaria da cinquecento a mille quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da uno a due anni;
- b) per il delitto di cui all'articolo 440<sup>17</sup>, la sanzione pecuniaria da cinquecento a ottocento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da uno a due anni;
- c) per il delitto di cui all'articolo 440-bis<sup>18</sup>, la sanzione pecuniaria da trecento a seicento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività da sei

mesi a un anno;

- d) per il delitto di cui all'articolo 440-ter<sup>19</sup>, la sanzione pecuniaria fino a trecento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi;

In relazione alla commissione dei delitti previsti all'articolo 5, commi 1 e 2, della legge 30 aprile 1962, n. 283, si applicano all'ente la sanzione pecuniaria fino a trecento quote e l'interdizione dall'esercizio dell'attività fino a sei mesi.

Se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel presente articolo, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3”.

Mediante i suddetti, articoli, pertanto, vengono ricompresi nella disciplina della responsabilità amministrativa degli enti sia le fattispecie poste a tutela del mercato dei prodotti agroalimentari che quelle a tutela della salute pubblica oggetto di riforma del DDL in questione dal quale, quindi, il D. Lgs. 231/2001, risulta profondamente innovato.

\*\*\*

### 3. Ulteriori modifiche

Il DDL in materia di reati “agro-alimentari”, in ultimo, ma non in ordine di importanza, apporta delle modifiche anche alla Legge n. 283 del 1962 recante la “Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande”.

Trattando in tale sede solo le modifiche più importanti, si segnala che il DDL, propone di inserire nella suddetta Legge il nuovo art. 1-bis<sup>20</sup> che introduce la

16 Nuovo art. 439 (Avvelenamento di acque o di alimenti) c.p.: “Chiunque avvelena acque o alimenti è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni. Se dal fatto deriva la morte di alcuno, si applica la pena dell'ergastolo”.

17 Nuovo art. 440 (Contaminazione, adulterazione o corruzione di acque, alimenti o medicinali) c.p.: “Chiunque contamina, adultera o corrompe acque destinate all'alimentazione, alimenti o medicinali, rendendoli pericolosi per la salute pubblica, è punito con la reclusione da tre a dieci anni. La stessa pena si applica a chiunque, nell'ambito di un'attività di impresa, produce, tratta o compone alimenti, medicinali o acque destinate all'alimentazione in violazione delle leggi o dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare o dei medicinali o comunque inadatti al consumo umano o nocivi, rendendoli pericolosi per la salute pubblica”.

18 Nuovo art. 440-bis c.p. (Importazione, esportazione, commercio, trasporto, vendita o distribuzione di alimenti, medicinali o acque pericolosi): “Fuori dei casi di concorso nei reati previsti dagli articoli 439 e 440, chiunque, nell'ambito di un'attività di impresa, importa, esporta, spedisce in transito, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, trasporta, detiene per il commercio, commercializza, somministra, vende o distribuisce alimenti, medicinali o acque avvelenati, contraffatti, adulterati, contaminati, corrotti, ovvero prodotti, trattati o composti in violazione delle leggi e dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare o dei medicinali o comunque inadatti al consumo umano o nocivi, pericolosi per la salute pubblica, è punito con la reclusione da due a otto anni”.

19 Nuovo art. 440-ter (Omesso ritiro di alimenti, medicinali o acque pericolosi) c.p. “Fuori dei casi di concorso nei reati previsti dagli articoli 440 e 440-bis, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni l'operatore del settore alimentare o del commercio che, essendo a conoscenza della pericolosità del consumo di alimenti, medicinali o acque da lui detenuti o alienati, omette di provvedere immediatamente al loro ritiro dal mercato o al richiamo presso gli acquirenti o gli attuali detentori oppure di informare immediatamente le autorità amministrative competenti per la sicurezza degli alimenti, delle acque e dei medicinali. Alla stessa pena soggiace l'operatore del commercio che non osserva i provvedimenti dati dall'autorità competente per l'eliminazione del pericolo di cui al primo comma”.

20 Art. 1-bis. Legge 283 del 1962: “1. La delega di funzioni da parte del titolare di un'impresa alimentare, come indi-

di Greta Catini

D.LGS. 231/01

c.d. “*delega di funzioni*” nell’ambito dell’impresa alimentare.

Sul punto si deve specificare che la delega di funzioni, ad oggi è disciplinata nel settore della sicurezza sul lavoro all’art. 16 del D. Lgs. 81/2008, rappresenta un atto interno all’azienda attraverso il quale il soggetto delegante si spoglia di determinati doveri e poteri conferendoli al soggetto delegato, rispetto al quale mantiene comunque un onere di vigilanza.

Tale strumento è utilizzato principalmente nelle imprese particolarmente strutturate nelle quali è necessaria la suddivisione dei compiti al fine di avere maggiormente sotto controllo l’organizzazione interna. Ebbene, il DDL, intende introdurre tale presidio organizzativo anche nelle imprese alimentari, allo scopo di individuare quel soggetto che sarà **penalmente responsabile degli illeciti agro-alimentari**, in relazione alle dinamiche aziendali.

Nel testo del progetto di legge, la delega di funzioni nell’impresa alimentare può essere conferita dal titolare dell’impresa o da altro soggetto che esercita i poteri decisionali, gestionali e di spesa a determinate condizioni ovvero:

- che la delega risulti da atto scritto recante data certa;
- che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza occorrenti in relazione alla specifica natura delle funzioni delegate;

- che la delega attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- che la delega attribuisca al delegato l’autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- che la delega sia accettata dal delegato per iscritto;
- che sia resa nota mediante adeguate forme di pubblicità.

Il conferimento della delega, in ogni caso, non esonerava il soggetto delegante dalla vigilanza sull’operato del delegato, a meno che non sia stato adottato il Modello 231 di cui al nuovo art. 6-*bis* del D. Lgs. 231/2001, per mezzo del quale si intende assolto tale dovere.

Il DDL, infine all’art. 1-*bis*, prevede che il soggetto delegato possa a sua volta sub-delegare determinati poteri e doveri in materia di sicurezza alimentare, sempre nel rispetto delle condizioni dette sopra e dell’obbligo di vigilare sul sub-delegato, mentre il sub-delegato non potrà procedere ad ulteriori deleghe.

\*

Ulteriore modifica alla Legge n. 283 del 1962 che merita di essere segnalata è la sostituzione dell’art. 5<sup>21</sup> volta a rafforzare ulteriormente la tutela della sicurezza alimentare.

*viduata ai sensi dell’articolo 3 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, o, comunque, da parte del soggetto che ne esercita i poteri gestionali, decisionali e di spesa, è ammessa alle seguenti condizioni: a) che la delega risulti da atto scritto recante data certa; b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza occorrenti in relazione alla specifica natura delle funzioni delegate; c) che la delega attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; d) che la delega attribuisca al delegato l’autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto. 2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità. 3. La delega di funzioni non esclude l’obbligo di vigilanza a carico del titolare in ordine al corretto svolgimento delle funzioni trasferite da parte del delegato. L’obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di organizzazione e gestione ai sensi dell’articolo 6-*bis* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.4. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il titolare, delegare specifiche funzioni in materia di sicurezza degli alimenti e di lealtà commerciale alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l’obbligo di vigilanza a carico del delegante in ordine al corretto svolgimento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate.”*

- 21 Art. 5 Legge 283 del 1962: “1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, nell’ambito di un’attività di impresa, prepara, produce, trasporta, importa, esporta, introduce in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, detiene per il commercio, somministra o commercializza con qualunque modalità alimenti, comprese acque e bevande, che, per inosservanza delle procedure o dei requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti oppure per il cattivo stato o l’inidoneità delle condizioni di conservazione, per i trattamenti subiti, per l’alterazione ovvero per la presenza di ingredienti, componenti, cariche microbiche o additivi vietati o superiori ai limiti stabiliti da regolamenti o disposizioni ministeriali, risultano nocivi o inadatti al consumo umano, anche soltanto per particolari categorie di consumatori, è punito con la pena della reclusione da uno a tre anni. 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la stessa pena di cui al comma 1 si applica quando, a causa della falsità o incompletezza delle informazioni commerciali fornite in relazione agli alimenti, il loro consumo risulta nocivo, anche soltanto per

D.LGS. 231/01

di Greta Catini

In arrivo i nuovi reati agroalimentari: le modifiche alla disciplina penale e al D.Lgs. 231/2001

Viene introdotta, invero, una nuova fattispecie di reato che punisce **determinate condotte nella gestione degli alimenti** che riguardano tanto la fase iniziale di produzione, che quella finale della distribuzione e del commercio e nel corso delle quali possono essere poste in atto una serie di attività da cui consegue la **nocività dell'alimento o il suo essere inadatto al consumo umano**<sup>22</sup>, anche limitatamente ad una particolare categoria di consumatori<sup>23</sup>.

Dal punto di vista sanzionatorio, tale nuova norma, si pone in linea con la particolare rilevanza che il DDL conferisce alla materia dei reati agro-alimentari e, di conseguenza, alla sicurezza degli alimenti.

La suddetta nuova fattispecie criminosa, infatti, è punita **con la reclusione da 1 a 3 anni**, tuttavia, il Legislatore, al fine di tutelare maggiormente la sicurezza alimentare, ha inteso punire anche la **versione colposa** del fatto illecito, con **l'arresto da sei mesi a due anni**, pene che in base alla particolare gravità o tenuità del fatto (commisurata in base al grado di nocività presente nell'alimento e alla quantità dello stesso), saranno aumentate o diminuite.

Laddove, inoltre, le condotte considerate dovessero comportare la **lesione grave o gravissima o la morte di tre o più persone** e il pericolo grave e diffuso di analoghi eventi ai danni di altre persone allora si configurerà il nuovo reato di cui all'art. 445-*bis* c.p. del **disastro sanitario** e si applicherà la relativa pena della **reclusione da sei a diciotto anni**.

Si deve sottolineare, inoltre, che per le condotte previste nel nuovo art. 5, ad esclusione delle fattispecie colpose, la medesima norma prevede anche le pene accessorie di cui all'articolo 36 (pubblicazione della sentenza penale di condanna) e 448 (chiusura temporanea o definitiva dello stabilimento o dell'esercizio dove è stato commesso il fatto) del Codice Penale.

\*\*\*

*particolari categorie di consumatori. 3. Se i fatti di cui ai commi 1 e 2 sono commessi per colpa si applica la pena dell'arresto da sei mesi a due anni. 4. Quando il fatto, in relazione al grado di nocività dell'alimento o alla sua quantità, è di particolare gravità, la pena è aumentata; quando, in relazione ai medesimi parametri, il fatto risulta di particolare tenuità, la pena è diminuita. 5. Quando dai fatti di cui ai commi 1 e 2 conseguono per colpa gli eventi di cui all'articolo 445-bis del codice penale, si applica la pena ivi prevista. 6. In caso di condanna per i reati di cui ai commi 1, 2 e 5 del presente articolo, si applicano l'articolo 36 e il quarto comma dell'articolo 448 del codice penale. 7. Agli effetti della presente legge, l'alimento: a) si considera trattato in violazione delle leggi e dei regolamenti in materia di sicurezza alimentare anche quando le condotte di cui al comma 1 sono poste in essere tramite la somministrazione all'animale vivo o l'utilizzazione in relazione al vegetale prima della raccolta di sostanze vietate o in quantità eccedenti quelle consentite; b) si intende inadatto al consumo umano quando è putrefatto, deteriorato, decomposto o contaminato".*

22 Come specificato nel Dossier del Parlamento del 26 maggio 2020 sul DDL in questione: "La nocività dell'alimento può derivare sia da comportamenti commissivi, che si concretizzano nel cattivo stato o nell'inidoneità delle condizioni di conservazione, nei trattamenti effettuati sugli alimenti o nella loro alterazione o nella presenza di ingredienti, componenti, cariche microbiche o additivi vietati o superiori ai limiti stabiliti da regolamenti o disposizioni ministeriali, che da comportamenti omissivi, quale l'inosservanza delle procedure o dei requisiti di sicurezza prescritti da leggi o regolamenti".

23 Cfr. Dossier del Parlamento DDL n. AC2427 del 26 maggio 2020.

## CONCLUSIONI

Da quanto esposto sopra, pertanto, appare evidente l'intento del Legislatore di seguire, in tutte le modifiche previste, a partire da quelle che riguardano il Codice Penale e il D. Lgs. 231/2001 a quelle di cui alla Legge n. 283 del 1962 una linea particolarmente repressiva dei **reati-agroalimentari**.

Le novità sono tante e le sanzioni pure. Non resta, pertanto, che attendere la conversione del DDL in Legge al fine di avere la versione definitiva delle modifiche in commento e prepararsi (cittadini ed imprese) al rispetto delle stesse.

# 2.

## SOMMARIO

- **2.6. Nuove norme per i rifiuti sanitari al tempo del Covid**  
di *Giulia Ursino* ..... 370
- **2.7. Piani di gestione rifiuti: le novità attese dal recepimento delle direttive**  
di *Roberta Tomassetti* ..... 375

# “Nuove norme per i rifiuti sanitari al tempo del Covid”

Nuove norme per i rifiuti sanitari al tempo del Covid

di **GIULIA URSINO**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

Con la conversione in legge del decreto liquidità, si torna a parlare di rifiuti sanitari. E lo si fa fissando nuove regole (favorevoli) per l'ipotesi di una loro sterilizzazione.

Così quella che prima era solo una possibilità, ora si traduce in una certezza: i rifiuti sanitari sterilizzati, sono equiparati ai rifiuti urbani.

Ma questo solo per un periodo di tempo limitato e solo al rispetto delle stringenti regole previste in materia di sterilizzazione.

Quali sono dunque le regole per una corretta sterilizzazione? Quali i presupposti? Quali i vincoli autorizzativi? E soprattutto cosa comporta detta equiparazione?

Cerchiamo di scoprirlo insieme, ripercorrendone i tratti salienti, così come definiti dalle norme principali della materia. Perché la via conosciuta è quella più sicura!

## IN SINTESI

- Il DL 23/2020, così come modificato in sede di sua conversione in legge, prevede l'equiparazione dei rifiuti sanitari a rischio infettivo sterilizzati ai rifiuti urbani;
- se ne permette così una gestione semplificata, che culmina con il conferimento al gestore del servizio pubblico;
- in tale momento (del conferimento) cessa anche la responsabilità del produttore del rifiuto;
- tanti ancora i nodi aperti, come la sua applicazione alle sole ipotesi di sterilizzazione in loco;
- per potersi giovare di questa disposizione di favore occorre il rispetto degli stringenti requisiti previsti dalla legge per l'attività di sterilizzazione;
- la sterilizzazione non deve essere confusa con le attività di disinfezione, disinfestazione, pulizia e sanificazione.

di Giulia Ursino

RIFIUTI SANITARI

## 1. L'art. 30-bis del decreto liquidità e i rifiuti sanitari

La L. 5 giugno 2020, n. 40<sup>1</sup> ha inserito all'interno del DL 8 aprile 2020 nr. 23 un nuovo articolo – ossia l'art. 30-bis<sup>2</sup> – secondo il quale, i **rifiuti sanitari a solo rischio infettivo**, assoggettati a preventivo procedimento di **sterilizzazione** sono equiparati ai **rifiuti urbani**, quanto al loro regime giuridico.

Poche righe, per esprimere un concetto molto importante.

Innanzitutto la norma ci indica chiaramente il suo campo di applicazione: **la deroga si applica unicamente ai rifiuti sanitari a (solo) rischio infettivo**.

Quali sono?

A dircelo è il DPR 254/2003<sup>3</sup> – norma cardine in materia di gestione dei rifiuti sanitari – che all'art. 2 comma 1 lett. d), li individua in:

- tutti quei rifiuti che provengono da ambienti di isolamento infettivo nei quali sussiste un rischio di trasmissione biologica aerea, nonché da ambienti ove soggiornano pazienti in isolamento infettivo;
- tutti quei rifiuti (elencati a titolo esemplificativo nell'allegato I al DPR) che presentano almeno una delle seguenti caratteristiche:
  - provengono da ambienti di isolamento infettivo e siano venuti a contatto con qualsiasi liquido biologico secreto od escreto dei pazienti isolati;
  - siano contaminati da:
    - i. sangue o altri liquidi biologici che contengono sangue in quantità tale da renderlo visibile;
    - ii. feci o urine, nel caso in cui sia ravvisata clinicamente dal medico che ha in cura il paziente una patologia trasmissibile attraverso tali escreti;
    - iii. liquido seminale, secrezioni vaginali, liquido cerebro-spinale, liquido sinoviale, liquido pleurico, liquido peritoneale, liquido pericardico o liquido amniotico;

co;

- tutti quei rifiuti che provengono da attività veterinaria e che risultano:
  - contaminati da agenti patogeni per l'uomo o per gli animali;
  - venuti a contatto con qualsiasi liquido biologico secreto od escreto per il quale sia ravvisato, dal medico veterinario competente, un rischio di patologia trasmissibile attraverso tali liquidi.

In definitiva, per dirla come la Cassazione, per la qualifica di un rifiuto come facente parte di quelli a (solo) rischio infettivo non è necessario il compimento di specifici accertamenti tecnici, ma basta la ricomprensione in detto elenco. A esempio, la sola presenza di sangue è di per se sufficiente a ricomprenderli in detta categoria<sup>4</sup>.

**Una volta verificata la qualifica dei rifiuti come “sanitari a (solo) rischio infettivo”, la norma ci dice poi, che gli stessi per poter usufruire del particolare regime di favore previsto in ordine alla loro gestione, devono essere sottoposti a preventivo procedimento di sterilizzazione.**

E qui entriamo in una fase un po' più tecnica.

Cominciamo col dire che la sterilizzazione – secondo il disposto dell'art. 2 comma 1, lett. m) del DPR – consiste in quel procedimento capace di produrre un abbattimento della carica microbica tale da garantire un S.A.L. (Sterility Assurance Level) non inferiore a 10<sup>-6</sup>.

La stessa deve poi essere effettuata nel rispetto delle norme fissate dalla UNI 10384/94, mediante procedimenti e metodi che comprendono anche la triturazione, l'essiccamento e – di fatto – una diminuzione di volume e di peso dei rifiuti stessi.

Si tratta dunque di una definizione vincolata nel fine e anche nel mezzo.

Ma attenzione, l'attività di sterilizzazione non va confusa con altri procedimenti che ne sfiorano alcuni aspetti, ma che se ne discostano sotto altri.

Mi riferisco, alle attività di *disinfezione*, *disinfesta-*

1 L. 5 giugno 2020, n. 40 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali).

2 «Art. 30-bis (Norme in materia di rifiuti sanitari). - 1. Al fine di contenere il rischio infettivo e favorire la sterilizzazione dei rifiuti sanitari nelle strutture sanitarie, fino a trenta giorni dopo la dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza sanitaria, i rifiuti sanitari a solo rischio infettivo assoggettati a procedimento di sterilizzazione, effettuato secondo le previsioni dell'articolo 2, comma 1, lettera m), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254, presso le strutture sanitarie pubbliche e private ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del citato regolamento, sono sottoposti al regime giuridico dei rifiuti urbani».

3 DPR 15 luglio 2003, n. 254 (Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della L. 31 luglio 2002, n. 179).

4 Cass. Pen. Sez. III 10 febbraio 2014 n. 6101.

## RIFIUTI SANITARI

di Giulia Ursino

zione, di *pulizia* e di *sanificazione* (nelle definizioni datane dal DM 274/1997<sup>5</sup>).

Nello specifico, la *disinfezione* si caratterizza per abbracciare quel complesso di procedimenti e operazioni volti a rendere sani determinati ambienti, mediante la distruzione o inattivazione di microrganismi patogeni. A differenza della sterilizzazione, dunque, l'attività di disinfezione riguarda la sola distruzione dei soli agenti patogeni, laddove invece la prima coinvolge la distruzione di qualsivoglia forma di vita (comprese le spore).

E ancora, la *disinfestazione* riguarda quel complesso di procedimenti e operazioni atti a distruggere i (soli) piccoli animali. Si pensi alle attività di derattizzazione oppure alla distruzione dei parassiti che aggrediscono le piante.

La *pulizia* attiene a quel complesso di attività finalizzate a rimuovere polveri, materiale non desiderato o sporcia da superfici, oggetti, ambienti confinati ed aree di pertinenza. Non arriva dunque a quei livelli di sterilità propri della sterilizzazione.

Per *sanificazione*, infine, deve intendersi quel complesso di attività finalizzate a rendere sani determinati ambienti mediante l'attività di *pulizia* e/o di *disinfezione* e/o di *disinfestazione* ovvero mediante il controllo e il miglioramento delle condizioni del microclima per quanto riguarda la temperatura, l'umidità e la ventilazione ovvero per quanto riguarda l'illuminazione e il rumore.

Come per le precedenti ipotesi – costituendone di fatto una sommatoria – la *sanificazione* non comporta quell'azzeramento totale di ogni forma di vita, bensì si concretizza in un procedimento che incrementa la salubrità di un determinato ambiente, mediante l'eliminazione degli agenti patogeni, dei piccoli animali e con la rimozione della polvere e altro materiale non desiderato.

**A ben vedere, alla base della gestione semplificata prevista per i rifiuti sanitari a (solo) rischio infettivo sterilizzati, sta proprio la considerazione che sugli stessi è stata compiuta un'attività suscettibile di eliminarne qualsiasi residuo vitale.**

È una norma di buon senso, che è stata prevista proprio per incentivare soggetti e strutture alla steriliz-

zazione – preferendola ai trattamenti sopra citati – poiché quella maggiormente in grado di contenere il rischio infettivo.

**Il ragionamento alla base della norma è: la sterilizzazione è quell'operazione che mi tutela maggiormente dal pericolo di trasmissione del rischio infettivo, quindi occorre prevederne incentivi alla sua utilizzazione e messa in opera.**

Questo perché detta attività comporta comunque dei costi elevati e degli *iter* autorizzativi complicati, che spesso hanno frenato gli operatori a farvi ricorso.

La sterilizzazione dei rifiuti, per esempio, deve essere autorizzata. Ci troviamo infatti di fronte a un'operazione intermedia, che tuttavia è classificabile come un'operazione di *gestione dei rifiuti*.

Le autorizzazioni richieste sono quelle classiche di *smaltimento/recupero* richieste dal nostro Testo Unico Ambientale<sup>6</sup>.

Come noto, fanno eccezione a tale regola, le sole ipotesi di c.d. *sterilizzazione in loco*.

L'art. 7 comma 2 del DPR 254/2003 consente infatti la non necessaria autorizzazione per quegli impianti ubicati all'interno del perimetro della struttura sanitaria, che trattano esclusivamente i rifiuti prodotti dalla struttura stessa. Che effettuano in sostanza una forma di auto-trattamento.

Per completezza, si evidenzia che anche detta ipotesi non va esente da adempimenti, ne vengono infatti previste:

- *preventive modalità di comunicazione* di attivazione dell'impianto (la norma parla di comunicazione alla Provincia o alla Città metropolitana, occorrerebbe invero verificarne la perdurante attualità dopo che la legge Delrio - nr. 56/2014) ne ha completamente stravolto i ruoli e le funzioni, in negativo).
- *Convalida dell'impianto* prima della messa in funzione dell'impianto di sterilizzazione, sulla base dei criteri e dei parametri previsti dall'allegato III al DPR 254/2003<sup>7</sup>.
- *Tenuta del registro di sterilizzazione*, nella sede di ubicazione dell'impianto stesso<sup>8</sup>.

5 DM 7 luglio 1997, n. 274 (*Regolamento di attuazione degli articoli 1 e 4 della L. 25 gennaio 1994, n. 82, per la disciplina delle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione*).

6 G.Ursino, "La sterilizzazione dei rifiuti un'ipotesi da preferire", in *Ambiente Legale Digesta* luglio/agosto 2019.

7 In particolare, la *convalida* dell'impianto di sterilizzazione:

- deve essere effettuata secondo i criteri e i parametri previsti nella norma UNI 10384/94 Parte I;
- deve essere ripetuta *ogni ventiquattro mesi*, e comunque ad ogni intervento di manutenzione straordinaria dell'impianto;
- l'efficacia dell'impianto e del processo di sterilizzazione *nel corso della gestione ordinaria* deve essere verificata con cadenza trimestrale e comunque non oltre i 100 cicli di utilizzo dell'impianto, ove lo stesso abbia un elevato ritmo di utilizzo, mediante l'impiego di bioindicatori adeguati al processo di sterilizzazione usato;

di Giulia Ursino

## RIFIUTI SANITARI

Ancora, prima della norma in commento, i rifiuti sanitari a (solo) rischio infettivo, una volta sterilizzati (e quindi autorizzati alla sterilizzazione, se non si trattava di impianti *in loco*) potevano – a determinate condizioni – essere ricondotti nell'alveo dei *rifiuti assimilati ai rifiuti urbani*.

Il DPR 254/2003 - all'articolo 2, comma 1, lett. g) n. 8 l - faceva infatti rientrare tra i *rifiuti assimilati ai rifiuti urbani* anche i rifiuti sanitari a solo rischio infettivo, laddove:

- assoggettati a procedimento di sterilizzazione;
- avviati a smaltimento in impianti di incenerimento per i rifiuti urbani;
- ovvero avviati a smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi, in caso di carenza impiantistica regionale.

Con l'art. 30-bis del DL 8 aprile 2020 nr. 23, viene a cadere il necessario rispetto di dette condizioni. Secondo l'articolo in commento infatti i rifiuti sanitari a solo rischio infettivo assoggettati a procedimento di *sterilizzazione* sono – senza ulteriori specificazioni - sottoposti al regime giuridico dei *rifiuti urbani*.

La norma sul punto è chiara, doverose si ritengono tuttavia alcune osservazioni.

L'articolo 30-bis, nel riferirsi alle sole “ *strutture sanitarie pubbliche e private ai sensi dell'articolo 7, comma 2*” – sembrerebbe fare esclusivo riferimento alla *sterilizzazione in loco*. Con la conseguenza che si creerebbe un'indebita differenziazione tra:

- la sterilizzazione effettuata in impianti di gestione dei rifiuti (autorizzati), che richiederebbe il necessario rispetto delle condizioni di assimilazione di cui al DPR 254/2003;
- e la sterilizzazione effettuata dalle strutture *in loco* (soggetta a mera comunicazione), che per la sottoposizione al regime giuridico degli urbani,

richiederebbe solo la conclusione del processo di sterilizzazione.

Differenziazione che si ritiene ancor più incomprensibile, dal momento che il procedimento di sterilizzazione in impianti autorizzati è sottoposto a regole più stringenti e a controlli maggiori di quelli ipotizzabili nella forma *in loco*.

Inoltre, il DPR 254/2003, all'articolo 9, prevede specifiche regole di gestione per i rifiuti sterilizzati assimilati e segnatamente:

- l'attribuzione del CER 20.03.01 ( rifiuti urbani non differenziati);
- la raccolta e il trasporto in appositi imballaggi a perdere, anche flessibili, di colore diverso da quelli utilizzati per i rifiuti urbani e per gli altri rifiuti sanitari assimilati;
- l'indicazione indelebile su detti imballaggi della scritta “ *rifiuti sanitari sterilizzati*” e della data di sterilizzazione.

Trattandosi di regole di prudenza, suscettibili di distinguere questa particolare tipologia di rifiuti dagli altri, si ritiene che le sopra illustrate prescrizioni ulteriori dovranno applicarsi anche alla nuova ipotesi di cui all'art. 30-bis.

Per il resto, si applicheranno le normali regole previste per la filiera del rifiuto urbano, che prevedono:

- la raccolta e il trasporto (e quindi il conferimento) unicamente a opera (e in favore) del soggetto gestore del servizio pubblico di igiene urbana (o a un suo sub-appaltatore);
- l'iscrizione del trasportatore all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in *categoria 1* (raccolta e trasporto di rifiuti urbani);
- la non necessaria redazione del Formulario di Identificazione del Rifiuto, rientrando nell'eccezione di cui all'art. 193 del TUA;
- la sottoposizione ai principi di autosufficienza e

- i bioindicatori devono essere conformi alle norme CEN serie 866 e il loro numero deve essere almeno 1 ogni 200 litri di volume utile di camera della sterilizzazione, con un minimo di tre;
- la documentazione deve essere conservata per almeno cinque anni presso la sede della struttura sanitaria o presso l'impianto ed essere esibita ad ogni richiesta delle competenti autorità, le quali, ai sensi del comma 7 art. 7 DPR 254/2003 sono tenute a svolgere controlli periodici;
- le suddette verifiche, nel caso di sterilizzazione *in situ*, devono essere effettuate sotto il controllo del *responsabile sanitario*.

8 Il DPR 254/2003 non prevede uno specifico modello di registro di sterilizzazione, bensì – al suo art. 7 – richiede unicamente che:

- lo stesso sia composto da fogli numerati progressivamente;
- e che in detti fogli vengano riportate le seguenti informazioni:
  - il numero di identificazione del ciclo di sterilizzazione;
  - la quantità giornaliera e tipologia di rifiuti sottoposti al processo di sterilizzazione;
  - la data del processo di sterilizzazione.

Quanto alla possibilità di tenere un registro di sterilizzazione secondo modalità informatiche, in assenza di puntuali indicazioni di legge, si ritiene possano valere le considerazioni elaborate dalla dottrina in ordine alla possibilità di tenere un registro di carico e scarico informatizzato. Ossia, tale opzione sarà possibile unicamente laddove vengano utilizzati software informatici in grado di garantire l'immodificabilità e l'integrità dei dati riportati nel registro.

## RIFIUTI SANITARI

di Giulia Ursino

prossimità (di cui all'art. 182 del TUA).

A tal proposito, la mancata riproposizione dell'eccezione derogatoria di cui all'articolo 9 comma 3 del DPR 254/2003, fa dubitare di una sua applicazione estensiva.

Per i *rifiuti sanitari assimilati ai rifiuti urbani*, infatti, l'art. 9 comma 3 del DPR 254/2003 prevede la possibilità di smaltimento anche al di fuori dell'ATO di appartenenza (derogando ai principi di autosufficienza e prossimità), laddove avviati in *impianti di incenerimento di rifiuti urbani o discariche di rifiuti non pericolosi*. Viene poi prevista una deroga nella deroga, consentendo di avvalersi per detto trasporto anche di soggetti privati (dotati tuttavia di idonea iscrizione all'ANGA in Categoria 1).

Trattandosi di ipotesi eccezionali, si ritiene poco prudente una sua applicazione estensiva, se non supportata da idonee dichiarazioni del Legislatore, che sul punto rimane silente.

**Ad ogni modo, perché ricondurli tra i rifiuti urbani è così importante?**

Perché sicuramente prevede una forma semplificata di gestione del rifiuto. Semplificazione di cui abbiamo un estremo bisogno dato il moltiplicarsi dei rifiuti sanitari a seguito della pandemia da Covid-19.

Gestione semplificata perché il produttore del rifiuto si disfa degli oneri connessi ai rifiuti e delle conseguenti responsabilità, grazie al loro conferimento al soggetto gestore del servizio pubblico (a dircelo lo stesso Testo Unico Ambientale all'articolo 188).

Basta conferire il rifiuto al soggetto autorizzato – e individuato con procedura a evidenza pubblica – che il gioco è fatto.

Dover gestire il rifiuto come speciale, significa invece dover conferire il rifiuto a un soggetto autorizzato al trasporto (controllandone il perdurante possesso e validità dell'autorizzazione), curarne la tracciabilità (si pensi al Formulario di identificazione del rifiuto), accertarsi che il rifiuto venga conferito a un destinatario autorizzato a riceverlo e in possesso delle autorizzazioni di legge. La sua responsabilità cessa poi solo con il ricevimento della 4 copia del Formulario, datata e controfirmata in arrivo dal destinatario. Copia che arriva se va bene entro tre mesi, sennò deve preoccuparsi di denunciarne il mancato ricevimento. Una gestione più complessa dunque, che si è voluto con la norma in commento evitare alla radice.

Un ultimo avvertimento mi giunge infine, **la norma è circoscritta entro stringenti limiti temporali**, fissati fino a trenta giorni dopo la cessazione dello stato di emergenza sanitaria (a oggi ancora ferma a luglio 2020), quindi a meno che non venga prevista una proroga dello stato di emergenza, la disciplina in commento sarà valevole fino alla fine di agosto

2020.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

L'articolo 30-bis del DL 8 aprile 2020 nr. 23 – convertito in L. 40/2020 – detta una regola di buon senso, prevedendo una gestione semplificata per i rifiuti sanitari a rischio infettivo sterilizzati.

Forme più snelle di gestione di cui abbiamo un estremo bisogno a seguito della pandemia da Covid-19, che ha visto il moltiplicarsi dei rifiuti sanitari.

Restano alcuni interrogativi, di cui si spera in un pronto chiarimento. Come a esempio: l'applicazione della nuova norma alla sola sterilizzazione *in loco*; la possibile applicazione estensiva della disciplina derogatoria di cui all'articolo 9 comma 3 del DPR 254/2003 anche al caso in esame; il necessario rispetto delle ulteriori accortezze previste dal DPR in materia di gestione dei rifiuti sanitari sterilizzati.

Dispiace poi che, come sempre più spesso accade, norme così importanti siano contenute in decreti legge caratterizzati da un carattere emergenziale e non siano invece inseriti in un progetto organico di riforma della materia.

# “Piani di gestione rifiuti: le novità attese dal recepimento delle direttive”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

La Direttiva 2008/98/CE in materia di *rifiuti* ha storicamente riconosciuto un *ruolo centrale* ai piani di gestione dei rifiuti, quali strumenti di analisi e sviluppo delle situazioni nazionali, anche al fine di implementare la c.d. gerarchia dei rifiuti.

La materia è stata modificata sotto diversi profili dalle direttive facenti parte del noto pacchetto economia circolare in corso di recepimento.

Quali novità ci si deve dunque attendere?

L'articolo ripercorre la normativa nazionale in materia di piani di gestione dei rifiuti ad oggi in vigore per poi illustrare le principali modifiche avute a livello di normativa europea e le conseguenti prospettive di recepimento.

In chiusura, la trattazione si sofferma su un'importante novità, invero non diretta espressione della rinnovata disciplina eurounitaria: l'imminente introduzione del *piano nazionale di gestione dei rifiuti* (PNGR) che presumibilmente si affiancherà ai piani regionali di gestione dei rifiuti.

## IN SINTESI

- Secondo l'art. 199 TUA le Regioni predispongono il *piano regionale di gestione dei rifiuti*.
- Il PRGR comprende:
  - Una *fotografia della situazione esistente*, circa *flussi* di rifiuti prodotti ed *impianti*.
  - Un'*analisi dell'evoluzione futura della gestione*, circa i flussi, le necessità impiantistiche, i criteri d'individuazione degli impianti, il monitoraggio di specifiche filiere.
- L'art. 199 TUA dovrà essere modificato andando a prevedere un riferimento:
  - alle misure in *materia di rifiuti contenenti materie prime essenziali* nonché alla *dispersione dei rifiuti* in ambito marino;
  - alle misure per realizzare i nuovi obiettivi europei in materia di *riciclaggio degli imballaggi*, *riduzione del conferimento in discarica* ovvero *preparazione per il riutilizzo e riciclaggio*.
- La legge di delegazione europea 2018 ha previsto l'introduzione di un *piano nazionale della gestione dei rifiuti* di cui saranno individuati contenuto e modalità di assunzione.

### 1. Premessa

I piani di gestione dei rifiuti sono strumenti amministrativi di primaria importanza per fotografare la situazione esistente in un dato territorio sotto il profilo della gestione dei rifiuti e per influenzare l'evoluzione di tale gestione.

Per questa ragione, la Direttiva 2008/98/CE in materia di *rifiuti* ha storicamente riconosciuto un *ruolo centrale* a questi strumenti per il perseguimento degli obiettivi di prevenzione e riduzione della produzione di rifiuti e per la prevenzione e riduzione degli effetti negativi della gestione dei rifiuti sull'ambiente.

Si fa in particolar modo riferimento all'articolo 28 della Direttiva 2008/98/CE che pone in capo agli stati membri l'obbligo di predisporre uno o più *piani di gestione dei rifiuti*, che coprano singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico dello Stato membro interessato.

La materia è stata peraltro modificata sotto diversi profili dall'intervento della Direttiva (UE) 2018/851 - facente parte del noto pacchetto economia circolare - che è intervenuta su diversi passaggi della Direttiva 2008/98/CE.

Ma come sono state recepite nell'ordinamento interno le disposizioni europee già contenute nella Direttiva del 2008? E cosa ci si deve attendere dal recepimento delle direttive del pacchetto economica circolare?

Proviamo a fare chiarezza sullo stato dell'arte e sulle possibili evoluzioni.

\*\*\*

### 2. I piani di gestione

L'articolo 28 Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti, rubricato "*Piani di gestione dei rifiuti*", pone in capo agli Stati Membri l'obbligo di predisporre uno o più *piani di gestione dei rifiuti*, rimettendo di fatto agli stessi la facoltà di scegliere tra un *piano nazionale* ovvero tra *più piani regionali/locali*, a patto che gli stessi coprano l'intero territorio geografico dello Stato Membro interessato.

Secondo il Legislatore Europeo i piani di gestione dei rifiuti comprendono un'*analisi della situazione della gestione dei rifiuti* esistente nell'ambito geografico interessato, nonché le *misure per migliorare* la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

Nell'ordinamento interno la disposizione è stata recepita all'articolo 199 T.U.A. sulla base del quale tutte le Regioni sono chiamate a predisporre un *piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR)*.

In armonia con le previsioni di cui alla direttiva europea, il piano presenta un *contenuto obbligatorio*<sup>1</sup> ed un *contenuto facoltativo*<sup>2</sup>.

Volendo tentare una sintesi di tale contenuto è possibile affermare che i piani di gestione comprendono:

- Una *fotografia della situazione esistente*, con particolare riferimento ai diversi *flussi* di rifiuti prodotti ed agli *impianti* di destino esistenti nel territorio di riferimento.
- Un'*analisi dell'evoluzione futura della gestione*, con particolare riferimento all'evoluzione dei flussi, alle necessità impiantistiche, ai criteri di individuazione degli impianti ed al monitoraggio di specifiche filiere.

\*\*\*

### 3. Le novità connesse a nuove tematiche

Come si è avuto modo di fare cenno in premessa, l'articolo 28 della Direttiva 2008/98/CE è **stato modificato sotto diversi profili dalla Direttiva (UE) 2018/851** facente parte del pacchetto economica circolare.

Proviamo quindi a segnalare i principali profili di *innovazione* al fine di immaginare come gli stessi andranno ad incidere sulla normativa interna e, per l'effetto, sui piani di gestione predisposti dalle nostre Regioni.

In primo luogo, la Direttiva (UE) 2018/851 ha inserito all'articolo 28 un richiamo espresso ad alcune *particolari "tipologie" di rifiuti* e segnatamente:

- *Rifiuti contenenti materie prime essenziali*
- *Rifiuti dispersi in mare*

Procedendo con ordine, vediamo il perché di tali inserimenti nonché i termini della nuova disciplina.

Quanto ai rifiuti contenenti *materie prime essenziali* le modifiche apportate trovano ragion d'essere nelle valutazioni formulate al *considerando 37 della direttiva*. In particolare, secondo detta premessa:

- Gli Stati membri dovrebbero adottare misure per gestire al meglio i rifiuti contenenti quantità significative di materie prime essenziali, tenendo conto sia della fattibilità economica e tecnologica sia dei benefici per l'ambiente e per la salute.
- Essi dovrebbero includere nei loro piani di gestione dei rifiuti anche misure applicabili a livello nazionale di raccolta, cernita e recupero dei rifiuti contenenti quantità significative di tali materie prime. Le misure dovrebbero essere inserite nei

1 Articolo 199, commi 2 e 3 D.Lgs. n. 152/2006.

2 Articolo 199, commi 4 D.Lgs. n. 152/2006.

di Roberta Tomassetti

## GESTIONE INTEGRATA

piani di gestione dei rifiuti in sede di primo aggiornamento, successivamente alla data di entrata in vigore della direttiva.

- La Commissione fornirà informazioni sui gruppi di prodotti pertinenti e sui flussi di rifiuti a livello di Unione. La fornitura di tali informazioni non esclude tuttavia che gli Stati membri adottino misure per altre materie prime considerate altrettanto importanti per l'economia nazionale.

In tale quadro, il Legislatore europeo ha previsto all'articolo 28, tra i contenuti obbligatori del piano, un'analisi degli impianti esistenti con riferimento ai **“rifiuti contenenti quantità importanti di materie prime critiche”**.

Per ciò che concerne la **dispersione dei rifiuti in mare**, il tema è oggetto del *considerando 35 della direttiva* che sottolinea come:

- La dispersione di rifiuti nell'ambiente marino sia un problema particolarmente pressante e che gli Stati membri dovrebbero adottare misure volte a fermare la dispersione di rifiuti nell'ambiente marino nell'Unione europea, contribuendo in tal modo al conseguimento dell'obiettivo dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 25 settembre 2015, di prevenire e ridurre in misura significativa, entro il 2025, l'inquinamento marino di tutti i tipi, in particolare i rifiuti provenienti da attività svolte sulla terraferma, inclusi i rifiuti marini e l'inquinamento da sostanze eutrofizzanti.
- Poiché i rifiuti dispersi nell'ambiente marino, in particolare per quanto riguarda i rifiuti di plastica, provengono in larga misura da attività svolte sulla terraferma e sono dovuti principalmente a cattive pratiche e alla scarsità di infrastrutture per la gestione dei rifiuti solidi, alla dispersione di rifiuti da parte dei cittadini e alla scarsa consapevolezza pubblica, occorre definire misure specifiche nei programmi per la prevenzione dei rifiuti e nei piani di gestione dei rifiuti.
- Tali misure dovrebbero contribuire all'obiettivo di conseguire un «buono stato ecologico» dell'ambiente marino entro il 2020 come previsto dalla direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
- In conformità di tale direttiva, gli Stati membri sono tenuti a elaborare strategie e misure specifiche e ad aggiornarle ogni sei anni. Essi sono altresì tenuti a riferire regolarmente, a partire dal 2018, sui progressi realizzati ai fini del conseguimento o del mantenimento di un buono stato ecologico.

In merito, l'articolo 28 della direttiva rifiuti richiama

oggi espressamente quale contenuto obbligatorio del piano la previsione di **“misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione di rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi”**.

\*\*\*

#### 4. Le novità connesse ai nuovi obiettivi

In secondo luogo, si registrano alcune modifiche di obiettivi contenuti in direttive comunitarie diverse dalla *direttiva rifiuti* ma che tuttavia, per espressa previsione legislativa, determineranno conseguenze sui *piani di gestione dei rifiuti*, essendo questi il luogo tipo attraverso i quali il raggiungimento dei menzionati obiettivi dovrà essere programmato.

Più nello specifico ci si riferisce a:

- **Nuovi obiettivi in materia di imballaggi**
- **Nuovi obiettivi in materia di discariche**
- **Nuovi obiettivi in preparazione per riutilizzo e riciclaggio**

In particolare, la direttiva (UE) 2018/852 ha modificato l'articolo 6 della direttiva 1994/62/CE in materia di *imballaggi*, inserendo dei **nuovi obiettivi di riciclaggio** dei rifiuti di imballaggio - sia complessivamente che per singola filiera di imballaggio - che possono essere così sintetizzati:

- entro il 31 dicembre 2025 almeno il **65 % in peso di tutti i rifiuti di imballaggio sarà riciclato**;
- entro il 31 dicembre 2025, saranno conseguiti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio, in termini di peso, per quanto concerne i seguenti **materiali specifici** contenuti nei rifiuti di imballaggio:
  - 50% per la plastica;
  - 25% per il legno;
  - 70% per i metalli ferrosi;
  - 50% per l'alluminio;
  - 70% per il vetro;
  - 75% per la carta e il cartone;
- entro il 31 dicembre 2030 almeno il **70 % in peso di tutti i rifiuti di imballaggio sarà riciclato**;
- entro il 31 dicembre 2030, saranno conseguiti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio, in termini di peso, per quanto concerne i seguenti **materiali specifici** contenuti nei rifiuti di imballaggio:
  - 55% per la plastica;
  - 30% per il legno;
  - 80% per i metalli ferrosi;

Piani di gestione dei rifiuti: le novità attese dal recepimento delle direttive

## GESTIONE INTEGRATA

di Roberta Tomassetti

- 60% per l'alluminio;
- 75% per il vetro;
- 85% per la carta e il cartone.

Secondo l'articolo 14 della medesima *direttiva imballaggi*, gli Stati membri sono chiamati ad includere nei piani di gestione dei rifiuti un capitolo specifico per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

Detta norma si coordina con la modifica apportata all'art. 28 della direttiva rifiuti secondo la quale "i piani di gestione dei rifiuti si conformano alle prescrizioni in materia di pianificazione di cui all'articolo 14 della direttiva 94/62/CE".

Ulteriormente la Direttiva (UE) 2018/850 ha modificato l'art. 5 della Direttiva 1999/31/CE in materia di *discariche* prevedendo i seguenti **obiettivi di riduzione del conferimento in discarica**:

- **entro il 2030** tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo - in particolare i rifiuti urbani - **non sono ammessi in discarica**;
- **entro il 2035** la quantità di rifiuti urbani collocati in discarica è **ridotta al 10%**, o a una percentuale inferiore, del totale dei rifiuti urbani prodotti (per peso).

Inoltre, secondo espressa previsione del medesimo articolo, gli Stati membri sono chiamati ad includere **informazioni sulle misure adottate a norma del presente paragrafo nei loro piani di gestione dei rifiuti** di cui all'articolo 28 della direttiva 2008/98/CE o in altri documenti strategici che coprono l'intero territorio dello Stato membro interessato.

Ebbene, in coordinamento con tale previsione, l'articolo 28 prevede che i Piani di gestione, dovranno includere informazioni sulle misure volte a raggiungere gli obiettivi in materia di discariche di cui all'art. 5, direttiva 1999/31/CE.

Analogo discorso vale per le misure da adottare in materia di **preparazione per il riutilizzo e riciclaggio**.

In particolare, l'articolo 11, par. 2 e 3 della Direttiva 2008/98/CE, per la *preparazione per riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani* prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:

- c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno

aumentati almeno al 55 % in peso;

- d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 % in peso;
- e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 % in peso.

In tale quadro, l'articolo 28 oggi dispone espressamente che i Piani di gestione, si conformino alle disposizioni in materia di prevenzione e riutilizzo di cui all'articolo 11 della direttiva 2008/98/CE.

\*\*\*

### 5. Le novità introdotte dalla legge di delegazione europea

Ma le novità imminenti non si fermano qui.

Infatti, come si è avuto modo di accennare in premessa, il Legislatore italiano ha storicamente deciso di adempiere alle disposizioni europee in materia di piani di gestione andando a prevedere non un singolo piano di gestione nazionale bensì tanti piani quante sono le nostre Regioni (e province autonome).

Nondimeno, ci si attende sul punto un'importante modifica.

Invero, la legge di delegazione europea 2018<sup>3</sup> che ha dato al governo delega per recepire le direttive del pacchetto economica circolare rimette al governo<sup>4</sup> il compito di:

- **istituire una funzione di pianificazione nazionale della gestione dei rifiuti**, anche con efficacia conformativa della pianificazione regionale, con la individuazione di obiettivi, flussi, criteri, nonché di casi in cui promuovere la realizzazione di gestioni interregionali, in base a criteri tra i quali anche la conformazione del territorio, le caratteristiche socio - urbanistiche, viarie, anche al fine di ridurre il più possibile la movimentazione di rifiuti e di sfruttare adeguatamente le potenzialità degli impianti esistenti;
- assegnare allo Stato la funzione di **monitoraggio e verifica** dei contenuti dei **piani regionali** nonché della loro attuazione;
- configurare la **programmazione e la pianificazione della gestione dei rifiuti – salvo specifiche eccezioni – come specifica responsabilità regionale**, che deve essere esercitata senza poteri di

Piani di gestione dei rifiuti: le novità attese dal recepimento delle direttive

3 La legge del 4 ottobre 2019, n. 117 reca Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018 (GU Serie Generale n.245 del 18-10-2019) ed entrerà in vigore il 2 novembre.

4 Cfr. punti 5.4. e 6.1.

di Roberta Tomassetti

GESTIONE INTEGRATA

veto da parte degli enti territoriali minori, pur nel rispetto del principio di leale collaborazione, in modo da assicurare la chiusura del ciclo dei rifiuti a livello regionale;

Pertanto, accanto alla **pianificazione regionale della gestione dei rifiuti**, dovrà essere inserita una **pianificazione nazionale della gestione dei rifiuti**, con la individuazione di obiettivi, flussi, criteri, nonché di casi in cui promuovere la realizzazione di gestioni interregionali.

\*\*\*

### CONCLUSIONI

Tante sono dunque le novità attese. Ma solo alcune sono diretta espressione delle modifiche apportate dal Legislatore dell'Unione alle direttive in materia di rifiuti dal pacchetto economia circolare.

Più nello specifico, l'articolo 199 T.U.A. dovrà essere modificato andando a prevedere quale *contenuto obbligatorio* dei nostri piani di gestione regionale un riferimento alle misure in *materia di rifiuti contenenti materie prime essenziali* nonché disposizioni volte a fronteggiare in maniera efficace la *dispersione dei rifiuti*, specie in ambito marino.

Inoltre dovrà essere introdotto un riferimento espresso alla necessità di inserire misure concrete per realizzare i nuovi obiettivi europei in materia di *riciclaggio degli imballaggi*, *riduzione del conferimento in discarica* ovvero *preparazione per il riutilizzo e riciclaggio*.

Chiaramente dette modifiche normative dovranno poi essere seguite da un aggiornamento dei piani di gestione rifiuti oggi approvati dalle singole regioni.

Ma la modifica più grande pare essere una modifica non imposta dall'Unione ovvero l'introduzione di un *piani di gestione nazionale dei rifiuti*.

Dello stesso dovranno essere previste ex novo non solo i contenuti ma anche le procedure per l'approvazione e l'aggiornamento. In particolare dovrà essere ragionevolmente inserito tanto un termine di approvazione quanto una tempistica periodica di aggiornamento.

## Principi, Definizioni e Rifiuti da Demolizione

### DIRETTA WEBINAR

21 Settembre 2020 · 09:00 - 10:30

19 Ottobre 2020 · 09:00 - 10:30

16 Novembre 2020 · 09:00 - 10:30

#### DOCENTE

Avv. Chiara Fiore



Come è cambiato il nostro Testo Unico Ambientale a seguito del recepimento delle quattro Direttive Europee sull'economia circolare?

Uno dei settori più incisi è stato certamente quello delle "definizioni". Tante di nuove ne sono state introdotte e tante, oramai consolidate, sono invece cambiate.

E il cambiamento non è di poco conto perché, si sa, definire una cosa significa farla esistere e crearne una nuova realtà applicativa.

Ci si riferisce alle nuove nozioni di rifiuti urbani, di recupero di materia, di rifiuti alimentari e di rifiuti da demolizione, solo per citarne alcuni.

Cambiamenti anche nei principi che forniscono la base di ogni ragionamento in tema di diritto ambientale.

Questo corso offre dunque tutta l'esperienza dei nostri docenti, per discutere dei principali istituti alla luce delle novità normative, per non rimanere indietro, e essere sempre al passo con una corretta gestione dei rifiuti.

### COSTO DEL CORSO:

99 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI  
formazione@ambientelegale.it

Piani di gestione dei rifiuti: le novità attese dal recepimento delle direttive



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

## ACQUISTA TUTTE LE VIDEOREGISTRAZIONI DEI NOSTRI WEBINAR



DA GUARDARE QUANDO VUOI, DA DOVE VUOI

### *La gestione dei rifiuti urbani*

Tutti i nostri 18 momenti formativi  
sulla Gestione dei Rifiuti Urbani.

IN LEZIONI DI UN'ORA

**199,00** euro (IVA esclusa)

### *La gestione dei rifiuti speciali*

Tutti i nostri 18 momenti formativi  
sulla Gestione dei Rifiuti Speciali.

IN LEZIONI DI UN'ORA

**199,00** euro (IVA esclusa)

### *Gestire i rifiuti ai tempi del COVID-19*

Corso in edizione straordinaria.  
Cosa si può e cosa non si può fare  
in tempo di emergenza COVID-19

**59,00** euro (IVA esclusa)

#### LA NOSTRA FORMAZIONE CONTINUA ONLINE

*Pronti ad affrontare ogni nuova sfida.  
La formazione di Ambiente Legale prosegue a pieno  
ritmo in diretta streaming.  
Con i nostri Webinar e le nostre Tavole Rotonde.  
Momenti di accrescimento, divulgazione e confron-*

*to con i nostri esperti in campo ambientale.  
La Gestione dei Rifiuti e il Diritto Ambientale non  
vanno in LockDown, anzi, sono più attivi che mai  
in momenti di emergenza come questo.*

# 3.

## SOMMARIO

- **3.11. La dispersione dei farmaci in natura:  
una minaccia per la salute umana e per l'ambiente**  
di *Letizia Zavatti* ..... 382
- **3.12. Gli effetti del giudicato amministrativo  
di annullamento degli atti generali**  
di *Sabrina Tosti* ..... 386
- **3.13. La competenza dei Sindaci al tempo del Covid-19**  
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CASS. CIVILE, SEZ. II, DEL 25 FEBBRAIO 2020, N. 4961  
di *Giacomo Betti* ..... 392
- **3.14. Impianti mobili di disidratazione dei fanghi: perché sono esclusi  
dall'obbligo di autorizzazione alla gestione dei rifiuti?**  
di *Valentina Bracchi* ..... 396
- **3.15. EoW carta e cartone, il parere favorevole del CdS  
allo schema di regolamento**  
di *Antonio Mogavero* ..... 400

# “ La dispersione dei farmaci in natura: una minaccia per la salute umana e per l’ambiente ”

di **LETIZIA ZAVATTI**

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

La dispersione dei farmaci in natura: una minaccia per la salute umana e per l’ambiente

## ABSTRACT

In tempi bui come questi, quando alle notizie sullo stato di salute dei popoli di tutto il mondo si accostano i primi timori sull’impatto ambientale della crisi sanitaria prodotta dal Covid-19, la mente corre al sottovalutato fenomeno dell’antibiotico-resistenza e al suo impatto sulla salute umana e sull’ambiente.

La dispersione di grandi quantità di farmaci antibatterici e antibiotici in natura implica infatti che i microorganismi esistenti in natura imparino molto rapidamente a difendersene e i nostri farmaci non siano più in grado di proteggerci efficacemente.

Il problema ha portata *globale* e i confini nazionali nulla possono contro una forma di inquinamento ambientale che viene veicolata ed alimentata dai corsi d’acqua, dalle correnti marine, dalle migrazioni degli uccelli.

Nel presente contributo, si indagano le cause all’origine della dispersione dei farmaci nell’ambiente, ripercorrendo le regole che governano il corretto smaltimento dei medicinali e le responsabilità delle Istituzioni e degli operatori economici coinvolti nell’intera filiera farmaceutica.

## IN SINTESI

- L’antibiotico-resistenza è il fenomeno per il quale un microrganismo risulta *resistente* all’attività di un farmaco, originariamente efficace per il trattamento di infezioni da esso causate;
- l’inquinamento ambientale derivante dalla smodata presenza di farmaci nell’ambiente rappresenta oggi uno dei principali fattori all’origine della resistenza dei batteri agli antibiotici e, per l’effetto, dei rischi che ne discendono per la salute pubblica;
- i fattori responsabili del rilascio incontrollato in natura dei farmaci sono legati alle nostre abitudini di vita, all’utilizzo di antibiotici negli allevamenti e all’inquinamento prodotto dalle industrie farmaceutiche;
- per arginare il problema occorrono politiche globali condivise e soluzioni volte a tutelare la salute umana e l’ambiente.

di Letizia Zavatti

SMALTIMENTO

## 1. Il fenomeno dell'antibiotico-resistenza

In tempi bui come questi, quando alle notizie sullo stato di salute dei popoli di tutto il mondo si accostano i primi timori sull'impatto ambientale della crisi sanitaria prodotta dal Covid-19, la mente corre ad uno studio di pochi mesi fa sulla sempre maggiore resistenza dei batteri ai farmaci.

In parole semplici, si tratta del fenomeno per il quale un microrganismo risulta *resistente* all'attività di un farmaco, originariamente efficace per il trattamento di infezioni da esso causate. La capacità dei batteri di resistere agli "anti-biotici" permette infatti a tali microrganismi di difendersi e sopravvivere, pur tuttavia essa può produrre gravi conseguenze per la salute dell'uomo e per l'ambiente laddove cessi di rispondere alle logiche della natura.

Ed invero, quando nell'ambiente vengono rilasciate grandi quantità di farmaci antibatterici e antibiotici, ciò implica che i microorganismi esistenti in natura imparino molto rapidamente a difendersene e si evolvano in modo da resistervi. Ecco che allora, quando a sviluppare l'immunità dai farmaci sono i batteri portatori di malattie, le conseguenze si riflettono irrimediabilmente sulla salute umana: i nostri farmaci non sono più in grado di proteggerci efficacemente<sup>1</sup>.

Lo studio condotto da due ricercatori dell'Università di York, in Inghilterra, e presentato il 28 maggio 2019 a Helsinki, in una riunione della SETAC Società internazionale di chimica e tossicologia ambientale<sup>2</sup>, ha avuto il merito di misurare per la prima volta i livelli di 14 antibiotici di uso comune in 711 siti lungo i fiumi di 72 Paesi nei sei continenti.

Ebbene, i risultati emersi al termine di questo studio sono stati a dir poco sconcertanti.

Ed invero, il 66% dei siti esaminati è risultato positivo per almeno uno dei 14 tipi di antibiotici e quasi il 16% conteneva concentrazioni di antibiotici considerate *non sicure*, in base ai livelli di sicurezza stimati dalla AMR Industry Alliance.

Alte concentrazioni di antibatterici sono emerse dall'analisi di campioni di acqua raccolti nei corsi d'acqua che scorrono vicino alle città di Accra in Ghana; Nairobi in Kenya; Lahore in Pakistan; La-

gos in Nigeria; e Nablus in Israele. In Europa i fiumi più contaminati sono risultati gli affluenti urbani del Danubio, in Austria, mentre negli Stati Uniti il corso d'acqua più inquinato si trova in Iowa, in prossimità di fattorie di animali.

Ancora, stando a quanto emerso dallo studio, i campioni contenenti le più alte concentrazioni di antibiotici al mondo provengono dal fiume Kirtankhola, in Bangladesh, vicino alla città centro-meridionale di Barisal. In quei campioni, la ciprofloxacina, farmaco comunemente prescritto per le infezioni delle vie respiratorie e urinarie, ha superato otto volte i livelli di sicurezza.

Infine, dallo studio condotto dall'Università di York è emerso che alcuni dei siti più contaminati si trovano vicino ad impianti farmaceutici, mentre altri campioni provenivano da corsi d'acqua fortemente inquinati in Africa e in Asia, in relazione ai quali alcuni rilevamenti fotografici satellitari mostrano rifiuti ammucchiati lungo le sponde<sup>3</sup>.

Dal quadro descritto emerge che la situazione, non solo è grave, ma rappresenta un *problema globale* in termini di tutela della salute umana e dell'ambiente<sup>4</sup>. Ed invero, in questo caso, i confini nazionali nulla possono contro una forma di inquinamento – prodotta dall'incontrollata dispersione di antibiotici in natura – che viene veicolata ed alimentata dai corsi d'acqua, dalle correnti marine, dalle migrazioni degli uccelli.

L'inquinamento ambientale derivante dalla smodata presenza di farmaci nell'ambiente rappresenta dunque oggi uno dei principali fattori all'origine della resistenza dei batteri agli antibiotici e, per l'effetto, dei rischi che ne discendono per la salute pubblica.

Nel 2015, infatti, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha pubblicato il primo rapporto basato sul Global Antimicrobial Surveillance System (GLASS), una metodologia di sorveglianza e di raccolta dati sulle resistenze agli antimicrobici nell'uomo, al quale sono invitati a aderire tutti i Paesi del mondo.

Ebbene, secondo i dati divulgati dall'OMS, nel mondo circa 700mila persone muoiono ogni anno a causa di infezioni resistenti ai farmaci<sup>5</sup>.

Ma le cattive notizie non finisco qui.

La dispersione dei farmaci in natura: una minaccia per la salute umana e per l'ambiente

1 Borrelli G. e Sparano F. "Antibiotici: quando produrli può far male. Gli impatti ambientali della filiera e le sfide per la salute globale", *Altreconomia*, Settembre 2019.

2 "Many of the world's rivers are flush with dangerous levels of antibiotics", Carolyn Wilke, *Science News*.

3 A. Boxall e J. Wilkinson. "Individuazione dei punti di crisi della selezione della resistenza dall'esposizione agli antibiotici negli ambienti urbani di tutto il mondo". SETAC Europe 29th Annual Meeting, Helsinki, 27 maggio 2019.

4 R. L. Carney, M. Labbate, N. Siboni, K. A. Tagg, S. M. Mitrovic, J. R. Seymour. "Urban beaches are environmental hotspots for antibiotic resistance following rainfall", *Water Research*, 2019.

5 "Global Antimicrobial Resistance Surveillance System (GLASS) Report Early implementation 2017-2018", Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) in <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2018/antibiotic-resistance-found/en/>

## SMALTIMENTO

di Letizia Zavatti

Secondo un recente studio finanziato dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie e pubblicato sul “*The Lancet Infectious Diseases*”<sup>6</sup> è infatti l’Italia lo Stato europeo che detiene il record più elevato di mortalità riconducibile al fenomeno dell’antibiotico-resistenza, pari a quasi il triplo della media europea

Ed invero, su circa 33mila decessi l’anno in tutta Europa, nel nostro Paese se ne contano oltre 10mila.

\* \* \*

## 2. Le cause all’origine della dispersione degli antibiotici

All’interno di un quadro tragico come quello descritto, non ci si può esimere dal chiedersi com’è possibile che vi sia una così elevata concentrazione di antibiotici nell’ambiente e da quali siano le cause all’origine della dispersione nel nostro Paese.

Ebbene, i fattori individuati come responsabili del rilascio incontrollato in natura dei farmaci sono principalmente tre.

- **Eccessivo consumo di farmaci**

Il primo nemico da combattere, come sempre, siamo noi. O meglio, le nostre abitudini.

Secondo quanto affermato dall’Istituto Superiore di Sanità, negli ultimi anni si è verificato un significativo *aumento* del consumo di farmaci e, in particolare, di antinfiammatori e di antibiotici.

Solo nel 2018 sono state consumate complessivamente 1.571,5 dosi di medicinali al giorno ogni 1000 abitanti e le confezioni di farmaci vendute hanno raggiunto la ragguardevole cifra di 2 miliardi. Inoltre, dati alla mano, sembra che in Italia, l’abuso dei farmaci passi anche per la superficialità con la quale questi vengono acquistati: molti cittadini si recano in farmacia ancora prima di avere verificato se già possiedono il farmaco richiesto.

Volendo indagare le ragioni sottese a tale incremento, posto che a usare maggiormente i farmaci sono le fasce più anziane della popolazione, deve ritenersi che l’innalzamento dell’età media italiana contribuisca in modo rilevante alla crescita di tale dato.

Ma ciò non basta a spiegare perché i numeri italiani sono così distanti da quelli degli altri Stati europei. A ciò deve aggiungersi, come documentato da

un approfondito rapporto dell’Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), che nel nostro Paese l’*impiego inappropriato* di antibiotici *supera il 30%* in tutte le condizioni cliniche studiate: influenza, raffreddore comune, laringotracheite, faringite e tonsillite, cistite non complicata e bronchite acuta<sup>7</sup>.

Si tratta di un dato inquietante se pensiamo che – a prescindere dal fatto che assumere farmaci quando non è necessario è in generale dannoso per la nostra salute – spesso e volentieri i medicinali scaduti o non utilizzati non vengono smaltiti correttamente. Essi, in ragione della loro potenziale tossicità, dovrebbero essere separati dalla loro confezione, conferiti presso gli appositi contenitori presenti nelle farmacie e in seguito gestiti separatamente dagli altri rifiuti secondo le modalità previste dai Regolamenti Comunali di riferimento.

- **Abuso di farmaci a scopo preventivo negli allevamenti di animali**

La seconda voce nel grave bilancio del consumo di antibiotici in Italia è legata al mondo degli allevamenti.

Secondo quanto riportato dal Piano Nazionale di Contrasto dell’Antimicrobico-Resistenza<sup>8</sup>, nel Belpaese il 50% del consumo di antibiotici proviene dagli allevamenti. Si tratta di un dato allarmante se pensiamo che nella maggior parte dei casi esso avviene a scopo *preventivo*, ossia per evitare a monte che gli animali si ammalino e non, come è previsto dalla legge<sup>9</sup>, esclusivamente in caso di *necessità*, per trattamenti individuali in presenza di un’effettiva patologia.

Risale infatti alla fine del 2018 la proposta di Regolamento adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio volta a limitare l’abuso di antibiotici nelle aziende agricole. Il documento, che potrà dirsi pienamente operativo negli Stati Membri solo nel 2021, contiene nuove regole volte ad introdurre modi più responsabili di produrre, vendere e utilizzare mangimi medicati. Il Legislatore europeo ha infatti previsto i farmaci destinati agli animali possano essere somministrati solo se prescritti da un veterinario, nei casi in cui vi sia un alto rischio di infezione, e non come mera misura *preventiva*.

Ed invero, l’abuso di antibiotici negli allevamenti

6 “*Attributable deaths and disability-adjusted life-years caused by infections with antibiotic-resistant bacteria in the EU and the European Economic Area in 2015: a population-level modelling analysis*”, *The Lancet Infectious Diseases* in [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(18\)30605-4/fulltext#seccetitle10](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(18)30605-4/fulltext#seccetitle10)

7 “*L’uso degli antibiotici in Italia. Rapporto Nazionale 2018*”, Osservatorio Nazionale sull’impiego dei Medicinali, Agenzia Italiana del Farmaco, 2019 in [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_2894\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2894_allegato.pdf)

8 “*Piano Nazionale di Contrasto dell’Antimicrobico-Resistenza (PNCAR) 2017-2020*” in [http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6\\_2\\_2\\_1.jsp?lingua=italiano&id=2660](http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=2660)

9 Regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, relativo ai medicinali veterinari e che abroga la direttiva 2001/82/CE.

di *Letizia Zavatti*

SMALTIMENTO

produce conseguenze negative sulla salute dell'uomo sotto due profili. In primo luogo, la somministrazione di farmaci agli animali implica che i prodotti da essi derivati ne contengano i residui, i quali giungono così sulle nostre tavole ed entrano nella nostra alimentazione<sup>10</sup>.

In secondo luogo, un'erogazione così massiccia e generalizzata di antibiotici – che secondo la CIWF (*Compassion in World Farming*) Italia Onlus<sup>11</sup> è per il 90% aggiunta al mangime o all'acqua servita indistintamente a tutto il bestiame – viene immessa nell'ambiente tramite lo spandimento dei liquami, favorendo l'aumento di batteri antibiotico-resistenti.

- **Smaltimento incontrollato di rifiuti e reflui industriali**

Sullo scacchiere sul quale si gioca la delicata partita della lotta all'inquinamento ambientale il ruolo da protagonista lo interpreta infine il mondo dell'industria.

Ed invero, benché le nostre cattive abitudini nell'utilizzo dei medicinali e l'eccessiva somministrazione di antibiotici negli allevamenti abbiano un peso determinante nella diffusione del fenomeno della antibiotico-resistenza, a dichiarare “scacco matto” alla nostra salute è il selvaggio ed irresponsabile smaltimento di farmaci e di reflui contaminati in natura.

Gli antibiotici sono rifiuti potenzialmente tossici e difficilmente degradabili e i principi attivi in essi contenuti persistono a lungo nell'ambiente. A ciò si deve la forte concentrazione riscontrata dai ricercatori dell'Università di York nei fiumi di tutto il mondo ed è così che i medicinali abbandonati raggiungono il suolo, i corpi idrici superficiali e le acque di falda, dove si accumulano mettendo in pericolo gli ecosistemi e la salute pubblica<sup>12</sup>.

Secondo la Commissione europea<sup>13</sup>, i fattori ai quali si deve un impatto ambientale così devastante sono costituiti dalla scorretta gestione degli scarichi di impianti di produzione di antibiotici soprattutto in quei Paesi dove non esiste una normativa posta a presidio dell'ambiente. In tale quadro, la dispersione dei reflui prodotti dall'industria farmaceutica e veterinaria ha campo libero, così come lo smaltimento

incontrollato dei residui dei laboratori e l'opacità nella gestione del fine vita dei medicinali nel corso dell'intera filiera del rifiuto.

Come si è detto, tuttavia, il problema ha portata globale. A nulla serve, pertanto, che ogni Stato membro dell'Unione europea pensi al suo personale orticello e si impegni a garantire che entro i propri confini le regole di trasparenza e corretta gestione dei rifiuti e dei reflui vengano rispettate. E ciò a maggior ragione quando i fornitori di farmaci e medicinali destinati al mercato europeo si trovano in Paesi dove la salvaguardia dell'ambiente non è la priorità. Come suggerito dalla Commissione, il problema potrebbe essere arginato prevedendo criteri di valutazione del rischio ambientale più stringenti, pretendendo processi di fabbricazione più rispettosi per l'ambiente, introducendo stringenti obblighi trasparenza per le importazioni e promuovendo lo sviluppo di farmaci c.d. “ecologici”.

Del resto, nemmeno la minaccia che ci troviamo oggi ad affrontare rimane circoscritta alle conseguenze riscontrabili sul piano ambientale, riflettendosi irrimediabilmente sulla salute pubblica. I rischi derivanti dal fenomeno dell'antibiotico-resistenza non possono essere sottovalutati, pena lo sviluppo di ceppi batterici resistenti ai principi attivi dei farmaci e l'incurabilità di patologie oggi del tutto innocue.

Ecco che allora, in questo particolare momento storico, dove la corsa al vaccino e al farmaco più efficace scandiscono i ritmi delle nostre giornate, ci è richiesto di prestare la dovuta attenzione alle regole che governano il corretto smaltimento dei medicinali e di pretendere lo stesso dalle Istituzioni e dagli operatori economici coinvolti nella filiera farmaceutica.

La dispersione dei farmaci in natura: una minaccia per la salute umana e per l'ambiente

10 “Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2017”, Agenzia Europea del Farmaco (EMA) in [https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/sales-veterinary-antimicrobial-agents-31-european-countries-2017\\_en.pdf](https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/sales-veterinary-antimicrobial-agents-31-european-countries-2017_en.pdf)

11 <https://www.ciwf.it/area-stampa/comunicati-stampa/2019/11/antibiotici-negli-allevamenti-vendite-in-italia-fra-le-piu-alte-nellue-ciwf-chiede-che-siano-pubblicati-i-dati-italiani-sul-consumo-specie-per-specie>

12 Borrelli G. e Sparano F. “Antibiotici: quando produrli può far male. Gli impatti ambientali della filiera e le sfide per la salute globale”, *Altreconomia*, Settembre 2019.

13 “Communication From The Commission To The European Parliament, The Council And The European Economic And Social Committee European Union Strategic Approach to Pharmaceuticals in the Environment” in [https://ec.europa.eu/environment/water/water-dangersub/pdf/strategic\\_approach\\_pharmaceuticals\\_env.PDF](https://ec.europa.eu/environment/water/water-dangersub/pdf/strategic_approach_pharmaceuticals_env.PDF)

# “ Gli effetti del giudicato amministrativo di annullamento degli atti generali ”

di **SABRINA TOSTI**

Responsabile Avvocatura del Comune di Ascoli Piceno

## ABSTRACT

La sentenza di annullamento dei regolamenti, dei decreti, delle ordinanze e, più in generale, degli atti normativi, nonché degli atti amministrativi generali e collettivi (contrapposti agli atti plurimi, cioè aventi una pluralità di destinatari, riguardanti ciascun destinatario), stante la natura indivisibile degli effetti dell'atto annullato, non si limita a produrre effetti nei confronti delle sole parti del giudizio, ma estende l'efficacia necessariamente *ultra partes* o addirittura *erga omnes*.

In conseguenza, mentre nel caso di atti plurimi o divisibili la sentenza di annullamento dispiega i propri effetti soltanto nei confronti del ricorrente vittorioso e l'amministrazione non è obbligata a estendere gli effetti del giudicato ai terzi estranei al giudizio - ferma restando la facoltà dell'Autorità amministrativa di estendere gli effetti del giudicato per ragioni di parità di trattamento - in caso di annullamento giurisdizionale di un atto collettivo o indivisibile anche il terzo beneficia necessariamente del giudicato in ragione della natura dell'atto annullato e segnatamente, in ragione della indivisibilità degli effetti dell'atto stesso in relazione ai suoi destinatari: infatti, laddove l'atto sia volto a provvedere in modo unitario e indivisibile, nei confronti di più soggetti, gli effetti dell'annullamento giudiziale non può che estendersi nei confronti di tutti.

In coerenza con detti principi è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse l'appello proposto avverso la sentenza del TAR di annullamento di un atto generale e normativo, stante il passaggio in giudicato di altre sentenze del medesimo TAR pronunciate nei confronti di diversi ricorrenti, ma aventi ad oggetto il medesimo atto generale. (da ultimo Consiglio di Stato, IV, n. 2679 del 27 aprile 2020).

## IN SINTESI

- il principio generale del processo, di cui all'art. 2909 c.c., per cui il giudicato fa stato, e quindi produce i suoi effetti, solo fra le parti del processo conosce un'eccezione in caso di annullamento in sede giurisdizionale di un regolamento, con conseguente efficacia *erga omnes* degli effetti del disposto annullamento;
- il regolamento è un atto amministrativo che presenta i caratteri della generalità, ovvero si riferisce ad una collettività di destinatari non determinabili a priori, dell'astrattezza, ovvero si riferisce a destinatari non determinabili neanche a posteriori, e della innovatività, ovvero della capacità di modificare in via stabile l'ordinamento giuridico (per tutto ciò, C.d.S. Ad. Plen. 27 febbraio 2019, n. 4, Sez. III, 10 aprile 2017, n. 1678; Sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4450);
- è pertanto improcedibile l'appello volto a far rivivere l'atto generale già annullato con una precedente sentenza con efficacia *erga omnes*, appunto perché volto a produrre il risultato, ritenuto per ipotesi da escludere, per cui l'atto esisterebbe per taluni soggetti e non per altri;
- applicando detti principi va dichiarato improcedibile l'appello avverso la sentenza di annullamento di un'ordinanza del Commissario Straordinario - in quanto atto avente natura sostanziale di regolamento e carattere di astrattezza, generalità e innovatività - già annullato in sede giurisdizionale in separato giudizio, concluso sentenza passata in giudicato;
- il giudicato così formatosi ha quindi efficacia *erga omnes*, e rileva anche nel giudizio, ove lo stesso regolamento è impugnato da un soggetto diverso.

di Sabrina Tosti

COMPETENZE

La delimitazione degli effetti del giudicato di annullamento degli atti generali costituisce per le Pubbliche Amministrazioni un problema ricorrente nella prassi; ogni volta che il giudice amministrativo annulla un atto “generale” avente una pluralità di destinatari si pone per l’Autorità il problema di stabilire quale sia la portata del giudicato e dunque la delimitazione soggettiva dei suoi effetti giuridici.

Come noto, al giudicato amministrativo si estende analogicamente la regola stabilita dall’art. 2909 c.c.<sup>1</sup> per il giudicato civile, in base alla quale il giudicato ha effetti soltanto tra le parti del giudizio, i loro eredi o aventi causa; tuttavia, secondo la costante giurisprudenza (non solo amministrativa) – nel prosieguo meglio indicata – tale regola conosce un’importante eccezione nel caso in cui la sentenza di annullamento colpisca «*peculiari categorie di atti amministrativi, quali quelli aventi una pluralità di destinatari, contenuto inscindibile e affetti da vizi di validità che ne inficino il contenuto in modo indivisibile per tutti i loro destinatari*»<sup>2</sup>.

Appartengono a tale categoria i regolamenti, i decreti, le ordinanze e, più in generale, gli atti normativi, nonché gli atti amministrativi generali e collettivi (contrapposti agli atti plurimi, cioè aventi una pluralità di destinatari, riguardanti ciascun destinatario). In questi casi, stante la natura indivisibile degli effetti dell’atto annullato, la sentenza di annullamento non si limita a produrre effetti nei confronti delle sole parti del giudizio, ma estende l’efficacia necessariamente *ultra partes* o addirittura *erga omnes*. La *ratio* di tale consolidato opinamento giurisprudenziale risiede nel fatto che la decisione giurisdizionale di annullamento di un atto a contenuto generale inscindibile, ovvero a contenuto normativo, non potrebbe produrre effetti circoscrivibili ai soli ricorrenti, essendosi in presenza di un atto sostanzialmente e strutturalmente unitario che non può esistere per taluni e non esistere per altri.

In conseguenza, mentre nel caso di atti plurimi o divisibili la sentenza di annullamento dispiega i propri effetti soltanto nei confronti del ricorrente vittorioso e l’amministrazione non è obbligata a estendere gli effetti del giudicato ai terzi estranei al giudizio – ferma restando la facoltà dell’Autorità amministrativa di estendere gli effetti del giudicato per ragioni di parità di trattamento – in caso di annullamento giurisdizionale di un atto collettivo o indivisibile anche

il terzo beneficia necessariamente del giudicato in ragione della natura dell’atto annullato e segnatamente, in ragione della indivisibilità degli effetti dell’atto stesso in relazione ai suoi destinatari: infatti, laddove l’atto sia volto a provvedere in modo unitario e indivisibile, nei confronti di più soggetti, gli effetti dell’annullamento giudiziale non può che estendersi nei confronti di tutti.

Al riguardo, corre l’obbligo precisare che la giurisprudenza amministrativa ammette l’efficacia *ultra partes* del giudicato di annullamento unicamente in relazione agli effetti eliminatori, mentre per quanto concerne gli effetti rinnovatori e conformativi questi restano circoscritti alle sole parti del giudizio<sup>3</sup>.

Ebbene secondo la consolidata impostazione giurisprudenziale la decisione giurisdizionale di annullamento di un atto a contenuto generale inscindibile, ovvero a contenuto normativo, non produce effetti circoscrivibili ai soli ricorrenti, trattandosi di un atto sostanzialmente e strutturalmente unitario che non può esistere per taluni e non esistere per altri. Pertanto, quando vi sia l’annullamento in sede giurisdizionale di un regolamento per esempio, sul piano sostanziale vi è l’efficacia *erga omnes* degli effetti del disposto annullamento.

Tale regola, tradizionalmente enunciata dal Consiglio di Stato, è stata posta a base anche dell’art. 14, terzo comma, del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l’annullamento di un atto normativo debba essere pubblicato nelle stesse forme dell’atto annullato.

Il regolamento, infatti, si caratterizza con criteri sostanziali ed è quindi un atto amministrativo che presenta i caratteri della generalità, ovvero si riferisce a una collettività di destinatari non determinabili *a priori*, dell’astrattezza, ovvero si riferisce a destinatari non determinabili neanche *a posteriori*, e della innovatività, ovvero della capacità di modificare in via stabile l’ordinamento giuridico<sup>4</sup>; in particolare si segnala la pronuncia dell’Adunanza Plenaria del 27 febbraio 2019 secondo la quale “*Il giudicato amministrativo – in assenza di norme ad hoc nel codice del processo amministrativo – è sottoposto alle disposizioni processualciviltistiche, per cui il giudicato opera solo inter partes, secondo quanto prevede per il giudicato civile l’art. 2909 c.c.. I casi di giudicato*

Gli effetti del giudicato amministrativo di annullamento degli atti generali

1 L’accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato /324 c.p.c.) fa stato a ogni effetto tra le parti i loro eredi o aventi causa (1306 c.c.).

2 Cfr. *ex multis* Consiglio di Stato n.ri 3307/2016, 1222/2014, 5459/2013 e 2350/2012

3 Cons. Stato, Sez. IV, 18 luglio 1990, n. 561; Consiglio di Stato, IV, 6 marzo 2000, n. 1142.

4 Consiglio di Stato, III, 10 aprile 2017 n. 1678, VI, 4 settembre 2002 n. 4450 e Consiglio di Stato Adunanza Plenaria 27 febbraio 2019 n. 4

## COMPETENZE

di Sabrina Tosti

amministrativo con effetti *ultra partes* sono, quindi, eccezionali e si giustificano in ragione dell'inscindibilità degli effetti dell'atto o dell'inscindibilità del vizio dedotto: in particolare, l'inscindibilità degli effetti del giudicato presuppone l'esistenza di un legame altrettanto indivisibile fra le posizioni dei destinatari, in modo da rendere inconcepibile – logicamente, ancor prima che giuridicamente – che l'atto annullato possa continuare ad esistere per quei destinatari che non lo hanno impugnato. Utilizzando tale criterio, dottrina e giurisprudenza hanno individuato alcune eccezionali ipotesi di estensione *ultra partes* degli effetti del giudicato. Tale estensione dipende spesso da una pluralità di fattori concorrenti, fra i quali rileva non solo la natura dell'atto annullato, ma anche, cumulativamente, il vizio dedotto, nonché il tipo di effetto prodotto dal giudicato della cui estensione si discute.

Più nel dettaglio, secondo l'orientamento tradizionale, gli effetti inscindibili del giudicato amministrativo possono dipendere:

- a) in alcuni casi (ma raramente), solo dal tipo di atto annullato;
- b) altre volte, più frequenti, sia dal tipo di atto annullato, sia dal tipo di vizio dedotto;
- c) altre volte ancora, dal tipo di effetto che il giudicato produce e di cui si invoca l'estensione.

Si ritiene, in particolare, che produca effetti *ultra partes*:

- a) l'annullamento di un regolamento (l'efficacia *erga omnes* in questo caso trova una base normativa indiretta nell'art. 14, comma 3, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisivo di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo deve essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato);
- b) l'annullamento di un atto plurimo inscindibile (ad es. il decreto di esproprio di un bene in comunione);
- c) l'annullamento di un atto plurimo scindibile, se il ricorso viene accolto per un vizio comune alla posizione di tutti i destinatari (ad es. il decreto di approvazione di una graduatoria concorsuale travolto per un vizio comune);
- d) l'annullamento di un atto che provvede unitariamente nei confronti di un complesso di soggetti (ad es. il decreto di scioglimento di un Consiglio comunale).

In tutti i casi indicati, tuttavia, l'inscindibilità riguarda solo l'effetto di annullamento (l'effetto *caducatorio*), perché è solo rispetto ad esso che viene a crearsi la sopra richiamata situazione di incompatibilità logica che un atto inscindibile possa non esistere più per taluno e continuare ad esistere per altri. Ben di-

verso è il discorso per ciò che concerne gli ulteriori effetti del giudicato amministrativo (di accertamento della pretesa, ordinatori, conformativi).

Secondo un risalente e consolidato orientamento interpretativo gli effetti di accertamento della pretesa e, consequenzialmente a tale accertamento, quelli ordinatori/conformativi operano sempre solo *inter partes*, essendo soltanto le parti legittimate a far valere la violazione dell'obbligo conformativo o dell'accertamento della pretesa contenuto nel giudicato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1° dicembre 2017, n. 5634; Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6964; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4977; Cons. Stato, sez. V, 6 marzo 2000, n. 1142; Cons. Stato, sez. IV, 2 agosto 2000, n. 4253; Cons. Stato, sez. V, 9 aprile 1994, n. 276; Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 1990, n. 561).”

\*\*\*

Sulla scorta di tale consolidato opinamento, in passato, il Consiglio di Stato ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse gli appelli proposti avverso le sentenze del TAR che avevano annullato l'atto generale e normativo, stante il passaggio in giudicato di altre sentenze del medesimo TAR pronunciate nei confronti di diversi ricorrenti, ma aventi ad oggetto il medesimo atto generale. In coerenza con il principio secondo il quale la indivisibilità dell'atto o degli effetti o del vizio non è che «la conseguenza di una indivisibilità che sta a monte, cioè l'indivisibilità del potere e della regola che lo regge e che il giudice accerta» il Giudice Amministrativo ha evidenziato il carattere necessariamente infrazionabile della decisione, sia sul piano oggettivo che funzionale, e ha individuato nell'unitarietà della volizione, in un contesto di interessi complesso e pur destinato a una pluralità di soggetti, uno dei caratteri tipici del potere di regolazione: «il contenuto dispositivo generale, unitario e inscindibile» di un atto «riconducibile al modello di azione basato sulla regolazione» non si rivolge a destinatari determinati, ma a gruppi indeterminati di soggetti non individuabili a priori, appartenenti alle categorie individuate dalla legge”.

In forza di detti principi, deve escludersi la possibilità che l'annullamento di un atto generale, avente natura normativa, produca effetti differenziati per categorie di destinatari, limitando l'estensione *ultra partes*.

La giurisprudenza ha avuto occasione di occuparsi della conseguente questione del concorso delle impugnazioni evidenziando che, dopo la pubblicazione della prima sentenza di annullamento dell'atto generale, non vi possa essere un secondo annullamento dello stesso atto: in questo senso la regola dell'improcedibilità del ricorso successivo diviene anche

di Sabrina Tosti

COMPETENZE

criterio di razionalizzazione del concorso di impugnazioni.

In coerenza con detti principi la giurisprudenza del Consiglio di Stato negli anni 2002 e 2007 ha dichiarato improcedibili per difetto sopravvenuto di interesse gli appelli proposti avverso sentenze del TAR che avevano annullato atti generali, laddove nel frattempo fossero passate in giudicato altre sentenze del TAR non impugnate ed aventi ad oggetto i medesimi atti (cfr. Consiglio di Stato n.ri 4450/2002, 4184/2002 e 4895/2007). E' stato, in questo modo, affermato il principio che l'annullamento dell'atto propaga i suoi effetti oltre l'ambito del rapporto dedotto nel primo giudizio, sicché è impossibile rimettere in discussione la questione della legittimità dei contenuti precettivi di un atto «definitivamente annullato erga omnes». (cfr. Consiglio di Stato Aduanza Plenaria n.ri 1 e 2/2007). In questo caso, chi resiste all'appello dell'Amministrazione beneficia della preclusione processuale che deriva dalla improcedibilità della impugnazione, stante la definitività di una pronuncia di annullamento dell'atto generale,

resa in un giudizio promosso da altro ricorrente.

Sulla questione è tornato di recente il Consiglio di Stato, Sezione IV, con la sentenza n. 2679 del 27 aprile 2020 riaffermando una serie di principi.

Il caso esaminato dal Consiglio di Stato nella recente statuizione ha avuto riguardo a un'ordinanza del Commissario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 e, segnatamente, l'ordinanza n. 43 del 15 dicembre 2017, pubblicata sul sito [www.sisma2016.gov.it](http://www.sisma2016.gov.it) in data 18.12.2017 e sulla Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18.01.2018, avente ad oggetto "Disciplina dei contributi relativi alle attività di rilievo topografico, di redazione della relazione geotecnica/geologica, di demolizione e conferimento in discarica delle macerie e di realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria afferenti gli interventi disciplinati dall'ordinanza commissariale n. 14 del 16 gennaio 2017 e ss.mm.ii. Disciplina delle modalità di erogazione dei contributi per l'attività di ricostruzione pubblica in presenza di altri contributi o di indennizzi assicurativi per la copertura dei medesimi danni".<sup>5</sup>

5 Articolo 5 ordinanza n. 43/2017 (Ulteriori disposizioni in materia di ricostruzione pubblica) 1. In relazione agli interventi inseriti nei programmi approvati dal Commissario straordinario del governo, ai sensi dell'articolo 14 del decreto - legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e ss.mm.ii., ed ammessi a contributo, l'entità del contributo erogato è al netto dell'indennizzo assicurativo o di altri contributi pubblici percepiti per le stesse finalità previste dal medesimo articolo 14. 2. Al momento della trasmissione dei progetti esecutivi al Commissario straordinario del governo, ai fini della loro approvazione ai sensi del comma 5 dell'articolo 14 del decreto - legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e ss.mm.ii., i soggetti attuatori ovvero i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessati provvedono ad attestare: a) l'eventuale esistenza di una polizza assicurativa contro i danni da eventi sismici e l'eventuale presentazione di domande finalizzate ad ottenere la concessione di finanziamenti pubblici per la realizzazione del medesimo intervento; b) in caso di esistenza di una polizza assicurativa contro i danni da eventi sismici e l'eventuale presentazione di domande finalizzate ad ottenere la concessione di finanziamenti pubblici per la realizzazione del medesimo intervento, l'entità dell'indennizzo e del contributo percepito ovvero ancora da percepire; c) in caso di polizze assicurative contro i danni che prevedano l'erogazione di indennizzo cumulativo per due o più immobili danneggiati, l'utilizzazione dell'intero indennizzo per il finanziamento in forma integrale e fino a concorrenza dell'importo riconosciuto di uno o più degli interventi riguardanti l'ente beneficiario dell'indennizzo ed inseriti in uno dei programmi approvati dal Commissario straordinario del governo ai sensi dell'articolo 14 del decreto - legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e ss.mm.ii.; 3. Il decreto di concessione del contributo di cui all'articolo 14, comma 5, del decreto - legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e ss.mm.ii., reca la determinazione del contributo al netto dell'indennizzo assicurativo o di altri contributi pubblici, relativi al medesimo intervento, già percepiti alla data della trasmissione del progetto esecutivo. In tutti gli altri casi, la determinazione del contributo non tiene conto dell'indennizzo assicurativo o degli altri contributi pubblici, relativi al medesimo intervento. Entro quindici giorni dalla riscossione dell'indennizzo assicurativo o del contributo pubblico, l'Ente beneficiario dello stesso, direttamente ovvero tramite il soggetto attuatore, provvede a: a) trasferire tutte le somme riscosse sulla contabilità del soggetto attuatore dell'intervento; b) darne comunicazione al Commissario straordinario del governo, affinché proceda alla rideterminazione del contributo concesso ed all'eventuale restituzione da parte del soggetto attuatore di cui all'articolo 15 del decreto - legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e ss.mm.ii., delle somme in eccesso già ad esso trasferite per l'esecuzione dell'intervento, a valere sulle risorse della contabilità speciale di cui all'articolo 4, comma 3, del medesimo decreto - legge. Il soggetto attuatore procede alla restituzione delle somme di cui al precedente periodo, entro dieci giorni dalla ricezione del nuovo decreto di determinazione del contributo. 4. La mancata riscossione dell'indennizzo assicurativo previsto o del contributo pubblico, per fatto imputabile all'Ente beneficiario, comporta la revoca del decreto di concessione del contributo e l'obbligo del soggetto attuatore di cui all'articolo 15 del decreto - legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e ss.mm.ii., delle somme in eccesso già ad esso trasferite per l'esecuzione dell'intervento, a valere sulle risorse della contabilità speciale di cui all'articolo 4, comma 3, del medesimo decreto - legge. Il soggetto

## COMPETENZE

di Sabrina Tosti

Alcuni comuni marchigiani colpiti dal sisma, tra i quali il Comune di Ascoli Piceno, avevano impugnato l'ordinanza - per violazione degli artt. 6 comma 6 e 14 del DL n. 189/2016, dell'art. 5 comma 5 della L. n. 225/1992 - nella parte in cui aveva stabilito che il contributo per gli interventi inseriti nei programmi approvati dal Commissario straordinario del Governo, ai sensi dell'Art. 14 del D.L. n° 189/16 e s.m.i. veniva erogato al netto dell'indennizzo assicurativo percepito per le stesse finalità previste dal medesimo art. 14, prevedendo, altresì l'applicazione della predetta previsione anche agli importi di indennità assicurativa già percepiti o comunque impegnati ovvero utilizzati. I Comuni avevano censurato con fermezza la illegittimità della regola imposta dall'ordinanza per la ricostruzione pubblica per evidente diversità di *ratio* con la ricostruzione privata.

Con sentenze n.ri 7955 e 7958 del 19 giugno 2019 il TAR Lazio, sezione I - *quater*, aveva accolto le impugnazioni dei comuni marchigiani annullando l'ordinanza del Commissario Straordinario *in parte qua* per gli stessi motivi di fatto e di diritto.

L'Avvocatura Generale dello Stato aveva proposto appello avverso la sentenza n. 7958/2019, omettendo, invece, di impugnare la sentenza "gemella" n. 7955/2019.

Riaffermando i principi di diritto sopra enunciati, a conclusione del giudizio, con sentenza n. 2679/2020 il Consiglio di Stato ha dichiarato improcedibile l'appello proposto dall'Avvocatura Generale dello Stato avverso la sentenza del TAR Lazio n. 7958/2019 per intervenuto passaggio in giudicato della sentenza "gemella" del TAR Lazio n. 7955/2019 sulla scorta del seguente ragionamento:

- in termini generali, rileva il principio generale del processo, di cui all'art. 2909 c.c., per cui il giudicato fa stato, e quindi produce i suoi effetti, in linea di principio solo fra le parti del processo. Tuttavia, quando vi sia l'annullamento in sede giurisdizionale di un regolamento, sul piano sostanziale vi è l'efficacia *erga omnes* degli effetti del disposto annullamento;
- tale regola, tradizionalmente enunciata da questo Consiglio, è stata posta a base anche dell'art. 14, terzo comma, del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che, proprio presupponendo tale efficacia, prevede che il decreto decisorio di un ricorso straordinario che pronunci l'annullamento di un atto normativo debba essere pubblicato nelle stesse forme dell'atto annullato;
- il regolamento si caratterizza con criteri sostanziali ed è quindi un atto amministrativo che presenta i caratteri della generalità, ovvero si riferisce ad una collettività di destinatari non determinabili a priori, dell'astrattezza, ovvero si riferisce a destinatari non determinabili neanche a posteriori, e della innovatività, ovvero della capacità di modificare in via stabile l'ordinamento giuridico (per tutto ciò, C.d.S. Ad. Plen. 27 febbraio 2019, n. 4, Sez. III, 10 aprile 2017, n. 1678; Sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4450);
- è pertanto improcedibile l'appello volto a far rivivere l'atto generale già annullato con una precedente sentenza con efficacia *erga omnes*, appunto perché volto a produrre il risultato, ritenuto per ipotesi da escludere, per cui l'atto esisterebbe per taluni soggetti e non per altri (C.d.S., Sez. VI, 27 settembre 2007, n. 4895);

*attuatore procede alla restituzione delle somme di cui al precedente periodo, entro dieci giorni dalla ricezione del decreto di revoca e del contributo. 5. Il Commissario straordinario procede alla revoca del decreto di concessione del contributo ed al recupero delle somme già trasferite nelle ipotesi previste dal comma 4 e seguenti casi: a) falsità delle attestazioni di cui al comma 2 risultino, in sede di controllo, in tutto o in parte false; b) omessa comunicazione dell'avvenuto incasso da parte dell'Ente beneficiario dell'indennizzo assicurativo o degli altri contributi pubblici, relativi al medesimo intervento; c) omesso versamento da parte dell'Ente beneficiario sulla contabilità del soggetto attuatore dell'intero importo dell'indennizzo assicurativo o del contributo pubblico percepito; d) versamento da parte da parte dell'Ente beneficiario sulla contabilità del soggetto attuatore dell'intero importo dell'indennizzo assicurativo o del contributo pubblico percepito con un ritardo superiore a novanta giorni. 6. Qualora una delle situazioni previste nel precedente comma 5 si verifici in fase di esecuzione dell'intervento, non si procede all'adozione del provvedimento di revoca del contributo ed al recupero delle risorse trasferite sulla contabilità dei soggetti attuatori laddove: a) sia stato già erogato in favore dell'impresa esecutrice un compenso pari ad almeno il 50% del contributo concesso, a valere sulle risorse della contabilità speciale di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto - legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e ss.mm.ii; b) in alternativa all'ipotesi di cui alla precedente lettera a), lo stato di esecuzione dei lavori sia così avanzato da rendere antieconomica un'interruzione dei lavori ovvero la loro ultimazione. 7. Nei casi di cui al precedente comma 6, il Commissario straordinario del governo, previa deliberazione della cabina di coordinamento prevista dall'articolo 2, comma 2, del decreto - legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e ss.mm.ii, dispone l'eliminazione ed il non inserimento nei programmi approvati ai sensi dell'articolo 14 del medesimo decreto legge di tutti gli interventi da effettuarsi nel territorio dell'Ente beneficiario dell'indennizzo assicurativo o il contributo.*

di Sabrina Tosti

COMPETENZE

- applicando i principi esposti al caso concreto, l'appello va dichiarato improcedibile in quanto:
  - a) in primo luogo, l'atto impugnato ha natura di regolamento. La fonte legislativa del relativo potere è data dagli artt. 2, comma 2, e 14 del d.l. 189/2016, che consentono al Commissario di emanare ordinanze per disciplinare i finanziamenti alla ricostruzione. L'ordinanza impugnata ha poi natura sostanziale di regolamento, ovvero è generale e astratta, rivolgendosi a tutti i soggetti, non determinabili a priori né a posteriori, i quali richiederanno i finanziamenti in parola, e ha carattere innovativo, dato che introduce nell'ordinamento con carattere di stabilità la regola che in questa sede è contestata, per cui dal finanziamento vanno detratti gli indennizzi assicurativi anche nel caso in cui si finanzia la ricostruzione di un'opera pubblica;
  - b) in secondo luogo, l'atto è stato annullato in sede giurisdizionale in separato giudizio, concluso, con la sentenza TAR Lazio Roma sez. I *quater* 19 giugno 2019, n. 7955, che è passata in giudicato.

Il giudicato così formatosi ha quindi efficacia *erga omnes*, e rileva anche nel giudizio, ove lo stesso regolamento è impugnato da un soggetto diverso.

In conclusione, statuisce il Consiglio di Stato, dato che ci si trova in grado di appello, trova applicazione la regola sancita dalla citata sentenza C.d.S. 4895/2007: l'appello stesso va dichiarato improcedibile, dato che esso è obiettivamente volto a far rivivere un atto definitivamente eliminato dal mondo del diritto.

\*\*\*

Il problema della delimitazione degli effetti del giudicato di annullamento degli atti generali, nei limiti sopra indicati, potrà, pertanto, essere affrontato secondo i principi di diritto di recente riaffermati dal Consiglio di Stato.

## TUA - Competenze, Piani, Programmi del Servizio Integrato

### DIRETTA WEBINAR

ON LINE

23 Settembre 2020 · 16:30 - 18:00

21 Ottobre 2020 · 16:30 - 18:00

18 Novembre 2020 · 16:30 - 18:00

DOCENTE

Avv. Roberta Tomassetti



#### PROGRAMMA DEL CORSO

- La competenza in materia di rifiuti
- Piani di gestione previsti dal testo unico ambientale
- I programmi di prevenzione previsti dal testo unico ambientale
- Il servizio di gestione integrata
- L'organizzazione territoriale
- l'affidamento del servizio
- Gli affidamenti operati dal gestore e l'iscrizione all'albo
- La tracciabilità dei rifiuti urbani

#### COSTO DEL CORSO:

99 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI  
formazione@ambientelegale.it

Gli effetti del giudicato  
amministrativo di annullamento  
degli atti generali

# “La competenza dei Sindaci al tempo del Covid-19”

Nota alla sentenza del Tar, Puglia, Sez. III, del 22 maggio 2020, n. 733

di *GIACOMO BETTI*

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

Il presente contributo intende formulare delle osservazioni a margine della sentenza del TAR, Puglia, sez. III, del 22 maggio 2020, n. 733.

Con il provvedimento in questione i giudici si sono interrogati sulla legittimità di un'ordinanza sindacale contingibile ed urgente adottata dal Sindaco al fine di arginare l'emergenza comunale epidemiologica da Covid -19 che limitava le attività commerciali sul proprio territorio comunale travalicando in maniera estrinseca le misure già adottate dal Governo centrale e in maniera intrinseca la competenza stessa ad emanare un simile provvedimento di carattere straordinario.

## IN SINTESI

- Le ordinanze definite *extra ordinem* lasciano all'amministrazione un ampio margine di discrezionalità in quanto la norma da cui genera il potere non prevede in modo puntuale i presupposti e il merito del provvedimento;
- il Testo Unico degli Enti Locali contiene le norme che attribuiscono al Sindaco il potere di emanare ordinanze sindacali contingibili e urgenti al fine di far fronte a situazioni espressamente individuate dalla legge e direttamente incidenti su particolari diritti soggettivi in capo ai cittadini;
- l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti postula la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui sia impossibile far fronte con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento;
- l'attuazione delle misure limitative di cui ai Decreti Legge emanati dal Governo, è affidata, *in primis*, al Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso i propri decreti;
- il Sindaco non può esercitare il potere di ordinanza travalicando i limiti dettati dalla normativa statale, non solo per quel che concerne i presupposti ma anche quanto all'oggetto della misura limitativa.

di Giacomo Betti

ORDINANZE

## 1. Premesse

Al fine di fronteggiare la drammatica emergenza epidemiologica da Covid -19 è stata prodotta una ingente quantità di provvedimenti che ha portato a non poche problematiche legate alla gestione socio-sanitaria.

Nel mosaico legislativo spiccano, infatti, da un lato i DPCM e i D.L. di fonte statale mentre dall'altro le Ordinanze Regionali e Sindacali rispettivamente di Governatori e Sindaci che, spesso, si trovano ad essere in contrasto le une con le altre.

In questa ottica proprio i Sindaci, rappresentando l'ultimo, ma non meno importante, gradino istituzionale alla base della piramide statale, sono nella complicata situazione di essere il collante tra il Governo centrale e quello periferico e sovente assumono provvedimenti particolarmente controversi.

\*\*\*

## 2. Le ordinanze nel Testo Unico Enti Locali

Il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) contiene le norme che attribuiscono al Sindaco, in via generale, il potere di emanare ordinanze sindacali contingibili e urgenti al fine di far fronte a situazioni espressamente individuate dalla legge e direttamente incidenti su particolari diritti soggettivi in capo ai cittadini.

Ebbene, l'art. 50, comma 5, T.U.E.L. alloca in capo al Sindaco tale potere, prevedendo che *“in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale”*.

Il successivo art. 54, comma 4, invece, dispone che *“Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”*.

Tali disposizioni, descrivono dei provvedimenti che rappresentano degli strumenti atipici nell'ordinamento amministrativo in quanto il loro contenuto non può essere predeterminato dal legislatore stesso per la peculiare natura atta a contrastare fenomeni non prevedibili né tanto meno auspicabili<sup>1</sup>.

Per tale motivo queste ordinanze vengono definite *extra ordinem* lasciando all'amministrazione un ampio margine di discrezionalità in quanto la norma da

cui genera il potere non prevede in modo puntuale i presupposti e il merito del provvedimento.

Tutto questo, però incontra dei limiti ben precisi. Infatti se da un lato la libertà concessa dal legislatore si rende necessaria proprio per assolvere al compito di arginare situazioni imprevedibili, dall'altro questo potere non può essere senza limiti onde evitare la lesione del fondamentale principio di legalità dell'azione amministrativa.

Da ciò ne deriva che le ordinanze contingibili e urgenti devono necessariamente avere:

- *efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza;*
- *una adeguata motivazione;*
- *una efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale;*
- *conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico.*

Soprattutto per questo ultimo aspetto, ne consegue che l'attribuzione al Sindaco di adottare ordinanze contingibili e urgenti deve necessariamente discendere da una norma legislativa la quale stabilisca il fine per il quale detto potere viene concesso.<sup>2</sup>

Al Sindaco, nello specifico, quale rappresentante della comunità locale, vengono conferiti poteri straordinari per far fronte ai casi di emergenza sanitaria o igienica a carattere esclusivamente locale (ai sensi dell'art. 50, comma 5) ovvero, quale ufficiale del Governo, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (ai sensi dell'art. 54, comma 4).

\*\*\*

## 3. I caratteri della contingibilità e urgenza

Chiarito quanto sopra sulla legittimità delle ordinanze *extra ordinem* quale strumento atipico cui l'organo sindacale può ricorrere in casi di eccezionale urgenza, occorre ora soffermarsi sui confini entro i quali dette ordinanze effettivamente possano considerarsi legittime.

Invero, tali ordinanze devono in primo luogo rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico quali i precetti costituzionali, oppure quelli relativi a materie coperte da riserva assoluta di legge, nonché gli altri principi generali dell'ordinamento non deducibili da norme costituzionali<sup>3</sup>.

1 Tar Trento, del 19 dicembre 2019, n. 175.

2 Corte Cost., sentenza n. 115, 13 aprile 2011.

3 P. LOMBARDI, *“Il potere sindacale di emettere provvedimenti contingibili ed urgenti: presupposti e caratteristiche essenziali alla luce degli orientamenti della giurisprudenza”*, in *Foro amministrativo TAR*, n. 1, 2003.

## ORDINANZE

di Giacomo Betti

Oltre a tale presupposto essenziale, la giurisprudenza amministrativa ha affermato il principio secondo il quale *“l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti postula la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui sia impossibile far fronte con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento”*<sup>4</sup>.

Quanto espresso permette di comprendere con estrema chiarezza i concetti di:

- **contingibilità:** *“il verificarsi di un evento eccezionale ed imprevedibile che deviando dalla catena regolare, e regolata, degli avvenimenti, non può essere affrontato che con strumenti anch'essi devianti rispetto alla catena regolare, e regolata, dell'attività amministrativa”*<sup>5</sup>;
- **urgenza:** *“intesa nel duplice significato di necessità e di sveltezza. Necessità nel senso di bisogno di intervenire a tutela dell'interesse pubblico lesa dall'evento contingente. Sveltezza giacché l'improvviso bisogno può essere tale da danneggiare irreparabilmente l'interesse per il solo fatto del passare del tempo”*.

Su tali presupposti la stessa giurisprudenza ha sottolineato che si chiede *“da un lato, l'impossibilità di differire l'intervento ad altra data in relazione alla ragionevole previsione di danno incombente (dove il carattere dell'urgenza), dall'altro, l'impossibilità di provvedere con gli ordinari mezzi offerti dalla legislazione (dove la contingibilità)”*<sup>6</sup>.

Pertanto deve sussistere una situazione di pericolo attuale e imminente, che necessiti di un intervento tempestivo, la quale non può essere fronteggiata attraverso le procedure ordinarie.

\*\*\*

#### 4. Il caso di specie

Ebbene, in questo contesto il **TAR Puglia, con sentenza del 22 maggio 2020, n. 733**, ha annullato delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti atte al contenimento del diffondersi del virus Covid-19, in quanto contrastanti con la normativa statale.

Nel caso di specie il Sindaco di un piccolo comune del sud Italia, al fine di contenere il diffondersi del virus Covid-19 nel territorio comunale, adottava due ordinanze con le quali disponeva il *divieto di introduzione di pane e derivati nel territorio comunale*, con decorrenza immediata e fino a nuove diverse disposizioni, sospendendo l'efficacia di una remota

ordinanza che autorizzava lo svolgimento dell'attività commerciale in questione.

Tali ordinanze richiamavano i divieti che il DPCM del 22 marzo 2020 adottava per quanto riguardava il trasferimento di persone fisiche in un Comune diverso rispetto a quello in cui si trovavano.

Il Sindaco, però, non considerava l'esenzione che tali provvedimenti ponevano con riguardo alle attività di **produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico chirurgici, nonché di prodotti agricoli e alimentari, le quali erano sempre consentite**.

Invero, sostengono i giudici, le ordinanze contingibili e urgenti trovano espressa disciplina nel D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) all'art. 50, ove, tra l'elencazione delle competenze del Sindaco, *inter alia*, *“in caso di emergenza sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale”* viene prevista l'emanazione di tali provvedimenti.

Tale richiamata facoltà, però, a nulla è valsa secondo i giudici amministrativi, in quanto *“anche le attribuzioni del Sindaco per l'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti, in qualità di Autorità sanitaria locale sono astrette al rigoroso rispetto dei limiti già delineati”*.

Ebbene il TAR ricorda che l'attuazione delle misure limitative di cui ai Decreti Legge emanati dal Governo, è affidata, *in primis*, al Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso i propri decreti.

In un contesto normativo siffatto, pertanto, il Sindaco, pur non essendo privato del potere di ordinanza *extra ordinem*, non può adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti volte a fronteggiare l'emergenza epidemiologica, in aperto contrasto con le misure statali, né tanto meno eccedere i limiti di oggetto che queste ultime pongono.

Alla luce di ciò, si conviene che il Sindaco non possa *“esercitare il potere di ordinanza travalicando i limiti dettati dalla normativa statale, non solo per quel che concerne i presupposti ma anche quanto all'oggetto della misura limitativa”*.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Il quadro normativo appena delineato chiarisce la situazione sotto un duplice aspetto.

Ed infatti se da un lato si dichiara l'illegittimità

4 *Ex multis* Tar Calabria, del 30 luglio 2019, n. 489; Tar Lombardia, Milano, del 5 giugno 2017, n. 1238; Tar Abruzzo, Pescara, del 28 novembre 2019, n. 290, Tar Campania, Napoli, del 4 novembre 2019, n. 5199.

5 Tar Lazio, Roma, del 3 dicembre 2019, n. 13831.

6 Cons. Stato, Sez. IV, del 13 ottobre 2003, n. 6169.

di *Giacomo Betti*

ORDINANZE

dell'ordinanza contingibile ed urgente da un punto di vista estrinseco dall'altro è parimente sindacabile anche da un punto di vista intrinseco.

Ed invero sotto il primo aspetto l'ordinanza sindacale non può travalicare i limiti tracciati dalla normativa statale.

Infatti sebbene il Sindaco possa adottare provvedimenti più restrittivi rispetto a quelli statali, questi devono essere sorretti da specifiche situazioni di aggravamento del rischio sanitario sul territorio comunale di pertinenza e soprattutto senza incisione delle attività produttive.

Come si è avuto modo di vedere tali prerogative non sono state sorrette né da un valido impianto motivazionale né tanto meno dalla necessità, dettata dall'aggravamento della situazione epidemiologica,

di vietare le attività di prima necessità.

Sotto il secondo aspetto, invece, in una siffatta situazione epidemiologica, parrebbe che l'ordinanza *extra ordinem* non racchiuda più quei caratteri di contingibilità ed urgenza tali da poter consentire al Sindaco l'adozione di un siffatto provvedimento emergenziale.

Nel caso di specie, infatti, nonostante la gravità della situazione generata dal diffondersi del Covid-19, lo Stato ha prontamente adottato rimedi legislativi al fine di gestire l'emergenza epidemiologica tali da non rendere necessario l'adozione di provvedimenti amministrativi derogatori adottati a livello locale quali le ordinanze contingibili ed urgenti.

## ACQUISTA TUTTE LE VIDEOREGISTRAZIONI DEI NOSTRI WEBINAR

DA GUARDARE QUANDO VUOI, DA DOVE VUOI

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it) • [formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)

La competenza dei Sindaci  
al tempo del Covid-19

# “Impianti mobili di disidratazione dei fanghi: perché sono esclusi dall'obbligo di autorizzazione alla gestione dei rifiuti?”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Impianti mobili di disidratazione dei fanghi

## ABSTRACT

Gli impianti mobili si caratterizzano per essere, appunto, *mobili*, nel senso che non sono destinati ad essere impiegati in un unico sito/area, bensì sono progettati e costruiti per essere utilizzati in tempi diversi presso diversi e molteplici siti ed occasioni.

La disciplina in concreto applicabile agli *impianti mobili* – e, quindi, l'eventuale necessità di un'autorizzazione ambientale dei medesimi – varia a seconda che gli stessi siano utilizzati per il trattamento di *rifiuti*, ovvero di *non rifiuti*.

In particolare, la disciplina concretamente applicabile agli *impianti mobili* è differente a seconda che attraverso detti impianti vengano recuperati e/o smaltiti *rifiuti*, oppure vengano lavorati *non rifiuti* (*prodotti/sottoprodotti*).

All'interno della prima categoria, paiono inserirsi gli impianti che disidratano i fanghi derivanti dagli impianti di depurazione. In quanto il legislatore (all'interno dell'art. 208), ha espressamente inteso escluderli dall'obbligo di autorizzazione.

È lecito pertanto chiedersi, quindi, se la disidratazione dei fanghi sia operazione di trattamento dei rifiuti oppure no e quale sia la ratio dell'esclusione.

## IN SINTESI

- Gli impianti mobili possono trattare sia rifiuti che non rifiuti;
- nel caso in cui trattino rifiuti, sono soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art 208 comma 15 TUA e sono soggetti alla disciplina ambientale in materia di rifiuti;
- l'art. 208 esclude espressamente dall'obbligo autorizzatorio gli impianti mobili di disidratazione dei fanghi da depurazione che reimettono l'acqua in testa al processo produttivo dell'impianto;
- la *ratio* di una simile espressa esclusione, può rinvenirsi nel momento genetico del fango come rifiuto;
- i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e solo alla fine del complesso processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione.

di Valentina Bracchi

AUTORIZZAZIONE

### 1. Impianti mobili di trattamento dei rifiuti<sup>1</sup>

Il Dlgs. 152/2006 dedica agli *impianti mobili* il comma 15 dell'art. 208 (*Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*), ai sensi del quale è espressamente previsto che “*Gli impianti mobili di smaltimento o di recupero, esclusi gli impianti mobili che effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano, ed esclusi i casi in cui si provveda alla sola riduzione volumetrica e separazione delle frazioni estranee, sono autorizzati, in via definitiva, dalla regione ove l'interessato ha la sede legale o la società straniera proprietaria dell'impianto ha la sede di rappresentanza. Per lo svolgimento delle singole campagne di attività sul territorio nazionale, l'interessato, almeno sessanta giorni prima dell'installazione dell'impianto, deve comunicare alla regione nel cui territorio si trova il sito prescelto le specifiche dettagliate relative alla campagna di attività, allegando l'autorizzazione di cui al comma 1<sup>2</sup> e l'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali<sup>3</sup>, nonché l'ulteriore documentazione richiesta. La regione può adottare prescrizioni integrative oppure può vietare l'attività con provvedimento motivato qualora lo svolgimento della stessa nello specifico sito non sia compatibile con la tutela dell'ambiente o della salute pubblica*”.

Dalla disposizione in commento emerge in particolare quanto di seguito:

- Gli *impianti mobili* di gestione dei rifiuti beneficiano di un *semplificato e celere* regime autorizzatorio<sup>4</sup>. Tale semplificazione trova la sua *ratio* nel limitato e temporaneo impatto con l'ambiente, essendo appunto “*mobili*” in senso funzionale, e cioè non solo agevolmente amovibili ma anche connotati da un rapporto di precarietà, quindi delimitato temporalmente, con l'area su cui vengono installati, in corrispondenza delle cd. “*campagne di attività*”;
- In relazione alle singole campagne di attività, l'interessato dovrà *comunicare* il programma di lavoro (in termini di *entità* da intendersi come *qualità* e *quantità* della produzione e di *durata* dell'attività di trattamento dei rifiuti) almeno 60 giorni prima dell'installazione dell'impianto<sup>5</sup>;
- Ciò implica che il *gestore dell'impianto mobile* (da intendersi come colui che lo utilizza), è obbligato, a titolo esemplificativo, a:
  - redigere il formulario *ex art. 193 del TUA*, ai fini del trasporto dei rifiuti verso un impianto di destinazione;
  - ai sensi e nei limiti del combinato disposto degli artt. 190 co. 1 e 189 co. 3 del TUA, tenere un *registro di carico e scarico*;
  - ai sensi dell'art. 189 co. 3 del TUA, effettuare la dichiarazione MUD.

Al pari di ogni attività di gestione, infatti, nel caso in cui gli *impianti mobili* siano impiegati per il *trattamento*<sup>6</sup> (recupero e/o smaltimento) di rifiuti, i me-

1 Per *impianto mobile* (di gestione dei rifiuti) si intende una struttura tecnologica unica o, in casi particolari, un assemblaggio di strutture tecnologiche uniche, che possono essere trasportate ed installate in un sito per l'effettuazione di *campagne di attività* (di gestione dei rifiuti o non rifiuti) di durata limitata nel tempo.

2 Art. 208 co. 1 del TUA

3 Al riguardo si precisa che la categoria 7 per la gestione degli impianti mobili per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero di cui agli allegati B) e C) del D.Lgs 152/2006 è stata abrogata. Il richiamo “all'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali” - contenuto nell'art. 208 co. 15 del TUA - non ha alcun effettivo valore in quanto l'art. 212 del TUA, dopo le modifiche di cui al Dlgs 205/2010, non richiede più l'iscrizione all'Albo quale requisito per la gestione di impianti mobili di smaltimento e di recupero di rifiuti.

Pertanto, alla luce di quanto argomentato deve concludersi che i gestori degli impianti mobili non sono tenuti all'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali (né qualora i medesimi siano destinati al recupero o allo smaltimento di rifiuti né, a maggior ragione, qualora i medesimi siano destinati al trattamento di non rifiuti) dal Dlgs 205/2010

4 L'art. 208, comma 15 del TUA richiede un'Autorizzazione Regionale (o di altro ente locale, ove espressamente delegato dalla Legge Regionale di riferimento) preventiva “*avente efficacia generale*”. La relativa istruttoria viene condotta mediante l'istituzione di una *conferenza di servizi*, che analizza e valuta la documentazione tecnica che l'istante deve obbligatoriamente produrre in allegato alla domanda e nella quale devono essere descritte le caratteristiche tecniche e di funzionamento dell'impianto da autorizzare nonché le modalità di svolgimento dell'attività. In base a tale disciplina, l'autorizzazione viene rilasciata in riferimento allo specifico *impianto mobile*, individuato e descritto dal richiedente nella domanda ed oggetto di istruttoria

5 Una volta conseguita l'autorizzazione, per lo svolgimento delle singole *campagne di attività* l'interessato ha l'ulteriore onere di comunicare alla Regione (o ad altro ente locale, ove espressamente delegato dalla Legge Regionale di riferimento) nel cui territorio si trova il sito prescelto, almeno sessanta giorni prima dell'installazione dell'impianto, le specifiche dettagliate relative alla campagna. La regione può adottare prescrizioni integrative oppure, con provvedimento motivato, vietare l'attività, in funzione della compatibilità ambientale del sito nel quale si intende svolgere l'attività di gestione dei rifiuti.

6 Ed, infatti, ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. s) del TUA, per trattamento si intendono “*operazioni di recupero o smal-*

## AUTORIZZAZIONE

di Valentina Bracchi

desimi sono inevitabilmente soggetti alla disciplina prevista dal TUA, sia in termini autorizzatori che in termini di rispetto della specifica filiera prevista dalla normativa ambientale per la *gestione*<sup>7</sup> dei rifiuti.

Per gli *impianti mobili* di gestione dei rifiuti è necessaria l'autorizzazione, ad eccezione:

- degli impianti che effettuano la *disidratazione* dei fanghi generati da impianti di depurazione e *reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano*; (v. meglio *infra*)
- degli impianti che provvedono alla sola *riduzione volumetrica e separazione* delle frazioni estranee.

A far luce sui limiti ed i confini di tali peculiari deroghe al regime autorizzatorio previsto per gli *impianti mobili* di trattamento dei rifiuti è intervenuta la Corte di Cassazione<sup>8</sup>, stabilendo che **qualsiasi operazione eseguita presso impianti mobili diversa dalle due ipotesi derogatorie sopra specificatamente indicate dal comma 15 all'art. 208 - e vale, qualsiasi operazione diversa dalla disidratazione dei fanghi e dalla mera riduzione volumetrica e separazione delle frazioni estranee - "rappresenta un vero e proprio trattamento del rifiuto e deve, quindi, rispettare il regime autorizzatorio previsto dall'articolo 208, comma 15 del D. Lgs. 152/2006"**.

\*\*\*

## 2. Sulla ratio dell'esclusione

Ebbene, come anticipato, l'art. 208 del TUA esclude in modo espresso dall'obbligo di autorizzazione, gli impianti mobili che *effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano*.

La *ratio* di una simile esclusione pare ravvisarsi nella disciplina dei fanghi da depurazione.

Si rammenta infatti che i **fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del compless-**

**so processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione ai sensi dell'art. 127 del TUA.**

Il momento in cui la disciplina dei rifiuti deve applicarsi ai fanghi viene individuato dalla giurisprudenza<sup>9</sup> con *la fine del complessivo trattamento, il quale è effettuato presso l'impianto e finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale - smaltimento o riutilizzo - in condizioni di sicurezza per l'ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi*".

Ciò che probabilmente ha spinto il legislatore ad inserire il trattamento in questione tra i trattamenti dei rifiuti, per poi escluderlo espressamente dall'obbligo autorizzatorio, è il dibattito sul momento genetico del fango come rifiuto.

Sul punto, viene espressamente precisato che ulteriore conseguenza è *"l'applicabilità della disciplina sui rifiuti in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato o venga effettuato in luogo diverso dall'impianto di depurazione o in modo incompleto, inappropriato o fittizio"*

Il legislatore infatti, *"non ha inteso restringere, l'applicabilità delle disposizioni sui rifiuti, confinandole esclusivamente alla fine del processo di trattamento e disinteressandosi di qualsiasi tutela ambientale nelle fasi precedenti, ma ha precisato che la disciplina sui rifiuti va applicata al trattamento considerato nel suo complesso e ciò anche in considerazione del fatto che il preliminare trattamento dei fanghi viene effettuato presso l'impianto ed è finalizzato a predisporre i fanghi medesimi per la destinazione finale (smaltimento o riutilizzo) in condizioni di sicurezza per l'ambiente mediante stabilizzazione, riduzione dei volumi ed altri processi, con la conseguenza che la disciplina sui rifiuti si applica anche in tutti i casi in cui il trattamento non venga effettuato"*<sup>10</sup>.

Ne deriva, pertanto, che durante la fase di trattamento dei fanghi effettuato presso l'impianto di depurazione stesso, i fanghi non siano assoggettati alla disciplina sui rifiuti e, pertanto, non sia necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 208 TUA né tanto meno la comunicazione della campagna.

Ciò in quanto la disidratazione, volta ad eliminare una buona parte dell'acqua presente nei fanghi,

*timento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento*".

7 Ed, infatti, ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. n) del TUA, per gestione si intende *"la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati"*.

8 Cassazione Penale, Sez. III, n. 6107 del 10 febbraio 2014.

9 Cass. Pen., sez. III, sent. n. 38051 del 17 settembre 2013.

10 R.BERTUZZI, *Fanghi da depurazione, quando sono soggetti alla normativa sui rifiuti?* 30 giugno 2017

di *Valentina Bracchi*

## AUTORIZZAZIONE

rientra tra quelle operazioni volte a predisporre il fango per la destinazione finale, e che in tale fase il fango stesso non sia ancora soggetto alla disciplina sui rifiuti.

Parimenti ed in via analogica, potrebbe ritenersi che qualora il trattamento sia svolto mediante un impianto mobile, installato in loco e che consenta quindi di non movimentare i fanghi all'esterno dell'impianto che lo ha prodotto e che reimmetta le acque in testa al processo di depurazione, possano valere le medesime considerazioni.

Ovviamente, dopo il trattamento, i fanghi saranno a pieno titolo rifiuti e dovranno pertanto essere avviati a recupero/smaltimento, conformemente alla normativa di cui alla parte IV del TUA.

A tale proposito valga la pena formulare alcune considerazioni in ordine al produttore del rifiuto.

In una siffatta ipotesi, in cui il fango diventa rifiuto successivamente al trattamento di disidratazione - da intendersi quale momento finale del trattamento prima dell'avvio a smaltimento - si possa ritenere che coesistano:

- un *produttore materiale* (il gestore dell'impianto mobile), da intendersi come il soggetto la cui attività produce materialmente il rifiuto, e
- un *produttore giuridico* (cioè l'impianto di depurazione che ha prodotto il fango e che ha richiesto il trattamento) da intendersi come il soggetto cui tale produzione sia giuridicamente riferibile.

Pertanto potrà essere concordata contrattualmente la dinamica di gestione del rifiuto stesso<sup>11</sup>.

\*

Dal mancato obbligo di autorizzazione degli impianti mobili che effettuano la disidratazione dei fanghi di depurazione discende il mancato obbligo di comunicazione delle singole campagne.

Ed invero, la comunicazione delle singole campagne di attività non è altro che una delle fasi dell'autorizzazione di cui all'art. 208 comma 15 TUA che consta di due fasi:

- la prima attraverso una *comunicazione preventiva* alla Regione (o altro ente) territorialmente competente, preventiva "*avente efficacia generale*;
- una seconda che prevede un controllo "*successivo e attenuato*", in quanto fondato su un mero obbligo di comunicazione in occasione delle singole *campagne di attività*<sup>12</sup>.

Si può pertanto ragionevolmente ritenere che gli impianti mobili che *effettuano la disidratazione dei fanghi generati da impianti di depurazione e reimmettono l'acqua in testa al processo depurativo presso il quale operano*, non siano obbligati alla comunicazione di cui al comma 15 dell'art. 208 TUA, non essendo obbligati ad ottenere l'autorizzazione preventiva.

11 Diversamente, volendo ritenere che il fango fosse già rifiuto nel momento in cui è assoggettato al trattamento, il gestore dell'impianto mobile assumerebbe la qualifica di nuovo produttore del rifiuto.

12 A tal fine, si evidenzia che la giurisprudenza (T.A.R. Abruzzo L'Aquila Sez. I, n. 58 del 29 gennaio 2015) ha affermato che "*La legge (art. 208, comma 15, del d.lgs. n. 152 del 2006, Codice dell'ambiente) prevede un'autorizzazione "a monte" e un regime non più autorizzatorio, ma di mera comunicazione, "a valle", al momento dell'inizio della singola "campagna" di attività, quando si tratti effettivamente di impianti mobili di smaltimento o di recupero (ed esclusi taluni impianti mobili); quindi, la norma non richiede alcuna ulteriore procedura di garanzia, invece prevista per la costruzione ed installazione di impianti c.d. fissi*".

# “EoW carta e cartone, il parere favorevole del CdS allo schema di regolamento”

di ANTONIO MOGAVERO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

EoW carta e cartone, il parere favorevole del CdS allo schema di regolamento

## ABSTRACT

Nella seduta del 7 maggio 2020 la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole sullo schema di regolamento relativo ai criteri nel rispetto dei quali i rifiuti di carta e cartone cessano di essere considerati tali, al fine del loro reimpiego nel ciclo economico come prodotti.

Si tratta di un provvedimento atteso dagli operatori del settore, che va ad incidere su uno dei flussi più consistenti di rifiuti.

Ebbene, detto atto si inserisce in un contesto più ampio, nel quale il Ministero dell'ambiente sta provvedendo all'emanazione di diversi decreti in ordine all'EoW.

Ciò al fine di conformare il sistema normativo statale alla transizione in atto verso un'economia circolare, nonché fornire gli strumenti necessari al fine di rispettare gli obiettivi imposti a livello europeo.

## IN SINTESI

- La transizione da un'economia lineare ad un'economia circolare ed una dirimente sentenza del Consiglio di Stato hanno stimolato la produzione di decreti relativi all'EoW del Ministero dell'Ambiente;
- i rifiuti di carta e cartone costituiscono uno dei flussi più rilevanti in merito al quale si avvertiva forte l'esigenza di un provvedimento che potesse conformare la realtà italiana agli standard europei;
- il Ministro dell'ambiente si è imposto tempi decisamente brevi per la firma di detto decreto;
- in tale contesto si inserisce il parere favorevole espresso dal Consiglio di Stato allo schema di regolamento sulla cessazione della qualifica di rifiuto di carta e cartone.

di Antonio Mogavero

END OF WASTE

## 1. Considerazioni introduttive sull'End of Waste

Il concetto di end of waste può essere inteso come un prodotto che era un rifiuto ed ha cessato di esserlo dopo essere stato sottoposto ad una operazione di recupero<sup>1</sup> (incluso il riciclaggio) e sempreché soddisfi determinati criteri e requisiti specifici.

Le condizioni sono previste dall'art. 184-ter del Testo Unico ambientale, il quale recepisce quanto disposto in ordine alla cessazione della qualifica di rifiuto dall'art. 6 della direttiva 2008/98/CE, così come modificata dalla direttiva 2018/851/UE e pertanto:

- la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici;
- esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

L'operazione di recupero, inoltre, può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle summenzionate condizioni.

Nel rispetto delle predette condizioni, sono adottati criteri specifici per tipologia di rifiuti, i quali possono essere emanati sia a livello comunitario o, in caso di mancanza di questi, caso per caso attraverso uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Lo scenario nazionale relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste), ha visto, in tempi recenti, un deciso incremento della produzione di atti legislativi diretti all'elaborazione dei requisiti in presenza dei quali specifiche materie perdono la qualifica di rifiuto.

Ebbene, benché la previsione che taluni rifiuti, nel rispetto di determinati criteri, possano cessare di essere considerati tali è stato introdotto dall'art. 6 della direttiva madre sui rifiuti del 2008<sup>2</sup>, agli albori del 2018 la normativa comunitaria e nazionale cui veniva rinviata la definizione di criteri specifici si pre-

sentava esigua. Precisamente erano stati emanati dal 2011 al 2013 tre regolamenti europei, relativi rottami metallici, di vetro e di rame, ed un decreto ministeriale sulla cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari.

Pertanto, la sostanziale inerzia descritta stride con l'attuale impulso riservato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare al tema. Nel 2019 è stato pubblicato il decreto relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto dei prodotti assorbenti per la persona. Il 1° aprile è stato firmato dal Ministro dell'ambiente il decreto relativo alla gomma vulcanizzata derivante da PFU, il 21 maggio il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole in merito allo schema di decreto sulla componente inerte dei rifiuti da spazzamento stradale, mentre è in cantiere quello relativo ai rifiuti da costruzione e demolizione.

Nell'attuale *new deal* nazionale dell'end of waste si inserisce il parere favorevole espresso dal Consiglio di Stato allo schema di regolamento che regola la cessazione della qualifica di rifiuto di carta e cartone. Tale svolta trae origine da due diversi eventi. In primo luogo il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1229 del 28 febbraio 2018, attribuisce la competenza in merito all'adozione di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuti unicamente in capo allo Stato, escludendo così le regioni e gli altri enti.

Detta pronuncia trova conferma, poi, nella legge di conversione del cd. decreto Sblocacantieri<sup>3</sup>, col quale il legislatore individua nel regolamento ministeriale l'unico atto idoneo all'adozione dei criteri *caso per caso* relativi all'eow.

Precisamente, tale disposizione normativa interviene sul comma 3 dell'art. 184-ter TUA attribuendo alle Regioni la sola facoltà di discostarsi nei quantitativi autorizzabili, nelle ipotesi di rilascio di autorizzazioni di cui agli artt. 208, 209 e 2011 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del codice dell'ambiente.

Detta interpretazione restrittiva, che aveva generato un blocco delle autorizzazioni EoW, viene superata dall'art. 14-bis del D. L. 101/2019, come modificato dalla legge di conversione n. 128 del 2 novembre 2019, che novella l'art. 184-ter TUA relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto. A seguito del predetto intervento normativo, viene restituita alle Regioni la facoltà di autorizzare il recupero "caso

1 L'art. 3, par.15), dir. 2008/98/CE definisce recupero: "qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale".

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

3 Legge del 14 giugno 2019, n. 55 di conversione del D. L. 32 del 18 aprile 2019.

per caso”.

Il secondo elemento rilevante attiene indubbiamente alla transizione verso un'economia circolare. Con tale termine deve intendersi un modello economico basato, tra l'altro, sulla condivisione, il prestito, il riutilizzo, la riparazione, la ristrutturazione ed il riciclaggio, in un circuito (quasi) chiuso, che mira a mantenere la massima utilità e valore dei prodotti, componenti e materiali in ogni momento<sup>4</sup>.

Al riguardo, il 4 luglio 2018 sono entrate in vigore le quattro direttive del pacchetto “economia circolare” e, tra queste, la n. 2018/85/UE interviene proprio sull'art. 6 della direttiva madre sui rifiuti relativo all'eow.

Nel panorama attuale, quindi, diventa necessario valorizzare il trattamento ed il recupero da cui deriva la cessazione della qualifica di rifiuto, al fine di attuare la normativa europea e promuovere l'economia circolare. Ciò emerge anche dall'Atto di indirizzo sulle priorità politiche per l'anno 2020 e il triennio 2020-2020 del Ministero dell'ambiente<sup>5</sup>.

Da tale documento emerge che, al fine della transizione ecologica dell'Italia verso un'economia circolare, tra l'altro è necessario “completare le istruttorie in corso per l'adozione dei decreti End of Waste al fine di disporre di una efficace e tempestiva regolazione della cessazione della qualifica di rifiuto e per adeguare progressivamente anche il relativo sistema produttivo ai principi dell'economia circolare”.

\*\*\*

## 2. Il parere favorevole del Consiglio di Stato

Posta questa sintetica panoramica sull'eow, il Consiglio di Stato chiarisce che lo schema di regolamento relativo alla cessazione della qualifica di rifiuto di carta e cartone si colloca “nell'ambito delle misure volte a creare, in conformità alla direttiva 2008/98/CE, una società del riciclo dei rifiuti riducendo, al contempo, le quantità di rifiuti avviati in discarica e perseguendo gli obiettivi dell'economia circolare”.

L'adozione di un decreto avente ad oggetto la carta è un'esigenza avvertita da tempo tra gli operatori. Al riguardo si citano le dichiarazioni di Francesco Sicilia, direttore di Unirima, che sul tema dichiarava: “La filiera cartaria, che traina l'economia circolare

italiana, è ancora priva del decreto che deve definire le condizioni per le quali i rifiuti di carta cessino di essere tali. Il decreto del 1998 sulle procedure di recupero dei rifiuti non è più in grado di rispondere alle esigenze del settore. È più che mai urgente l'emancipazione del decreto 'EoW carta' per recepire ed allineare finalmente prassi e procedure agli standard merceologici europei”<sup>6</sup>.

Al riguardo, l'adozione dell'atteso decreto appare essere in dirittura d'arrivo, tanto che la firma è prevista per giugno 2020<sup>7</sup>. Pertanto, il summenzionato parere favorevole espresso dal Consiglio di Stato costituisce un'ulteriore tappa di avvicinamento.

Nel merito, il Consiglio di Stato, benché lo schema del decreto preveda sette articoli e tre allegati, si sofferma sugli articoli che meritano osservazioni, precisamente gli artt. 3, 5, 6 e 7.

I punti salienti su cui si concentra la Sezione consultiva per gli atti amministrativi, possono sintetizzarsi sull'autonomia dei criteri per l'EoW e sugli obblighi che il produttore deve rispettare.

Precisamente, l'art. 3 dello schema di regolamento dispone che “all'esito di operazioni di recupero effettuate esclusivamente in conformità alle disposizioni della norma UNI EN 643, i rifiuti di carta e cartone cessano di essere qualificati come rifiuti e sono qualificati come carta e cartone recuperati se risultano conformi ai requisiti tecnici di cui all'Allegato 1”.

Da ciò si evince che lo schema al vaglio della Sezione Consultiva per gli atti amministrativi lascia autonoma la disciplina dei criteri ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto da quella riferita agli scopi specifici di utilizzabilità dei rifiuti una volta recuperati. Questi ultimi sono regolati al successivo art. 4, che rimanda all'Allegato 2. Nonostante ciò differisca da quanto previsto in altri decreti, la Sezione condivide detta scelta.

Altresì condivide quanto deciso in sede di redazione dell'atto in ordine all'inserimento dei requisiti UNI 643 all'art. 3 piuttosto che all'art. 1 come suggerito da ISPRA. La Sezione chiarisce che la scelta sistematica compiuta dal Ministero “rende effettivamente più chiare le modalità di sviluppo dell'intero processo (fondamentale) che, dalle operazioni di recupero fino ai requisiti di qualità dei prodotti in uscita, deve

4 Parlamento europeo, “Chiudere il cerchio. Nuovo pacchetto sull'economia circolare” (gennaio 2016): “Circular economy: an economic model based inter alia on sharing, leasing, reuse, repair, refurbishment and recycling, in an (almost) closed loop, which aims to retain the highest utility and value of products, components and materials at all times”.

5 Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 27 settembre 2019, n. 282.

6 In Comunicato stampa del 15 ottobre 2019 delle associazioni Federazione Carta e Grafica e Unirima su audizione EoW alle camere.

7 Come emerge dal sito del Ministero dell'ambiente, <https://www.minambiente.it/comunicati/end-waste-ministro-costa-firma-decreto-pneumatici-fuoriuso-400-mila-tonnellate-destinate>.

di Antonio Mogavero

END OF WASTE

conformarsi alle disposizioni della norma UNI EN 643”.

In ordine agli obblighi cui è tenuto il produttore, previsti all'art. 5, la Sezione consultiva esprime più di una perplessità. Ai sensi di detto articolo, il produttore di carta e cartone è tenuto ad attestare il rispetto dei criteri di cui al summenzionato art. 3. Al riguardo, ciò avviene per mezzo di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del DPR 445/2000.

È inoltre tenuto al rispetto di quanto esposto al termine del processo produttivo di ciascun lotto, compilando il modello contenuto all'Allegato 3. Il documento così redatto deve essere inviato all'autorità competente nonché all'agenzia di protezione ambientale territorialmente competente.

In proposito il Consiglio di Stato ripropone le medesime perplessità emerse in sede di verifica del decreto sull'EoW della gomma vulcanizzata derivante da PFU. Precisamente sottolinea la genericità dell'indicazione dell'*autorità competente* cui il produttore è tenuto a trasmettere la predetta dichiarazione di conformità.

Mentre in ordine alla gomma vulcanizzata la Sezione si era sbilanciata ipotizzando che l'autorità competente potesse essere identificata con quella chiamata a sovrintendere alle operazioni di recupero di rifiuti, nel caso in esame si limita ad auspicare un'indicazione più chiara su detta autorità.

Dubbi emergono anche in ordine a quanto previsto dai commi 2 e 3 della medesima disposizione. Precisamente, il primo impone al produttore la conservazione della dichiarazione di conformità presso l'impianto di produzione o presso la propria sede legale, anche in formato elettronico, mettendola a disposizione dell'autorità di controllo che la richiedono.

Il terzo comma del medesimo articolo, invece, impone al produttore anche la conservazione per un anno di un campione di carta e cartone recuperati, prelevato ai sensi di quanto regolato all'allegato 1 e nel rispetto delle norme UNI 10802. Specifica, quindi, che *“le modalità di conservazione del campione sono tali da garantire la non alterazioni delle caratteristiche chimico-fisiche di carta e cartone recuperati prelevati e da consentire la ripetizione delle analisi”*.

Il Consiglio di Stato in primo luogo invita il Ministero ad approfondire nel merito la possibilità di prevedere che la dichiarazione di conformità sia messa a disposizione anche di quei soggetti che, in base alla filiera produttiva e distributiva, si trovino a detenere successivamente il materiale.

Inoltre, chiarimenti necessitano anche in relazione al periodo di conservazione dei campioni di carta e

cartone recuperati. Al riguardo, la Sezione ipotizza detta conservazione per un periodo maggiore, posto che si tratta di un prodotto che non sembra soggetto a particolare deperimento.

Tale osservazione espressa in riferimento al termine di un anno per la conservazione dei campioni, ossia se risponde a determinati interessi pubblici, non possono che emergere dall'analisi del successivo art. 6, secondo comma.

Tale disposizione stabilisce che il periodo di conservazione predetto *“è ridotto a 6 mesi*

- *per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 (EMAS)*
- *e per le imprese in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 rilasciata da organismo accreditato ai sensi della normativa vigente”*.

Pertanto, l'introduzione del termine finale ulteriormente abbreviato in presenza delle riportate condizioni, non può che indurre il Consiglio di Stato a chiedere chiarimenti al Ministero, posto che tale limite viene introdotto specificamente per detto prodotto, a differenza del regolamento sulla GVG.

Dal parere in esame emerge anche il contenuto del primo comma dell'art. 7, ai sensi del quale *“Ai fini dell'adeguamento ai criteri di cui al presente regolamento, il produttore di carta e cartone recuperati, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore dello stesso, presenta all'autorità competente un aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 216 indicando la corrispondente tipologia di cui all'allegato 1 suballegato 1 e la quantità massima correlata alla specifica attività di recupero riportata nell'allegato 4 del decreto ministeriale 5 febbraio 1998 o un'istanza di aggiornamento dell'autorizzazione ai sensi del Titolo III-bis della Parte II ovvero del Titolo I, Capo IV, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*.

In ordine a detta disposizione la Sezione consultiva per gli atti amministrativi si limita a disporre che manca l'approfondimento normativo in riferimento all'art. 216 e suppone che sia il Testo Unico ambientale.

In conclusione, il parere si sofferma sul contenuto dell'Allegato 2, dal quale emerge un ambiguo riferimento al concetto di *“disposizioni legislative”*. Posto che il Consiglio di Stato reputi tale richiamo estremamente generico e, di conseguenza, potenzialmente in grado di generare confusione negli operatori, invita il Ministero a specificare adeguatamente tali riferimenti normativi.

EoW carta e cartone, il parere favorevole del CdS allo schema di regolamento

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Il parere favorevole del Consiglio di Stato rappresenta un'ulteriore tappa di avvicinamento all'adozione di un decreto molto atteso dagli operatori.

Le perplessità manifestate dal Consiglio di Stato in ordine allo schema sottopostogli si *limitano* a quanto imposto al produttore di carta e cartoni recuperati all'articolo 5, in parte già emersi in precedenti decreti.

Come affermato dallo stesso Ministro dell'ambiente "parliamo di 6 milioni e mezzo di tonnellate su base annua"<sup>8</sup>. Dal Comunicato stampa delle associazioni Federazione Carta e Grafica e Unirima<sup>9</sup> emerge, inoltre, che "in Italia si riciclano 10 tonnellate di carta al minuto. Un giornale rientra nel ciclo produttivo in media dopo 7 giorni, una scatola entro 14 giorni. Il risultato è che ogni anno, grazie al riciclo della carta, vengono evitate 20 discariche".

Ne consegue che tale flusso di rifiuti non può non essere supportato da disposizioni normative dirette a garantirne la cessazione della qualifica di rifiuto. Pertanto l'adozione del decreto eow su carta e cartone non può che rappresentare un passaggio obbligato nella transizione verso un'economia circolare, nonché permettere all'Italia il rispetto degli obiettivi imposti dalle nuove direttive del pacchetto Circular Economy.

EoW carta e cartone, il parere favorevole del CdS allo schema di regolamento

<sup>8</sup> Come emerge dal sito del Ministero dell'ambiente, <https://www.minambiente.it/comunicati/end-waste-ministro-costa-firma-decreto-pneumatici-fuoriuso-400-mila-tonnellate-destinate>.

<sup>9</sup> In Comunicato stampa del 15 ottobre 2019 delle associazioni Federazione Carta e Grafica e Unirima su audizione EoW alle camere.

## TUA - End Of Waste

## DIRETTA WEBINAR

## ON LINE

22 Settembre 2020 · 14:30 - 16:00

20 Ottobre 2020 · 14:30 - 16:00

17 Novembre 2020 · 14:30 - 16:00

## DOCENTE

Avv. *Valentina Bracchi*

Nel 2018 il mondo del recupero - già gravemente compromesso da una normativa non più al passo con i tempi - ha subito una improvvisa battuta di arresto in seguito alla nota pronuncia del Consiglio di Stato che ha sostanzialmente posto un veto sulle autorizzazioni caso per caso.

Solo con la legge 128/2019, che ha lasciato tuttavia aperti una serie di interrogativi e introdotto un discutibile sistema di controlli, è stato arginato lo stallo autorizzatorio.

Il quadro normativo attuale risulta ancora molto lontano rispetto ai principi dettati dalla Circular Economy ed Ambiente Legale vuole affrontare il problema in maniera critica, ripercorrendo l'iter legislativo e quello giurisprudenziale nazionale ed internazionale che hanno dettato le linee per la disciplina vigente, fino a arrivare al recente recepimento della direttiva rifiuti, che ha introdotto nuovi criteri per l'End of Waste.

## PROGRAMMA

- Le fonti
- Definizioni
- Cessazione della qualifica di rifiuto
- Linee guida SNPA sull'applicazione della disciplina EOW

## COSTO DEL CORSO:

**99** euro (IVA ESCLUSA)

## PER INFO CONTATTACI

[formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)

# 4.

## SOMMARIO

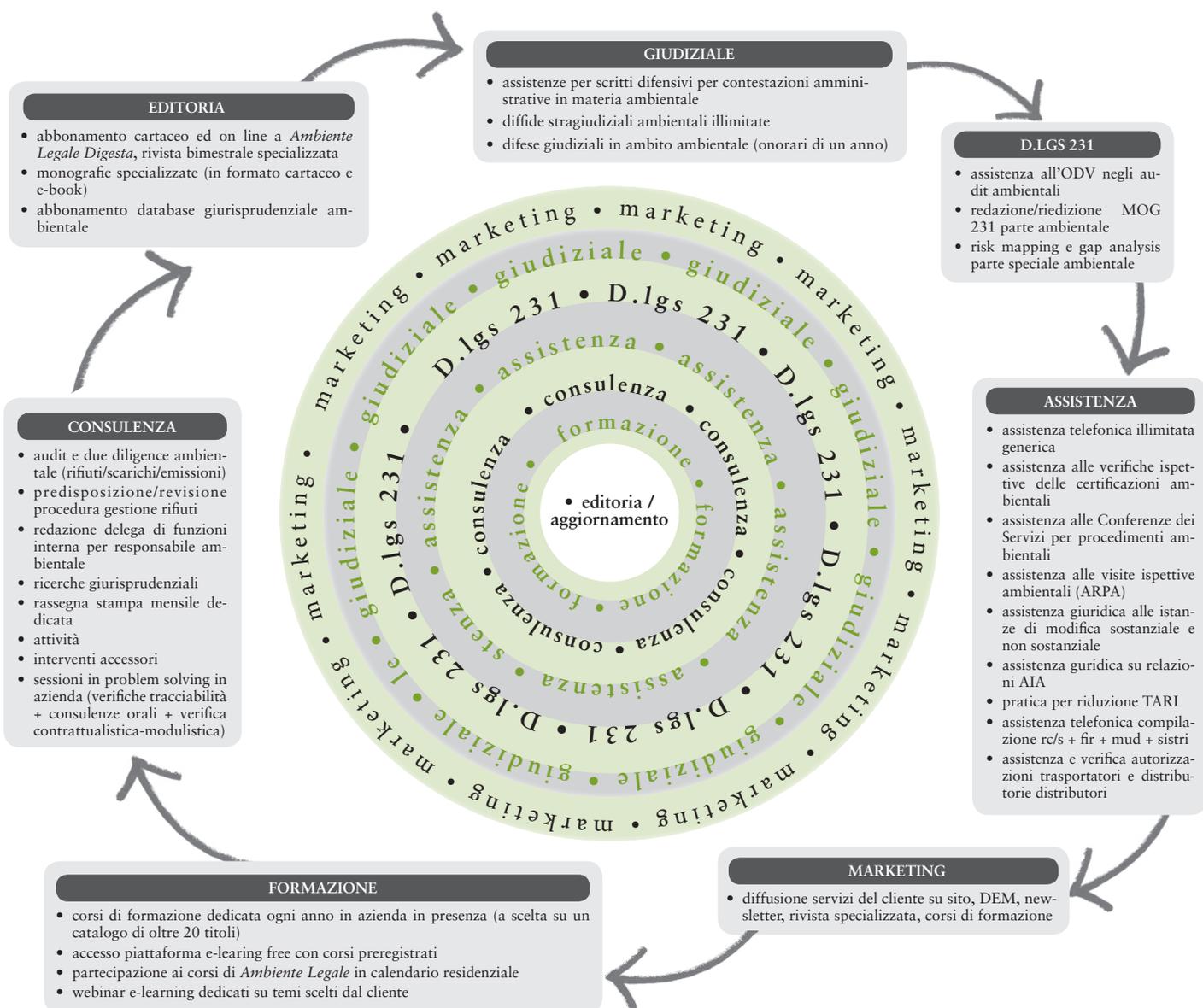
- **4.1. Tribunale**  
a cura di *Giovanna Galassi* ..... 407
  - 4.1.1. Penale ..... 408
  - 4.1.2. Amministrativo ..... 412
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 ..... 415
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea ..... 416
- **4.2. Il punto sull'Albo**
  - **4.2.3. L'avvicendamento del responsabile tecnico nell'impresa iscritta all'Albo Gestori Ambientali**  
di *Emiliano Bergonzoni* ..... 420
- **4.3. Quesiti**  
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* ..... 425
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
  - **4.4.3. Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza tra autonomia e rapporto di dipendenza**  
di *Lucia Giulivi* ..... 448

# 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](http://www.ambientelegale.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

[www.studiolegalecarissimi.it](http://www.studiolegalecarissimi.it)  
[commerciale@studiolegalecarissimi.it](mailto:commerciale@studiolegalecarissimi.it)

[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

# 4.1.

## SOMMARIO

|  |     |
|--|-----|
| • <b>4.1.1. Penale</b> .....   | 408 |
| • 4.1.1.17. Cass. Pen., Sez. III, del 30 aprile 2020, n. 13324 .....   | 408 |
| • 4.1.1.18. Cass. Pen., Sez. III, del 28 aprile 2020, n. 13121 .....   | 408 |
| • 4.1.1.19. Cass. Pen., Sez. III, del 28 aprile 2020, n. 13105 .....   | 409 |
| • 4.1.1.20. Cass. Pen., Sez. III, del 28 aprile 2020, n. 13089 .....   | 409 |
| • 4.1.1.21. Cass. Pen., Sez. III, del 22 aprile 2020, n. 12642 .....   | 410 |
| • 4.1.1.22. Cass. Pen., Sez. III, del 23 marzo 2020, n.104690 .....  | 410 |
| • 4.1.1.23. Cass. Pen., Sez. III, dell'11 marzo 2020, n. 9717 .....  | 411 |
| • 4.1.1.24. Cass. Pen., Sez. III, del 6 marzo 2020, n. 9056 .....  | 411 |
| • <b>4.1.2. Amministrativo</b> .....   | 412 |
| • 4.1.2.13. Tar Lazio (RM), Sez. I-quater, del 4 maggio 2020, n. 4590 .....  | 412 |
| • 4.1.2.14. Cons. Stato, Sez. VI, del 4 maggio 2020, n. 2806 .....   | 412 |
| • 4.1.2.15. Tar Toscana, Sez. II, del 30 aprile 2020, n. 523 .....   | 413 |
| • 4.1.2.16. Cons. Stato, Sez. IV, del 29 aprile 2020, n. 2733 .....  | 413 |
| • 4.1.2.17. Cons. Stato, Sez. II, del 6 aprile 2020, n. 2248 .....   | 414 |
| • 4.1.2.18. Cons. Stato Sez. IV, del 1 aprile 2020, n. 2195 .....  | 414 |
| • <b>4.1.3. D.Lgs. 231/01</b> .....  | 415 |
| • 4.1.3.7. Cass. Pen., sez. IV, del 5 maggio 2020, n. 13575 .....  | 415 |
| • 4.1.3.8. Cass. Pen., Sez. VI, del 7 aprile 2020, n. 11626 .....  | 415 |
| • <b>4.1.4. Corte Giustizia Europea</b> .....  | 416 |
| • 4.1.4.7. Corte di giustizia Ue, Sez. VI, del 14 maggio 2020, causa C-189/19 .....                                      | 416 |
| • 4.1.4.8. Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 14 maggio 2020, causa C-15/19 .....                                       | 416 |
| • 4.1.4.9. Corte di giustizia Ue, Sez. I, del 23 aprile 2020, causa C-217/19 .....                                       | 417 |
| • 4.1.4.10. Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston,<br>presentate il 30 gennaio 2020, causa C-654/18 ..... | 417 |

## 4.1.1.17. INQUINAMENTO ATMOSFERICO

**Immissioni moleste – Art. 674 c.p.- Attività produttive.**

**Cass. Pen., Sez. III, del 30 aprile 2020, n. 13324**

Non si può prescindere dal dato normativo dell'art. 674 cod. pen. che espressamente vieta le emissioni di gas, di vapori o di fumo atti a cagionare l'evento di molestia alle persone, "*molestia*" che, come affermato da una risalente ma condivisibile pronuncia, comprende tutte le situazioni di fastidio, disagio, disturbo e comunque di turbamento della tranquillità e della quiete che producono un impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione (Sez. 3, n. 38297 del 18/06/2004, Rv. 229618), situazioni che non comprendono il danno o anche il pericolo di danno alla salute e/o all'ambiente, casi nei quali altre sono le fattispecie incriminatrici applicabili.

Per le attività produttive occorre distinguere l'ipotesi che siano svolte senza autorizzazione (perché non prevista o perché non richiesta o ottenuta) oppure in conformità alle previste autorizzazioni. Nella prima ipotesi, il contrasto con gli interessi protetti dalla disposizione di legge va valutato secondo criteri di "*stretta tollerabilità*", mentre laddove l'attività è esercitata secondo l'autorizzazione e senza superamento dei limiti di questa, si deve fare riferimento alla "*normale tollerabilità*" delle persone quale si ricava dal contenuto dell'art. 844 cod. civ. Qualora sia riscontrata l'autorizzazione e il rispetto dei limiti di questa, una responsabilità potrà comunque sussistere qualora l'azienda non adotti quegli accorgimenti tecnici ragionevolmente utilizzabili per ulteriormente abbattere l'impatto sulla realtà esterna.

## 1.18.

## RESPONSABILITÀ

**Responsabilità del sindaco - Art. 107 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.**

**Cass. Pen., Sez. III, del 28 aprile 2020, n. 13121**

Va considerata la distinzione operata dall'art. 107 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali fra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo, e i compiti di gestione attribuiti ai dirigenti, che delinea un quadro generale di riparto di responsabilità, rispetto al quale la responsabilità del Sindaco o va rinvenuta in concreto, in ragione della adozione diretta di iniziative idonee a determinare un effettivo contributo alla gestione incriminata, oppure, in presenza di una gestione effettuata attraverso soggetti interposti, viene in rilievo attraverso il dovere di attivazione del sindaco allorché gli siano note situazioni, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico-operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente (cfr. Sez. 3, n. 37544 del 27/06/2013 Rv. 256638 - 01 Fasulo).

Il reato di trasporto di rifiuti senza autorizzazione (art. 256, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) ha natura di reato istantaneo e non abituale, in quanto si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, essendo sufficiente un unico trasporto ad integrare la fattispecie incriminatrice (Sez. 3, n. 21655 del 13/04/2010, Hrustic, Rv. 247605-01, nonché, più di recente, Sez. 3, n. 30134 del 05/04/2017, Dentice, Rv. 270255-01, e Sez. 3, n. 41529 del 15/12/2016, dep. 2017, Angeloni, Rv. 270947-01).

Il reato non si dovrebbe configurare quando la condotta oltre ad essere unica, sia anche assolutamente occasionale (cfr., specificamente, Sez. 3, n. 8193 del 11/02/2016, Revello, Rv. 266305-01, la quale ha escluso l'occasionalità della condotta, pur essendo stato effettuato il trasporto in un'unica occasione, atteso che l'ingente quantità di rifiuti denotava lo svolgimento di un'attività commerciale implicante un minimum di organizzazione necessaria alla preliminare raccolta e cernita dei materiali).

## TRASPORTO

4.1.1.19.

**Trasporto di rifiuti senza autorizzazione – Natura del reato.**

**Cass. Pen., Sez. III,  
del 28 aprile 2020, n. 13105**

Il reato di scarico di acque reflue industriali, di cui all'art.137, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006, non può essere ritenuto di natura permanente, a meno che non si provi in concreto che si tratta di scarico continuo, e cioè che l'alterazione dell'accettabilità ecologica del corpo recettore si protrae nel tempo senza soluzione di continuità per effetto della persistente volontà del titolare dello scarico. D'altra parte, va anche considerato che il reato permanente, in quanto caratterizzato dalla persistenza, ma non dalla reiterazione, della condotta, non è riconducibile nell'alveo del comportamento abituale che preclude l'applicazione di cui all'art. 131 bis cod. pen.

## SANZIONI

4.1.1.20.

**Reato di scarico di acque reflue industriali, di cui all'art.137, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006 - Natura.**

**Cass. Pen., Sez. III,  
del 28 aprile 2020, n. 13089**

## RESPONSABILITÀ

Rifiuti – Delega - Delegante –  
Obbligo di vigilanza.

Cass. Pen., Sez. III, del 24  
febbraio 2020, n. 7220

Permane un obbligo di vigilanza del delegante circa il corretto uso della delega da parte del delegato, secondo quanto la legge dispone.

In presenza di un atto di delega espresso, inequivoco e certo che investa persona tecnicamente capace, dotata delle necessarie cognizioni tecniche e dei relativi poteri decisionali di organizzazione, gestione, controllo e spesa si verifica il subentro del delegato nella posizione di garanzia che fa capo al delegante, fermo restando, comunque, l'obbligo, a carico di quest'ultimo, di vigilare e di controllare che il delegato usi correttamente la delega, secondo quanto la legge prescrive (Sez. 4, n. 24908 del 29/01/2019, Ferrari, Rv. 276335; Sez. 4, n. 39158 del 18/01/2013, Zugno, Rv. 256878).

## INQUINAMENTO AMBIENTALE

Reato di inquinamento ambientale - Pesca subacquea del corallo rosso in zona protetta.

Cass. Pen., Sez. III, del 23  
marzo 2020, n. 10469

Ai fini dell'integrazione del reato non è necessaria l'irreversibilità del danno. Si rende sufficiente, invece, un evento di danneggiamento della matrice ambientale o dell'ecosistema che, nel caso del "deterioramento" o squilibrio strutturale, consiste in una riduzione della cosa che ne costituisce oggetto in uno stato tale da diminuirne in modo apprezzabile il valore o da impedirne anche parzialmente l'uso, ovvero da rendere necessaria, per il ripristino, una attività non agevole.

Nel caso della "compromissione", consiste in uno squilibrio funzionale che attiene alla relazione del bene aggredito con l'uomo e ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare. Si è ulteriormente precisato che ai fini dell'integrazione del reato di inquinamento ambientale le condotte di "deterioramento" o "compromissione" del bene non richiedono l'espletamento di specifici accertamenti tecnici.

Le condotte di "deterioramento" o "compromissione" del bene non richiedono l'espletamento di specifici accertamenti tecnici.

Ai liquami prodotti dall'allevamento di bovini non si applica la disciplina degli scarichi, che può invocarsi solo a determinate condizioni, potendosi escludere la riconducibilità della condotta all'art. 256 d. lgs. 152/2006 solo quando le materie fecali siano impiegate nell'attività agricola.

La disciplina degli scarichi – per l'appunto - 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 (Sez. 3, n. 16623 del 08/04/2015 - dep. 21/04/2015, P.M. in proc. D'Aniello, Rv. 26335401).

In definitiva la disciplina sugli scarichi vige soltanto se il collegamento tra ciclo di produzione e recapito finale sia diretto ed attuato mediante un sistema stabile di collettamento, costituito da un sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza, senza soluzione di continuità, in modo artificiale o meno, i reflui fino al corpo ricettore, mentre in tutti gli altri casi nei quali manchi il nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo recettore si verte invece nell'ambito della disciplina sui rifiuti.

**SCARICHI**

4.1.1.23.

**Confine tra la normativa sulla tutela delle acque e quella in tema di rifiuti – Reflui zootecnici.**

**Cass. Pen., Sez. III,  
dell'11 marzo 2020, n. 9717**

L'art. 184-*bis* d.lgs. n. 152 del 2006 esige che siano soddisfatte tutte le condizioni previste dalla norma. Si tratta di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria, sottraendo una determinata sostanza o oggetto al regime dei rifiuti e rendendo invece applicabile la disciplina prevista per i sottoprodotti.

Essendo causa di esclusione di responsabilità penale, ne discende che grava sull'imputato la prova circa la sussistenza delle condizioni.

**SOTTOPRODOTTO**

4.1.1.24.

**Cumulo di sansa di oliva depositata su un terreno - Art. 184-*bis*, d.lgs. n. 252 del 2006 - Disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria**

**Cass. Pen., Sez. III,  
del 6 marzo 2020, n. 9056**

4.1.2.13.

**DISCARICA**

**Inconfigurabilità dei reati di realizzazione o esercizio di discarica abusiva e di abbandono incontrollato di rifiuti.**

**Tar Lazio (RM),  
Sez. I-*quater*,  
del 4 maggio 2020, n. 4590**

La giurisprudenza penale è orientata nel senso della inconfigurabilità dei reati di realizzazione o esercizio di discarica abusiva e di abbandono incontrollato di rifiuti rispetto alla condotta di chi, avendo la disponibilità di un'area sulla quale altri abbiano abbandonato rifiuti, si limiti a non attivarsi affinché questi ultimi vengano rimossi, purché non risulti accertato il concorso, a qualunque titolo, del possessore del fondo con gli autori del fatto.

Anche la giurisprudenza amministrativa, in caso di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo, esclude ogni automatismo nella responsabilità del proprietario del sito interessato, che ricollega non al solo fatto dell'esistenza di tale mera situazione giuridica, bensì all'accertamento di un suo comportamento, pure omissivo, di corresponsabilità quantomeno per specifici elementi di colpa.

4.1.2.14.

**TARIFFA**

**Approvazione con procedura ordinaria della tariffa idrica – discrezionalità tecnica.**

**Cons. Stato, Sez. VI,  
del 4 maggio 2020, n. 2806**

La valutazione circa la completezza delle incombenze istruttorie poste a carico degli enti che debbono fornire le informazioni, i dati e i documenti necessari all'Autorità per approvare con procedura ordinaria la tariffa e, conseguentemente, la delibazione in merito alla rilevanza della incompletezza informativa contestata al singolo ente al fine di giustificare la definizione forfettaria e d'ufficio della tariffa, costituendo esercizio di un potere caratterizzato da significativa discrezionalità tecnica, non rappresentano adempimenti rispetto ai quali il giudice amministrativo possa oltrepassare la soglia della verifica circa la evidente illogicità o irragionevolezza ovvero ancora la evidente indeterminazione del comportamento assunto dall'Autorità nel caso di specie.

Le traversine di legno, già utilizzate in ambito ferroviario, se prodotte dopo il 30 giugno 2003, data di entrata in vigore del D.M. 17 aprile 2003, sono da considerarsi rifiuti pericolosi. Infatti, il DM Sanità è relativo alle “*restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (Creosoto – Difeniletere pentabromato – Difeniletere octabromato)*” e le traversine ferroviarie dismesse sono state individuate come impregnate di olio di creosoto e quindi pericolose (Cass. Pen., sez. III, sentenza n. 23988/2004; id. n. 40757/2015).

## CLASSIFICAZIONE

4.1.2.15.

Traversine di legno – Classificazione – Rifiuti pericolosi.

Tar Toscana, Sez. II,  
del 30 aprile 2020, n. 523

L'autorizzazione unica ambientale costituisce il provvedimento finale di un procedimento, nel quale convergono tutti gli atti di autorizzazione, di valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive (cfr. Cons. Stato sez. IV, 4 luglio 2018, n. 4091). L'autorizzazione integrata ambientale non costituisce quindi la mera “*sommatoria*” dei provvedimenti di competenza degli enti chiamati a partecipare alla Conferenza di Servizi, ma è un titolo autonomo caratterizzato da una disciplina specifica che, per quanto qui interessa, consente la costruzione e la gestione dell'impianto alla stregua delle prescrizioni e delle condizioni imposte dall'autorizzazione medesima.

In sostanza, le determinazioni delle amministrazioni coinvolte vengono “*assorbite*” nel provvedimento conclusivo, con la conseguenza che la efficacia delle prime non può che soggiacere al regime previsto per il secondo, non potendovi essere una pluralità di termini di efficacia, suscettibile di ledere il principio di certezza delle situazioni giuridiche, in contrasto con la ratio di semplificazione e concentrazione sottesa all'individuazione dello specifico modulo procedimentale rappresentato dalla Conferenza dei servizi ed alla unicità del provvedimento conclusivo.

## AIA

4.1.2.16.

AIA – Natura.

Cons. Stato, Sez. IV,  
del 29 aprile 2020, n. 2733

4.1.2.17.

VIA

VIA – Funzione.

Cons. Stato, Sez. II,  
del 6 aprile 2020, n. 2248

Lo scopo della VIA è esprimere un giudizio sulla compatibilità di un progetto valutando il complessivo sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2013, n.361; id. 1 marzo 2019, n. 1423), che non è dunque espressione solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte amministrative discrezionali, con la conseguenza della sottrazione di tali scelte al sindacato del giudice amministrativo se non laddove ricorrano evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errore di fatto.

Non è un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico - amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico - sociale) e privati.

4.1.2.18.

BONIFICA

SIN - Riparto competenze.

Cons. Stato Sez. IV,  
del 1 aprile 2020, n. 2195

La ratio sottesa all'art. 252 è finalizzata esclusivamente alla centralizzazione della competenza in ordine allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica (ossia, in termini più tecnico-giuridici, al procedimento di bonifica), altrimenti ripartita su scala regionale. È, quindi, estranea la fase ontologicamente e giuridicamente preliminare alla bonifica (disciplinata, appunto, dall'art. 244, comma 2, TUA), afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida "a provvedere ai sensi del Codice ambientale".

Sussistono, quindi, due fasi ben distinte, l'una di accertamento e di individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento prodromica all'altra successiva fase di svolgimento delle operazioni di bonifica affidate ex lege all'apparato statale.

Permane, quindi, in capo alla Provincia il potere di adottare le ordinanze di ingiunzione volte all'individuazione e alla diffida del responsabile dell'inquinamento al fine di attivarsi per le operazioni di bonifica anche laddove l'area interessata ricada all'interno della perimetrazione di un Sito di Interesse nazionale.

In tema di responsabilità degli enti derivante da reati colposi di evento in violazione della normativa antinfortunistica, il vantaggio di cui all'art. 5, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, operante quale criterio di imputazione oggettiva della responsabilità, può consistere anche nella velocizzazione degli interventi manutentivi che sia tale da incidere sui tempi di lavorazione (Sez. 4, n. 29538 del 28/05/2019, Calcinoni, Rv. 276596).

**RESPONSABILITÀ**

4.1.3.7.

**Norme antinfortunistiche – Responsabilità enti.****Cass. Pen., Sez. IV,  
del 5 maggio 2020, n. 13575**

L'ente risponde, al pari di "*chiunque*" - cioè di una qualunque persona fisica - degli effetti della propria "*condotta*", a prescindere dalla sua nazionalità o dal luogo ove si trova la sua sede principale o esplica in via preminente la propria operatività, qualora il reato-presupposto sia stato commesso sul territorio nazionale (o debba comunque ritenersi commesso in Italia o si versi in talune delle ipotesi nelle quali sussiste la giurisdizione nazionale anche in caso di reato commesso all'estero), all'ovvia condizione che siano integrati gli ulteriori criteri di imputazione della responsabilità ex artt. 5 e seguenti d.lgs. n. 231/2001. Per tale ragione è del tutto irrilevante la circostanza che il centro decisionale dell'ente si trovi all'estero e che la lacuna organizzativa si sia realizzata al di fuori dei confini nazionali.

**RESPONSABILITÀ**

4.1.3.8.

**Responsabilità dell'ente – Irrilevanza della sede principale all'estero.****Cass. Pen., Sez. VI,  
del 7 aprile 2020, n. 11626**

**EMISSIONI**

**Sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea – Direttiva 2003/87/CE.**

**Corte di giustizia Ue, Sez. VI, del 14 maggio 2020, causa C-189/19**

L'articolo 9, paragrafo 9, della decisione 2011/278/UE, che stabilisce norme transitorie per l'insieme dell'Unione ai fini dell'armonizzazione delle procedure di assegnazione gratuita delle quote di emissioni ai sensi dell'articolo 10 bis della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dev'essere interpretato nel senso che esso non si applica agli ampliamenti sostanziali della capacità di un impianto esistente intervenuti prima del periodo di riferimento determinato conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, di tale decisione.

L'articolo 9, paragrafo 1, della decisione 2011/278 dev'essere interpretato nel senso che esso non impone all'autorità nazionale competente di determinare essa stessa il periodo di riferimento pertinente ai fini della valutazione dei livelli storici di attività di un impianto.

**DISCARICHE**

**Direttiva 1999/31/CE – Discariche preesistenti – Periodo di gestione successiva alla chiusura della discarica – Proroga – Costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche – Principio del “chi inquina paga”.**

**Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 14 maggio 2020, causa C-15/19**

Gli articoli 10 e 14 direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti, devono essere interpretati nel senso che non ostano all'interpretazione di una disposizione nazionale secondo la quale una discarica in funzione alla data di recepimento di detta direttiva deve essere assoggettata agli obblighi derivanti da quest'ultima, segnatamente a una proroga del periodo di gestione successiva alla chiusura, senza che occorra distinguere in base alla data in cui i rifiuti sono stati abbancati né prevedere alcuna misura intesa a contenere l'impatto finanziario di tale proroga sul detentore dei rifiuti.

L'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2009/147/CE impone agli Stati membri di controllare, in particolare, che le specie di uccelli elencate all'allegato II di detta direttiva non siano cacciate durante il periodo della riproduzione.

Tuttavia, la caccia agli uccelli selvatici praticata a fini amatoriali durante i periodi indicati all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva «uccelli» può corrispondere ad un «impiego misurato» autorizzato dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva stessa.

Trattandosi di un regime eccezionale come quello previsto dall'articolo 9 della direttiva «uccelli», che deve essere di stretta interpretazione e far gravare l'onere di provare la sussistenza dei requisiti prescritti, per ciascuna deroga, sull'autorità che prende la decisione, che gli Stati membri sono tenuti a garantire che qualsiasi intervento riguardante le specie protette sia autorizzato solo in base a decisioni contenenti una motivazione precisa e adeguata riferentesi ai motivi, alle condizioni e alle prescrizioni di cui a detto articolo.

## ALTRO

4.1.4.7.

Direttiva 2009/147/CE – Conservazione degli uccelli selvatici – Autorizzazioni di caccia primaverile di esemplari maschili della specie di uccelli “edredone” (*Somateria mollissima*).

Corte di giustizia Ue, Sez. I, del 23 aprile 2020, causa C-217/19

L'allegato III del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, che rinvia alla voce B3020 figurante nell'allegato V, non si applica alle miscele di rifiuti definite all'articolo 2, paragrafo 3, e all'articolo 3, paragrafo 2, di detto regolamento.

Il punto 3, lettera g), dell'allegato III A del regolamento n. 1013/2006 non si applica alle miscele di rifiuti che presentano una percentuale fino ad un massimo del 10% di materiali contaminanti, se tali miscele rientrano nei criteri di esclusione alternativi di cui alle lettere a) e b) del preambolo dell'allegato III A.

Le miscele di rifiuti contenenti una percentuale di materiali contaminanti fino ad un massimo del 10% rientrano nel campo di applicazione della procedura di cui all'articolo 18 del regolamento n. 1013/2006 solo se lo speditore fornisce le prove necessarie per dimostrare alle autorità nazionali competenti che non ricorrono i criteri di esclusione alternativi di cui alle lettere a) e b) del preambolo dell'allegato III A.

L'articolo 28 del regolamento n. 1013/2006 si applica qualora le autorità competenti dello Stato membro di spedizione e dello Stato membro di destinazione non riescano ad accordarsi sulla classificazione di una determinata partita di rifiuti. In tali circostanze, i rifiuti in questione saranno da considerarsi elencati nell'allegato IV e, di conseguenza, assoggettati alla procedura di notifica e autorizzazione preventive di cui all'articolo 4.

## TRASPORTO

4.1.4.8.

Rifiuti – Trasporto di rifiuti all'interno dell'Unione Europea – Regolamento (CE) n. 1013/2006 – Classificazione delle miscele di rifiuti di carta – Convenzione di Basilea – Procedura di controllo applicata ai rifiuti “verdi” – Classificazione delle miscele di rifiuti di carta contenenti materiali contaminanti.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston, presentate il 30 gennaio 2020, causa C-654/18

# PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO Modello 231

Il D. Lgs. 231/01 ha introdotto il concetto di responsabilità amministrativa degli enti per reati tassativamente elencati nel medesimo decreto 231 commessi da persone fisiche (dipendenti ed apicali) al fine di procurare un vantaggio ovvero operando nell'interesse dell'ente medesimo.

L'ente non risponde se dimostra di aver efficacemente adottato un Modello 231 conforme ai canoni indicati nella norma di riferimento e abbia nominato un soggetto (OdV) con il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello 231.

## SANZIONI

Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono di natura pecuniaria ed interdittiva oltre alla pubblicazione della sentenza ed alla confisca.

Al fine di evitare tali sanzioni, la società dovrà dotarsi di un modello organizzativo gestionale che verrà realizzato dai tecnici e giuristi di Ambiente Legale attraverso:

- **Individuazione dei processi aziendali**, effettuata tramite la raccolta di informazioni da parte del team di esperti, mediante:
  - incontri con i responsabili delle varie aree operative
  - disamina dei documenti organizzativi in essere presso l'ente
  - compilazione di appositi questionari.
- **Valutazione del rischio** compiendo una disamina delle

carenze organizzative verificate attraverso:

- mappatura ed analisi dei rischi
- redazione di una gap analysis puntuale per le varie aree mappate
- **Follow up e compliance** individuando:
  - gli strumenti idonei a mitigare il rischio 231 (procedure, deleghe e procure, monitoraggio e check list);
  - le attività da compiere per raggiungere la compliance societaria rispetto ai Sistemi di Gestione Integrata QAS (UNI EN ISO E OHSAS).
- **Formazione e informazione** del personale al fine di garantire una piena conoscenza dei presidi di controllo di cui al Modello 231 oltre che del codice etico e del sistema disciplinare.

*Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA\*  
sulla corretta gestione dei rifiuti*

\*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)



**RICHIEDI un preventivo gratuito**

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it) • [commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

# 4.2.

## SOMMARIO

- 4.2.3. L'avvicendamento del responsabile tecnico nell'impresa iscritta all'Albo Gestori Ambientali  
di *Emiliano Bergonzoni* ..... 420

# “ L'avvicendamento del responsabile tecnico nell'impresa iscritta all'Albo Gestori Ambientali ”

di *EMILIANO BERGONZONI*

Segretario Sezione Emilia-Romagna

Albo Nazionale Gestori Ambientali

Il 4 maggio 2020 è entrata in vigore la disciplina sulla cessazione del Responsabile tecnico delle imprese iscritte all'Albo Gestori Ambientali, approvata con deliberazione del Comitato Nazionale n. 1 del 30 gennaio 2020.

Ai sensi dell'art. 18 c. 1 del DM 120 (regolamento dell'Albo), le imprese iscritte sono tenute a comunicare alla Sezione di competenza ogni atto e fatto che comporti modifica dell'iscrizione all'Albo entro trenta giorni dal suo verificarsi. Il cambiamento del Responsabile Tecnico (di seguito RT) rientra tra le variazioni che occorre denunciare all'Albo poiché comporta una modifica dell'iscrizione all'Albo. Si ricorda infatti che la figura del RT costituisce uno dei requisiti di idoneità tecnica che l'impresa deve dimostrare di possedere per iscriversi all'Albo (e per mantenere tale iscrizione)<sup>1</sup> e di conseguenza la sua nomina, revoca o sostituzione deve essere denunciata all'Albo per la verifica dei requisiti. La deliberazione in vigore dal 4 maggio ha dettagliato la procedura da seguire ogniqualvolta si verifica la cessazione del RT e vi è la necessità di procedere alla sua sostituzione.

La novità interessante è che viene riconosciuta al legale rappresentante la possibilità di ricoprire temporaneamente il ruolo di RT per un periodo transitorio di 90 giorni. Con il presente articolo vedremo quali sono i passi da compiere per beneficiare di questa possibilità.

## Ambito di applicazione

La disciplina si applica in qualsiasi circostanza si ve-

rifichi la cessazione dell'incarico di RT: dimissioni volontarie da parte del soggetto, revoca dell'incarico da parte dell'azienda, scadenza programmata dell'incarico, cessazione consensuale tra le parti, ...

Se si verifica la perdita del requisito di idoneità<sup>2</sup> del RT, egli decade immediatamente dalla funzione e anche in questo caso è possibile applicare la disciplina che vado a dettagliare.

In mancanza della nomina immediata di altro RT, l'impresa può proseguire l'attività per un periodo massimo di 90 giorni consecutivi durante i quali le funzioni di RT sono esercitate provvisoriamente dal legale rappresentante. Il periodo transitorio di 90 giorni cessa con il provvedimento della Sezione di conferma della nomina di un nuovo RT in possesso dei requisiti previsti. La durata di 90 giorni non è prorogabile. La procedura non è automatica ma deve essere attivata con un'apposita comunicazione.

## La comunicazione di cessazione

L'impresa è tenuta ad inviare istanza telematica di cancellazione RT entro trenta giorni dal verificarsi della causa di cessazione (così come previsto dal DM 120/14 all'art. 18 c. 1). Nella stessa istanza di cancellazione l'impresa deve allegare una dichiarazione con la quale indica il nominativo del legale rappresentante che intende fare provvisoriamente le veci del RT per il periodo transitorio dei 90 giorni<sup>3</sup>.

Se invece l'impresa ha già incaricato un altro RT in possesso dei requisiti non dovrà avvalersi del periodo

1 Cfr art. 10 c. 2 lett. h), c. 4 e art. 11 c. 1 lett. a) del DM 120/14.

2 Cfr art. 13 c. 1 del DM 120/14.

transitorio dei 90 giorni e con la stessa istanza nominerà il nuovo RT. In questo caso si procederà ad una sostituzione di RT.

Ad esclusione del caso di perdita del requisito di idoneità che verrà dettagliato in seguito, il responsabile tecnico che cessa dall'incarico invia una comunicazione alla Sezione a mezzo PEC (oltre ovviamente all'impresa presso cui opera).

Dalla data di ricezione da parte della Sezione della prima comunicazione tra quella proveniente dall'impresa e quella proveniente dal RT, decorre il termine dei 90 giorni complessivi.

Fino alla data di ricezione della prima comunicazione tra le due, il RT non è esonerato dalle responsabilità derivanti dall'incarico.

Occorre evidenziare che la comunicazione alla Sezione della cessazione del RT è fondamentale per dare inizio alla procedura. In mancanza di tale comunicazione entro i trenta giorni consecutivi dal suo verificarsi, la Sezione delibera l'avvio del procedimento disciplinare di sospensione dell'iscrizione nella categoria interessata, come previsto dall'art. 19 c. 1 lett. b) e art. 21 del DM 120/14.

### Perdita del requisito di idoneità

Nel caso in cui il RT in carica non ottenga l'aggiornamento dell'idoneità tramite il superamento della verifica, perde il requisito allo scadere del periodo di validità dell'idoneità.

Tra il 60° e il 30° giorno antecedente la data di scadenza dell'idoneità, la Sezione competente invia un avviso con PEC all'impresa presso cui svolge l'attività il RT in scadenza. Dal giorno successivo alla data di scadenza dell'idoneità, decorre il periodo transitorio dei 90 giorni durante i quali il legale rappresentante può temporaneamente svolgere la funzione di RT.

Il RT decade dalle sue funzioni e l'impresa viene avvisata tramite PEC dalla Sezione di riferimento.

Anche in questo caso, per poter beneficiare del periodo dei 90 giorni, l'impresa deve inviare entro i 30 giorni successivi alla decadenza, la comunicazione alla Sezione con la quale dichiara il nominativo del RT che intende svolgere le funzioni di RT nel periodo transitorio (così come indicato nel paragrafo precedente).

### Termine del periodo di 90 giorni

Il periodo dei 90 giorni durante il quale il legale rappresentante svolge le funzioni di RT consente all'impresa di:

- cercare un candidato allo svolgimento del ruolo

di RT in azienda nelle categorie scoperte da tale funzione e dotato dei requisiti richiesti;

- nominare il RT con il deposito all'Albo della dovuta istanza telematica di variazione;
- ottenere il provvedimento di variazione dell'iscrizione con conferma della nomina del RT.

I tre passi elencati sopra devono compiersi entro i 90 giorni (che sono complessivi e non estendibili).

Vediamo cosa succede se, per qualsiasi motivo, l'impresa non è in possesso del provvedimento di nomina RT deliberato dalla Sezione, allo scadere dei 90 giorni:

- l'impresa non può presentare domande di variazione e di rinnovo dell'iscrizione per le categorie interessate dalla carenza del requisito del RT; la sua operatività viene quindi limitata;
- la Sezione avvia il procedimento disciplinare di cancellazione per le categorie d'iscrizione interessate, ai sensi dell'art. 20 c. 1 lett. b) e dell'art. 21 del DM 120/2014.

Infine, si sottolinea che la deliberazione n.1 del 2020 ha abrogato la circolare n. 1544 del 2012.

Le regole operative in vigore dal 4 maggio 2020 hanno dettagliato una precisa procedura che regola la cessazione del RT garantendo alle imprese la continuità dell'operatività aziendale a patto che effettuino le dovute comunicazioni nei tempi indicati.

È molto importante il rispetto del calendario disegnato dalla delibera. All'impresa viene riconosciuto un periodo di 90 giorni che viene ritenuto congruo per ricercare un RT e procedere alla sua nomina presso la Sezione competente (che dovrà valutare il rispetto dei requisiti soggettivi e professionali richiesti dalla norma). Nel medesimo periodo le funzioni e le responsabilità vengono assunte dal legale rappresentante e con il nuovo sistema cessa di esistere quel periodo intercorrente tra la cessazione dell'incarico del RT e la nomina di un nuovo RT durante il quale potevano sorgere delle controversie sull'attribuzione delle responsabilità. A conclusione dell'analisi della delibera, si ricorda ancora che non è prevista alcuna proroga al termine dei 90 giorni e che entro la fine di tale periodo l'impresa deve avere ottenuto il provvedimento di nomina del nuovo responsabile tecnico, per poter continuare ad essere operativa e regolarmente iscritta nelle categorie di interesse.

### 3 Fac-simile di dichiarazione:

*Il sottoscritto ..... legale rappresentante dell'impresa (denominazione, c.f., con sede in...), ai sensi dell'art. 1, comma 2, della Deliberazione del Comitato nazionale n. 1/2020, comunica che le funzioni di responsabile tecnico, per il periodo massimo indicato dalla deliberazione sopra richiamata, vengono esercitate provvisoriamente dal sig.... legale rappresentante attualmente in carica.*

*Il sottoscritto si impegna a comunicare immediatamente eventuali variazioni rispetto a quanto comunicato.*

Prot. n. 01/ALBO/CN

30 gennaio 2020



*Ministero dell'Ambiente  
e della Tutela del Territorio e del Mare*

**ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**

**Deliberazione n.1 del 30 gennaio 2020.**

**Disciplina relativa alla cessazione dell'incarico di responsabile tecnico.**

**IL COMITATO NAZIONALE  
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI**

**Visto** il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 212;

**Visto** il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 3 giugno 2014, n. 120, recante il Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali;

**Visto**, in particolare, il comma 4 dell'articolo 10, del predetto decreto 3 giugno 2014, n. 120, il quale dispone, a pena di improcedibilità della domanda, la nomina, da parte dell'impresa, di 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) del medesimo articolo;

**Visti**, gli articoli 12 e 13 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, riguardanti i compiti, le responsabilità, i requisiti e la formazione del responsabile tecnico;

**Vista** la deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017, modificata e integrata con deliberazione n. 3 del 25 giugno 2019, relativa ai requisiti del responsabile tecnico, alle materie e ai contenuti delle verifiche;

**Vista** la deliberazione n. 4 del 25 giugno 2019, recante criteri e modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici;

**Ritenuto** opportuno definire le fattispecie e le modalità operative per i casi di cessazione dell'incarico di responsabile tecnico, nonché per i casi di sopravvenuta perdita da parte del responsabile tecnico del requisito di idoneità di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto 3 giugno 2014, n. 120;



## DELIBERA

### Articolo 1

*(Ambito di applicazione)*

1. La presente delibera disciplina le procedure conseguenti al verificarsi della cessazione dell'incarico di responsabile tecnico dell'impresa, per qualunque causa, ivi inclusa la sopravvenuta perdita da parte del responsabile tecnico del requisito di idoneità di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, circostanza che comporta la decadenza immediata del responsabile tecnico dalla funzione.
2. Nei casi richiamati al comma 1, l'impresa può proseguire l'attività oggetto dell'iscrizione per un periodo massimo di 90 giorni consecutivi, durante i quali le funzioni di responsabile tecnico sono esercitate provvisoriamente dal/i legale/i rappresentante/i indicato/i dall'impresa.
3. Il periodo transitorio di 90 giorni cessa con il provvedimento della Sezione di conferma della nomina di un nuovo responsabile tecnico in possesso dei requisiti previsti per le categorie di iscrizione interessate.

### Articolo 2

*(Comunicazione)*

1. L'impresa è tenuta a dare comunicazione, per via telematica, alla Sezione regionale competente della cessazione dell'incarico del responsabile tecnico, nel termine di 30 giorni consecutivi dal suo verificarsi.
2. Ad eccezione dei casi previsti all'articolo 3, il responsabile tecnico che cessa dall'incarico ne dà comunicazione, oltre che all'impresa, anche alla Sezione regionale a mezzo di posta elettronica certificata (PEC). Fino alla ricezione da parte della Sezione regionale della comunicazione di cessazione inviata dall'impresa o dal responsabile tecnico, quest'ultimo non è esonerato dalle responsabilità derivanti dall'incarico.
3. Dalla data nella quale perviene alla Sezione regionale la prima tra le comunicazioni previste ai commi 1 e 2 decorre il termine di 90 giorni di cui al comma 2 dell'art. 1.

### Articolo 3

*(Perdita da parte del responsabile tecnico del requisito di idoneità di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto 3 giugno 2014, n. 120)*

1. Nei casi di sopravvenuta perdita da parte del responsabile tecnico del requisito di aggiornamento dell'idoneità di cui all'art. 13, comma 1, del decreto 3 giugno 2014, n. 120, sono stabilite le seguenti procedure:
  - a) La Sezione regionale comunica all'impresa, a mezzo di posta elettronica certificata (PEC), la prossima scadenza del requisito di idoneità del responsabile tecnico il sessantesimo e il trentesimo giorno antecedente la data di scadenza dell'idoneità stessa.
  - b) dal giorno successivo alla data di scadenza dell'idoneità del responsabile tecnico, decorre il termine di 90 giorni di cui al comma 2 dell'articolo 1. La Sezione regionale invia all'impresa, tramite PEC, apposita comunicazione di decadenza del responsabile tecnico.

### Articolo 4

*(Limitazioni all'operatività dell'impresa)*

Decorso il termine di cui all'articolo 1, comma 2, o all'articolo 3 comma 1, lettera b), e in assenza di provvedimento della Sezione relativo alla conferma della nomina di un nuovo responsabile tecnico, l'impresa non può presentare domande di variazione e di rinnovo dell'iscrizione per le categorie d'iscrizione interessate dalla carenza del requisito del responsabile tecnico.

### Articolo 5

*(Sanzioni)*

1. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1 dell'articolo 2, la Sezione regionale avvia, ai sensi degli articoli 19, comma 1, lettera b), e 21 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il procedimento disciplinare finalizzato alla sospensione dell'efficacia dell'iscrizione per le categorie d'iscrizione interessate.
2. Decorso il termine di cui al comma 2 dell'art. 1, in assenza di provvedimento della Sezione regionale relativo alla conferma della nomina di un nuovo responsabile tecnico in possesso dei requisiti, la Sezione



## ALBO

regionale stessa avvia, ai sensi degli articoli 20, comma 1, lettera b), e 21 del decreto 3 giugno 2014, n. 120, il procedimento disciplinare finalizzato alla cancellazione dell'impresa dall'Albo per le categorie d'iscrizione interessate.

**Articolo 6**

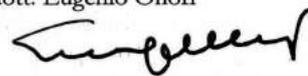
*(Entrata in vigore e abrogazioni)*

1. La presente deliberazione entra in vigore il 4 maggio 2020
2. Dalla data di entrata in vigore della presente deliberazione la circolare prot. n. 1544/Albo/Pres. del 14 dicembre 2012 è abrogata.

IL SEGRETARIO  
Ing. Pierluigi Altomare



IL PRESIDENTE  
dott. Eugenio Onori



# 4.3.

## SOMMARIO

|   |     |
|---|-----|
| • 4.3.1. - <i>Definizioni</i> .....             | 427 |
| • 4.3.2. - <i>Classificazione</i> .....         | 428 |
| • 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i> .....             | 429 |
| • 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i> .....     | 430 |
| • 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i> .....            | 431 |
| • 4.3.6. - <i>Responsabilità</i> .....          | 432 |
| • 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i> .....           | 433 |
| • 4.3.8. - <i>Trasporto</i> .....               | 434 |
| • 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i> .....          | 435 |
| • 4.3.10. - <i>Albo</i> .....                   | 436 |
| • 4.3.11. - <i>Sanzioni</i> .....               | 437 |
| • 4.3.12. - <i>Bonifiche</i> .....              | 438 |
| • 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i> .....         | 439 |
| • 4.3.14. - <i>Scarichi</i> .....               | 440 |
| • 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i> ..... | 441 |
| • 4.3.16. - <i>Discariche</i> .....             | 442 |
| • 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i> .....        | 443 |
| • 4.3.18. - <i>Competenze</i> .....             | 444 |
| • 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i> .....     | 445 |
| • 4.3.20. - <i>Altro</i> .....                  | 446 |



## 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](mailto: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.

**Modifiche AIA: sostanziale o non sostanziale?**

Tema di particolare interesse in materia ambientale è quello attinente alla modifica dell'autorizzazione una volta che il titolo sia già stato emesso. Ciò in quanto accade frequentemente che il gestore debba modificare l'autorizzazione alla luce di esigenze emerse.

Quanto a quest'ultimo tema si dovrà però aver riguardo alla tipologia di modifica che si intende compiere e, dunque, alle relative modalità di intervento stabilite dal legislatore ai sensi dell'art. 29-nonies<sup>1</sup> del D. Lgs. n. 152/2006.

Il legislatore, infatti, individua e definisce espressamente due tipologie di modifiche autorizzatorie cui conseguono procedimenti diversi in relazione alla loro incidenza sull'autorizzazione stessa.

Ed invero, ai sensi dell'art. 5<sup>2</sup>, comma 1 del testo unico ambientale si distingue tra:

- Modifica [lettera l)]: *“la variazione di un piano, programma, impianto o progetto approvato, compresi, nel caso degli impianti e dei progetti, le variazioni delle loro caratteristiche o del loro funzionamento, ovvero un loro potenziamento, che possano produrre effetti sull'ambiente”*
- Modifica sostanziale [lettera l-bis)]: *“la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana. In particolare, con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII indica valori di soglia, è sostanziale una modifica all'installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa”*.

Da ciò ne deriva un diverso trattamento. Prevede, infatti, il legislatore che: *“il gestore comunica all'autorità competente le modifiche progettate dell'impianto, come definite dall'articolo 5, comma 1, lettera l)”* ovvero come modifiche (non sostanziali).

Intervenuta la comunicazione, l'autorità competente:

- aggiorna l'autorizzazione integrata ambientale o le relative condizioni, ovvero,
- se rileva che le modifiche progettate sono sostanziali ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera l-bis), ne dà notizia al gestore entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione ai fini dei necessari adempimenti. Decorso tale termine, il gestore può procedere alla realizzazione delle modifiche comunicate.

In definitiva, nel caso in cui le modifiche progettate risultino sostanziali

- ad avviso del gestore o
  - a seguito della comunicazione di cui sopra
- il gestore invia all'autorità competente una nuova domanda di autorizzazione corredata da una relazione contenente un aggiornamento delle informazioni richieste. In tale situazione, si applica quanto previsto dagli *articoli 29-ter e 29-quater* in quanto compatibile.



**In conclusione, quanto alle modifiche autorizzatorie, queste si distinguono in non sostanziali, per le quali risulta sufficiente una comunicazione all'autorità competente, da quelle sostanziali che incidono più incisivamente sull'impianto e, dunque, necessitano di autorizzazione.**

4.3.1.3.

<sup>1</sup> Art. 29 *nonies* (Modifica degli impianti o variazioni del gestore) del D.Lgs. n. 152/2006.

<sup>2</sup> Art. 5 (definizioni) del D.Lgs. n. 152/2006.

**Quali sono le classi di destinazione d'uso in materia di inquinamento acustico?**

L'inquinamento acustico è l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi. Si procede, allora, alla suddivisione del territorio comunale in aree alla stregua della loro destinazione d'uso, alle quali vengono associati vari livelli di rumorosità massimi sia sotto il profilo delle emissioni che delle immissioni.

Parlando di norme, la legge quadro in materia di impatto acustico del 26 ottobre 1995, n. 447 stabilisce i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico e il DPCM 14 novembre 1997 reca "*Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore*". Lo stesso individua 6 classi di destinazione d'uso, alla stregua delle quali il territorio comunale deve essere suddiviso dagli enti locali:

- Classe I: aree particolarmente protette: aree nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione quali aree ospedaliere, scolastiche, aree destinate al riposo ed allo svago, aree residenziali rurali, aree di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici etc.;
- Classe II: aree destinate ad uso prevalentemente residenziale: aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciali ed assenza di attività industriali ed artigianali;
- Classe III: aree di tipo misto: aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici, con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali; aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici;
- Classe IV: aree di intensa attività umana: aree urbane interessate da intenso traffico veicolare, con

alta densità di popolazione, con elevata presenza di attività commerciali e uffici, con presenza di attività artigianali; aree in prossimità di strade di grande comunicazione e di linee ferroviarie; aree portuali; aree con limitata presenza di piccole industrie;

- Classe V: aree prevalentemente industriali: aree interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni;
- Classe VI: aree esclusivamente industriali: rientrano in questa classe le aree esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi.<sup>1</sup>

Lo Stato è competente a fissare i valori limite consentiti in materia di inquinamento acustico, mentre spetta alle Regioni il compito di dettare ai Comuni i criteri per procedere alla classificazione acustica del territorio comunale: **i valori limite in base alla destinazione d'uso.**

È di competenza dei Comuni la classificazione (o zonizzazione acustica) del territorio comunale e il controllo del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie, nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive<sup>2</sup>.



**In conclusione le classi di destinazione d'uso sono individuate come sopraesposto dalla normativa.**

1 Allegato A, DPCM del 14 novembre 1997.

2 Art. 3 (Competenze dello Stato), comma 1, lett. a), L. 447/1995.; Art. 4 (Competenze delle Regioni), comma 1, lett. a), L. 447/1995; Art. 6 (Competenze dei Comuni), comma 1, lett. a), L. 447/1995; Art. 6 (Competenze dei Comuni), comma 1, lett. d), L. 447/1995.

**I cubetti in porfido rimossi dalla strada sono rifiuti o sottoprodotti?**

Per cubetti in porfido si intendono i c.d. *sanpietrini* che rivestono il manto stradale.

Ma quando tali cubetti vengono rimossi dalla strada sono classificabili come *rifiuti* o *sottoprodotti*?

Al suddetto quesito ha risposto la Corte di Cassazione con la recente sentenza n. 14746 del 13 maggio 2020.

Nella controversia finita di fronte alla Corte di legittimità, l'indagato chiedeva al Tribunale il riesame del decreto con cui il GIP aveva convalidato il sequestro di un fondo e dei rifiuti ivi depositati eseguito in via d'urgenza dalla polizia giudiziaria, disponendo contestualmente il sequestro preventivo sia dell'area sia dei rifiuti, in relazione al reato di cui all'art. 256 del TUA.

La richiesta di riesame, invero, si basava proprio sulla possibilità di classificare i c.d. *“sanpietrini”* rimossi dal manto stradale per mezzo dei lavori di manutenzione ordinaria, come *sottoprodotti* e non come *rifiuti* in quanto, secondo l'indagato, gli stessi sarebbero stati riutilizzati.

Tuttavia, il Tribunale con ordinanza respingeva la suddetta richiesta, portando l'indagato a ricorrere in Cassazione sostenendo come motivo la violazione dell'art. 606 c.p.p. comma 1, lett. b) et c), per l'errata applicazione dell'art. 256 d.lgs. 152/2006 e la mancanza dei presupposti per disporre il sequestro, sostenendo la qualificabilità come sottoprodotti dei cubetti in porfido rimossi dalla pavimentazione stradale poiché *“destinati a essere immediatamente rivenduti o riutilizzati per il medesimo scopo, non mutando la loro natura per la presenza di frammenti di altro materiale, derivanti dal medesimo ciclo produttivo ed eliminabili mediante una semplice pulizia rientrante nella normale pratica industriale, non comportante trasformazioni radicali del materiale trattato, tali da stravolgerne l'originaria natura”*.

Ebbene, la Corte di Cassazione, dopo aver ricordato i requisiti per la classificazione come sottoprodotto di cui all'art. 184-bis del TUA ovvero:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato,

nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana;

ha risposto a quanto sostenuto dal ricorrente disostandosi, tuttavia, dalle motivazioni di questo ultimo.

Secondo gli Ermellini, infatti: *“[...]la mancanza di certezza in ordine al riutilizzo (desunta, in modo logico, dalla presenza di materiali provenienti da lavori eseguiti nell'anno 2018), unitamente alla necessità di sottoporre i cubetti in porfido, per poterli riutilizzare o commerciare, a delle operazioni di trattamento esulanti dalla normale pratica industriale (cfr. Sez. 3, n. 20886 del 07/02/2013, Loda, Rv. 255771; Sez. 3, n. 42338 del 09/07/2013, Delle Cave, Rv. 257733), in quanto per la separazione da essi dei residui di materiale bituminoso e cementizio non sono chiaramente sufficienti operazioni preliminari di pulitura e lavaggio (occorrendo interventi non marginali, da eseguire con strumenti meccanici e dai quali sono destinati a originarsi non modeste quantità di scarti, cfr. Sez. 3, n. 41533 del 15/12/2016, dep. 12/09/2017, Sbolli, Rv. 271077), escludono che essi, nello stato in cui sono stati rinvenuti, possano essere qualificati come sottoprodotti, con la conseguente correttezza della affermazione del Tribunale della sussistenza di indizi del reato contestato al ricorrente”*.



Gli Ermellini, quindi, hanno ritenuto infondato il ricorso ed hanno affermato il principio per cui i cubetti in porfido rimossi dalla strada frammisti a materiale bituminoso e cementizio, non sono sottoprodotti, poiché per il riutilizzo o l'immissione in commercio sono necessarie operazioni di trattamento non marginali e dai quali esitano notevoli scarti, che pertanto esulano dalla normale pratica industriale, venendo così a mancare la condizione di cui all'art. 184-bis comma 1 lett. c) TUA.

## 4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

## 4.3.4.3.



**Le ordinanze emesse per Covid-19 ex art. 191 del TUA possono derogare alla normativa generale in materia di deposito temporaneo?**

Quanto all'emergenza legata alla diffusione del Covid-19 si può decisamente affermare che il contenimento del virus passa anche attraverso una corretta gestione dei rifiuti prodotti.

Ed invero, sul punto diverse Regioni hanno emanato ordinanze ai sensi dell'art. 191 del TUA<sup>1</sup> nelle quali hanno disposto – anche alla luce degli interventi dell'ISS<sup>2</sup> e dell'ISPRA<sup>3</sup> – specifiche norme per la gestione dei rifiuti urbani, in particolare quanto al conferimento e allo smaltimento degli stessi.

Ebbene, le suddette disposizioni disciplinano anche in relazione al deposito temporaneo, fissando deroghe alla normativa generale del TUA.

Così, ad esempio:

- Lombardia - Decreto n. 520 del 1° aprile 2020: *“Sono concesse, nel rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione incendi, ai soggetti che gestiscono rifiuti in deposito temporaneo le seguenti deroghe automatiche a quanto previsto dall'art 183, c. 1 lett. bb) D.Lgs. 152/2006:*
  - *i rifiuti gestiti in deposito temporaneo possono essere avviati ad operazioni di recupero o smaltimento con frequenza semestrale, invece che trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;*
  - *devono essere inviati ad operazione di recupero e smaltimento i quantitativi di rifiuti in deposito temporaneo che raggiungano i 60 metri cubi di cui al massimo 20 metri cubi di rifiuti pericolosi, invece di 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi”.*
- Marche - Ordinanza n. 23 del 24 aprile 2020: *“La Regione stabilisce che sono le Province territorialmente interessate a adottare, ove lo ritengano necessario, ordinanze contingibili e urgenti, volte a consentire il deposito temporaneo di rifiuti fino ad un quantitativo massimo doppio di quello individuato dall'articolo 183, c. 1, lett. bb), punto 2 e a dilatare la durata temporale massima del deposito*

*sino a 18 mesi”.*

Ciò rientra nei poteri conferiti ai sensi dell'art. 191 del TUA alle autorità competenti. Nello specifico il menzionato articolo sancisce che *“qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti”.*

In generale, il potere di ordinanza così descritto consente all'amministrazione di far fronte ad emergenze nelle quali non è possibile intervenire mediante provvedimenti tipici secondo le procedure ordinarie previste dalla legge.



**In conclusione, dunque, è possibile affermare che le ordinanze emergenziali di cui all'art. 191 del TUA emesse dalle Regioni hanno la piena forza normativa di derogare alla disciplina generale in materia di rifiuti, in particolare quanto al deposito temporaneo, prevista dal TUA in quanto trovano piena forza nel dato normativo di rango primario (art. 191 del TUA).**

1 Art. 191 (Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi) del D. Lgs. n. 152/2006.

2 ISS – Istituto superiore di Sanità. Rapporto COVID-19 • n. 26/2020.

3 ISPRA – Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale.



**Sono previsti Criteri Ambientali minimi per il servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico?**

I Criteri Ambientali Minimi (CAM) si identificano con requisiti ambientali onde individuare la progettazione, il prodotto o il servizio migliore dal punto di vista ambientale tenendo in considerazione disponibilità di mercato.

Il Piano per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della pubblica amministrazione li definisce e sono adottati con Decreto del Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del mare. Nello specifico, l'art. 34 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Criteri di sostenibilità energetica ed ambientale*"<sup>1</sup> stabilisce che le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione con l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare.

Venendo alla domanda posta, il recente decreto del 10 marzo 2020 reca per l'appunto **Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde.**

Ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice degli Appalti) sono stati adottati, quindi, i criteri ambientali minimi per:

- servizio di progettazione di nuova area verde o riqualificazione di area già esistente;
- servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico;
- fornitura di prodotti per la gestione del verde.

Se ci si chiede in concreto cosa sia la manutenzione del verde in oggetto, la normativa stessa lo individua nella integrazione e aggiornamento del censimento del verde; elaborazione di un piano di manutenzione e gestione delle aree verdi oggetto di gara mirato a soddisfare le reali esigenze di intervento sul territorio e a condurre in modo sistematico ed organico le attività previste dal servizio,

valorizzazione del patrimonio verde attraverso l'adozione di tecniche, pratiche e prodotti efficaci e sostenibili per l'esecuzione di attività di manutenzione e cura del verde e l'attuazione di iniziative di coinvolgimento e partecipazione della cittadinanza<sup>2</sup>.



**In conclusione sono stati pubblicati nuovi Criteri Ambientali Minimi relativi al servizio di gestione del verde pubblico e fornitura prodotti per la cura del verde, approvati con DM n. 63 del 10 marzo 2020). il decreto del 10 marzo 2020 reca per l'appunto Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde.**

COLLANA:

*"I Quaderni sui rifiuti"*

*"Produttori di rifiuti e sottoprodotti"*

*Autore:*

Avv. D. Carissimi



1 L'articolo ha reso obbligatorio l'inserimento dei CAM nei documenti di gara.

2 Art. 2, comma 1 lett. b).



**Nel corso di un'attività amministrativa, come il controllo o l'ispezione (come gli accertamenti tecnico-analitici), quale comportamento deve osservare l'accertatore se emergono indizi di reato?**

Durante la fase ispettiva dei controlli, possono essere compiuti degli accertamenti tecnico-analitici, quali il campionamento e successiva analisi di campioni. Le analisi di campioni hanno carattere propriamente amministrativo, con rilevanza probatoria dei rapporti analitici in sede penale, a condizione che vengano rispettate le prescrizioni di cui al detto art. 223 disp. att. c.p.p. Nel caso in cui durante le attività di indagine amministrativa emergano degli indizi di reato, ai sensi dell'art. 220 disp. att. c.p.p., devono essere assicurate le garanzie difensive del codice di rito.

Gli artt. 220 e 223 delle disp. att. c.p.p. si inseriscono nell'ambito del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. ed acquistano particolare rilevanza in relazione agli avvisi e preavvisi in tema di attività di campionamento e analisi di campioni.

Ne consegue che, sebbene le attività di campionamento siano atti tipicamente amministrativi, devono comunque riservarsi all'interessato determinate garanzie difensive, che sono diversamente individuate sulla base della natura amministrativa o penale delle indagini.

La questione è controversa e dibattuta sia in dottrina che in giurisprudenza, atteso che dall'applicazione o non applicazione dell'una o dell'altra garanzia difensiva all'interessato, deriva la regolarità dell'accertamento e l'inserimento o meno dei verbali di accertamento e relative analisi, nel fascicolo del dibattimento e quindi la loro utilizzabilità come prova nel processo penale.

Se dinanzi alle indagini tipicamente amministrative la corretta applicazione dell'art. 223 disp. att. cp.p. non dovrebbe creare particolari incertezze interpretative (sebbene sia costantemente oggetto di pronunce giurisprudenziali a causa di pratiche a volte approssimative da parte degli accertatori), il vero *punctum dolens* in tema di garanzie difensive coincide con il momento in cui emergono degli indizi di reato, il momento in cui cioè, vi è il passaggio dall'area amministrativa all'area penale ed all'interessato dovrebbero essere applicate le garanzie difensive riservate dal nostro ordinamento all'indagato e all'imputato.

La giurisprudenza<sup>1</sup> è concorde nel differenziare i pre-

lievi inerenti all'attività amministrativa e prelievi relativi ad un'attività di polizia giudiziaria nell'ambito di un'indagine preliminare. La prima dovrà attenersi a quanto disposto dal citato art. 223 disp. att. c.p.p., alla seconda, invece, è applicabile l'art. 220 disp. att. c.p.p. Pertanto, le attività ispettive delle ARPA e degli altri organi competenti per la vigilanza ed i controlli in materia ambientale, - tendenti a verificare in via preliminare la conformità dell'attività svolta rispetto alla normativa ambientale ed alle autorizzazioni rilasciate - quali il prelievo, il campionamento, e la successiva analisi dei campioni, "*configurano attività amministrative che non richiedono l'osservanza delle norme del codice di procedura penale stabile a garanzia degli indagati e degli imputati per le attività di polizia giudiziaria*"<sup>2</sup>, ed invero, in questo caso, le uniche garanzie che dovranno essere assicurate, affinché i verbali contententi i risultati di detti accertamenti possano avere accesso nell'eventuale successivo, processo penale come atti irripetibili, sono quelle previste, dall'art. 223 disp. att. c.p.p.

Al riguardo, quest'ultima norma dispone che all'interessato deve essere dato avviso del giorno, dell'ora e del luogo dove le analisi verranno effettuate, al fine di poter presenziare personalmente o tramite persona di fiducia.



**In conclusione, nello svolgimento dei predetti accertamenti tecnico-analitici, classificata attività amministrativa, gli organi preposti dovranno attenersi a quanto disposto dall'art. 223 disp. att. c.p.p. Nel caso cui, durante detta attività, dovessero emergere indizi di reato ci si trova dinanzi ad indagini di natura penale. In tal caso muta il quadro di riferimento sia per gli organi accertatori che per l'interessato, in quanto i verbali che cristallizzano l'esito degli accertamenti assumono la veste di prove precostituite. Pertanto, affinché dette prove trovino valido accesso nel processo penale, devono essere accordate all'interessato, tutte le garanzie previste dal codice di procedura penale per l'indagato/imputato, come espressamente previsto dall'art. 220 disp. att. c.p.p., ai sensi del quale "Quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi e decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice".**

1 Cass. Sez. III pen. 19 giugno 2002 n. 23369 e Cass. Sez. II pen., del 24 novembre 2016 n. 52793.

2 M.SANTOLOCI, *Avviso e preavviso in materi di campionamenti in azienda ed analisi in laboratorio: la Cassazione conferma la natura amministrativa delle operazioni preventive ARPA*, in *Diritto all'Ambiente*, 29 luglio 2008.



**L'esonero del FIR per il trasporto dei rifiuti urbani è valido al di fuori del territorio comunale?**

Come noto, l'art. 193 (*Trasporto dei rifiuti*) del D.lgs. 152/2006 prevede espressamente l'esonero del Formulario di Identificazione Rifiuti per il trasporto dei rifiuti urbani effettuato dal gestore servizio pubblico.

Qualora l'impianto di destino sia ubicato in territorio comunale diverso da quello di riferimento, tale esenzione è valida solamente per i trasporti effettuati all'interno del territorio comunale ovvero anche in comune diverso?

Risponde a tale domanda la recente sentenza della Cassazione 25 febbraio 2020, n. 4962. La vicenda nasce da una condanna inflitta dalla Corte di Appello di Ancona ad un gestore servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani il quale, a seguito del ritiro del rifiuto, li trasportava nel centro di trasferimento del Comune di San Benedetto del Tronto al fine di trasbordarli in mezzi di trasporto più grandi e trasferirli presso l'impianto di smaltimento di Ascoli Piceno, tutto ciò senza formulario.

Ebbene, la Cassazione in tal proposito afferma che l'esonero dall'obbligo di accompagnare il trasporto dei rifiuti urbani con il Formulario di Identificazione Rifiuti vige al di fuori del territorio comunale esclusivamente se tale trasporto avviene "senza soluzione di continuità".

Con ciò a dire che, pertanto, il gestore del servizio pubblico può trasportare i rifiuti urbani raccolti sul territorio di un comune diverso da quello in cui presta servizio di raccolta senza FIR esclusivamente se il trasporto avviene mediante lo stesso mezzo (quindi senza attività di trasbordo su mezzo più grande).

Secondo il giudice di legittimità, infatti, il giudice della Corte di Appello aveva correttamente interpretato la normativa di riferimento (Art. 15 del D.lgs. 22/1997, ovvero sia Decreto Rochi) anche se tale norma, inizialmente, non aveva espressamente confinato l'applicabilità di tale disposizione.

Si aggiunga inoltre che tale sentenza non ha fatto altro che confermare quanto già previsto dalla nota Circolare 4 agosto 1998 relativa al punto 1 alla Modalità di tenuta e compilazione dei formulari, la quale, invero, alla lettera n) dispone espressamente che "in via di principio il trasporto di rifiuti urbani che non deve essere accompagnato dal formulario di

identificazione ai sensi dell'art. 15, comma 4, del decreto legislativo n. 22 del 1997, è quello effettuato dal gestore del servizio pubblico nel territorio del comune o dei comuni per i quali il servizio medesimo è gestito. L'esonero dall'obbligo del formulario di identificazione si ritiene, tuttavia, applicabile anche nel caso in cui il trasporto dei rifiuti urbani venga effettuato al di fuori del territorio del comune o dei comuni per i quali è effettuato il predetto servizio qualora ricorrano entrambe le seguenti condizioni: 1) i rifiuti siano conferiti ad impianti di recupero o di smaltimento indicati nell'atto di affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (ed a tal fine si ritiene che il concessionario del servizio di raccolta di rifiuti urbani e/o di frazioni differenziate di rifiuti urbani debba dotare ogni veicolo adibito al trasporto di una copia dell'atto di affidamento della gestione dal quale risulti, appunto, l'impianto cui sono destinati i rifiuti); 2) il conferimento di tali rifiuti ai predetti impianti sia effettuato direttamente dallo stesso mezzo che ha effettuato la raccolta. Resta fermo che il trasporto di rifiuti urbani effettuato da un centro di stoccaggio a un centro di smaltimento o recupero deve sempre essere accompagnato dal formulario di identificazione".



**Sulla base della normativa attualmente vigente e di quanto espresso dalla Cassazione, pertanto, l'esonero dell'obbligo di accompagnare il trasporto dei rifiuti urbani con il FIR vige al di fuori del territorio comunale esclusivamente se il conferimento all'impianto di destinazione è effettuato "senza soluzione di continuità", dunque con lo stesso mezzo di trasporto.**

## 4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.3.



**Un solo trasporto senza autorizzazione può integrare la fattispecie dell'art. 256?**

L'art. 256 del Testo Unico Ambientale prevede e punisce le attività di gestione non autorizzata dei rifiuti e segnatamente, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione.

Ma perché il trasporto senza autorizzazione integri la fattispecie di reato, sono necessarie l'abitudine della condotta e la pluralità di trasporti?

La giurisprudenza è piuttosto univoca nel ritenere che, la fattispecie in commento rientri nei reati istantanei e non anche nei reati abituali in quanto:

- si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipizzata dalla norma incriminatrice;
- è sufficiente un unico trasporto ad integrare la condotta tipica.

Questo è quanto recentemente ribadito dalla Cassazione, in una sentenza dell'aprile scorso<sup>1</sup>, che ha precisato che, al più, è possibile escludere la rilevanza penale della condotta ai fini dell'integrazione della fattispecie di cui all'art. 256, nel caso in cui sia stato provato che, non solo la condotta era unica, ma altresì, anche assolutamente occasionale.

E segnatamente, nel caso oggetto di pronuncia, l'imputato era stato colto nell'atto di scaricare da un furgone (di proprietà della moglie) privo di autorizzazione, rifiuti misti costituiti da lavatrici, computer, reti, pannelli in metallo, stendini, carrelli della spesa, parte di arredamento, pneumatici, parti metalliche di veicoli a motore intrise d'olio.

La Suprema Corte, nello specifico, rigettando le censure della difesa che eccepiva la non dimostrata natura abituale della condotta, precisava che *"secondo la giurisprudenza di legittimità, il reato di trasporto di rifiuti senza autorizzazione (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256, comma 1) ha natura di reato istantaneo e non abituale, in quanto si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, essendo sufficiente un unico trasporto ad integrare la fattispecie incriminatrice (Sez. 3, n. 21655 del 13/04/2010, Hrustic, Rv. 247605-01, nonchè, più di*

*recente, Sez. 3, n. 30134 del 05/04/2017, Dentice, Rv. 270255-01, e Sez. 3, n. 41529 del 15/12/2016, dep. 2017, Angeloni, Rv. 270947-01). Semmai, la configurabilità del reato dovrebbe essere esclusa quando la condotta oltre ad essere unica, sia anche assolutamente occasionale (cfr., specificamente, Sez. 3, n. 8193 del 11/02/2016, Revello, Rv. 266305-01, la quale ha escluso l'occasionalità della condotta, pur essendo stato effettuato il trasporto in un'unica occasione, atteso che l'ingente quantità di rifiuti denotava lo svolgimento di un'attività commerciale implicante un minimum di organizzazione necessaria alla preliminare raccolta e cernita dei materiali)".*



Alla luce di quanto sopra, pertanto, deve ritenersi che anche una sola condotta possa integrare la fattispecie di trasporto di rifiuti non autorizzato, in base alle circostanze di fatto e qualora non ne sia dimostrata la natura assolutamente occasionale.

## CORSI ON LINE

LA TRACCIABILITÀ  
DEI RIFIUTI

## PROGRAMMA DEL CORSO:

- Introduzione normativa e periodo transitorio: le eredità del SISTRI
- Il registro di carico e scarico
- Il Formulario di Identificazione dei Rifiuti
- Il MUD
- Problem Solving

\*ONLINE\*

22 SETTEMBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30

20 OTTOBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30

17 NOVEMBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30

DOCENTE:

Avv. Chiara Fiore

COSTO DEL CORSO:

99 euro (IVA ESCLUSA)

<sup>1</sup> Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 21-01-2020) 28-04-2020, n. 13105.



**Quando un impianto termico civile deve essere soggetto ad autorizzazione alle emissioni?**

Il codice ambientale all'articolo 283, comma 1, lett. d) definisce *impianto termico*<sup>1</sup> civile l'impianto termico la cui produzione di calore è esclusivamente destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o alla climatizzazione invernale o estiva di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari<sup>2</sup>.

L'obbligo di assoggettare un *impianto termico civile* ad autorizzazione ambientale per le emissioni dipende dalla **portata termica nominale** dello stesso, in armonia con le disposizioni di cui al titolo II, della parte V del Codice Ambientale – D. Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152.

Laddove l'impianto abbia una potenza termica *inferiore alle 3 MW non sarà necessario conseguire un'autorizzazione alle emissioni*.

Nondimeno, la legge assoggetta detti impianti ad alcuni oneri, disciplinati dal titolo II del Codice Ambientale e dal D.M. 22 gennaio 2008, n. 37<sup>3</sup> recante "*Regolamento di riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici*", nonché da alcune disposizioni di settore in materia di efficientamento energetico.

L'impianto deve essere accompagnato da una *dichiarazione di conformità* rilasciata dall'impresa installatrice al committente.

La dichiarazione di conformità contiene anche l'attestazione che l'impianto è conforme alle *caratteristiche tecniche* e idoneo a rispettare i valori limite di emissione disposti dal Codice Ambientale.

Per il *rifacimento o l'installazione di nuovi impianti* relativi ad edifici per i quali è già stato rilasciato il certificato di agibilità, l'*impresa installatrice* deposita, entro 30 giorni dalla conclusione dei lavori, presso lo sportello unico per l'edilizia del Comune ove ha sede l'impianto, la dichiarazione di conformità.

Laddove l'impianto abbia una *potenza termica* com-

presa tra 3 e 10 MW è necessario aderire all'**autorizzazione generale alle emissioni** di cui all'art. 272, comma 2 e 3 T.U.A.

L'emanaione di detta ipotesi di autorizzazione generale è espressamente prevista per gli impianti termici in questione dall'articolo 281, comma 4 T.U.A.

Laddove l'impianto abbia una potenza termica superiore a 10 MW è necessario conseguire un'*autorizzazione ordinaria alle emissioni* di cui all'articolo 269 T.U.A.

Più nello specifico, dovrà essere prestata un'ordinaria domanda di Autorizzazione Unica Ambientale al SUAP competente, corredata da opportuna relazione tecnica.

Si osserva inoltre che viene considerato quale *unico impianto termico* quello costituito da uno o più generatori di calore e da un unico sistema di distribuzione e utilizzazione di tale calore, nonché da appositi dispositivi di regolazione e di controllo<sup>4</sup>.

Gli impianti termici con *utilizzo misto* utilizzati nelle aziende in parte per scopo produttivo e in parte per scopo civile, sono ora considerati impianti produttivi, qualsiasi sia la percentuale di utilizzo, secondo la definizione di impianto termico civile modificata dal D. Lgs.128/2010.



**Alla luce di quanto esposto, per gli impianti termici civili aventi *potenza termica nominale* superiore a 0,035 MW e inferiore a 3 MW non è necessario conseguire un'autorizzazione ambientale; per gli impianti termici civili aventi *potenza termica nominale* superiore a 3 MW e inferiore a 10 MW è necessario aderire ad *autorizzazione di carattere generale alle emissioni*; oltre i 10 MW è necessario conseguire l'*autorizzazione ordinaria alle emissioni*.**

1 Art. 283, comma 1, lett. a) T.U.A.: "*Impianto termico: impianto destinato alla produzione di calore costituito da uno o più generatori di calore e da un unico sistema di distribuzione e utilizzazione di tale calore, nonché da appositi dispositivi di regolazione e di controllo*".

2 Art. 283, comma 1, lett. d) T.U.A.

3 D.M. 22 gennaio 2008, n. 37 attuativo dell'art. 11-*quaterdecies*, D.L. 30 settembre 2005, n. 203 "*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*" convertito con modificazioni dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248.

4 Art. 283, comma 1, lett. d) T.U.A.

## 4.3.10. ALBO

## 4.3.10.3.



**Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27: come cambia l'applicazione dell'art. 103?**

Il noto decreto legge "Cura Italia" del 17 marzo 2020 n. 18 è stato recentemente convertito con legge 24 aprile 2020 n. 27.

Nel quesito relativo all'Albo Nazionale Gestori Ambientali del precedente numero è stata analizzata l'applicabilità dell'art. 103 del suddetto decreto, specificatamente dedicato alla "*Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza*", ai procedimenti di cui all'Albo Nazionale Gestori Ambientali. Ebbene, cosa è cambiato per tali procedimenti a seguito della conversione in legge di tale decreto?

Risponde a tale quesito la recente Circolare del Comitato dell'Albo n. 5 del 22 maggio 2020, la quale infatti precisa che, poiché "*l'art. 103 della legge 24 aprile 2020 n. 27, di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, al comma 2 dispone che "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza", si rammenta, in proposito, che lo stato di emergenza è stato dichiarato per sei mesi con delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020 e, quindi, terminerà al il 31 luglio 2020. Pertanto, le iscrizioni in scadenza nell'arco temporale compreso tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 conservano la loro validità fino al 29 ottobre 2020.*"

Pertanto, in sintesi:

- l'art. 103 della legge 24 aprile 2020 n. 27 dispone che tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza;
- lo stato di emergenza causato dalla recente pandemia COVID19 è stato dichiarato per 6 mesi dal provvedimento di delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020;
- ciò posto, le iscrizioni in scadenza nell'arco temporale tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 sono valide sino al 29 ottobre 2020.

La suddetta Circolare ad ogni modo specifica che, posto quanto sopra, resta valido l'obbligo di:

- rispettare le condizioni ed essere in possesso di tutti i requisiti previsti. Ed invero la mancanza dei previsti requisiti può dare luogo all'apertura di procedimenti disciplinari e alle relative sanzioni;
- prestare, per i casi previsti, apposita fideiussione, o appendice alla fideiussione già prestata, a copertura del periodo intercorrente dalla data di scadenza dell'iscrizione e quella del 29 ottobre 2020;
- comunicare eventuali variazioni dell'iscrizione.

Da ultimo, viene segnalata la modifica che l'articolo 37 del decreto-legge 8 aprile 2020, n.23 ha apportato al comma 1, dell'articolo 103, decreto-legge 17 marzo 2020 n.18, disponendo espressamente che il termine del 15 aprile 2020 è prorogato al 15 maggio 2020. Pertanto, dispone testualmente la medesima Circolare, "*per i procedimenti riguardanti la variazione dell'iscrizione per incremento della dotazione veicoli non conclusi alla data del 23 febbraio 2020, o iniziati successivamente e fino al 15 maggio 2020, ai fini del computo dei previsti 60 giorni di validità delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà non si tiene conto del periodo compreso tra le due date suddette.*"



**In conclusione, fermo restando l'obbligo di rispondenza ai requisiti di iscrizione nonché alle regole di funzionamento dell'Albo, in base alla nuova legge 24 aprile 2020, n. 27, dato lo stato di emergenza COVID 19 dichiarato con Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 le iscrizioni in scadenza nell'arco temporale compreso tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 conservano la loro validità fino al 29 ottobre 2020.**

**Si applica la revoca della confisca all'art. 256 del TUA?**

Il caso in esame offre la possibilità di chiarire la differenza tra la confisca di cui all'art. 260-ter del Testo Unico Ambientale e quella disposta all'art. 452-undecies c.p.

Nello specifico l'ambito di applicazione è distinto per le due diverse tipologie di confisca in ragione alla ratio sottesa ad entrambe le disposizioni.

Infatti, mentre la funzione cui risponde la confisca prevista dall'art. 260-ter del TUA è di tipo **sanzionatoria-punitiva**, la funzione a cui risponde la confisca di cui all'art. 452-undecies è **risarcitoria-ripristinatoria**.

A riprova di quanto esposto il comma 3 dell'art. 452-undecies c.p. prevede che *“I beni confiscati ai sensi dei commi precedenti o i loro eventuali proventi sono messi nella disponibilità della pubblica amministrazione competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi”*.

Ne consegue che la logica sottesa all'art. 452-undecies è quella di garantire il ripristino dello stato dei luoghi a seguito della venuta in essere di fattispecie particolarmente impattanti e incisive per l'ambiente (*inquinamento ambientale art. 452-bis c.p., disastro ambientale art. 452-quater c.p., traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività art. 452-sexies c.p., impedimento del controllo art. 452-septies c.p.* nonché per *i reati associativi finalizzati alla commissione dei nuovi reati ambientali previsti dal titolo VI-bis c.p.*).

Diversamente invece l'art. 260-ter del TUA comma 4 prevede che *“In caso di trasporto non autorizzato di rifiuti pericolosi, è sempre disposta la confisca del veicolo e di qualunque altro mezzo utilizzato per il trasporto del rifiuto, ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale, salvo che gli stessi che appartengano, non fittiziamente a persona estranea al reato”*.

Nell'art. 260-ter non si fa menzione del vincolo di scopo connesso alla confisca ovvero sia l'ottenimento e la facilitazione della messa in sicurezza e della bonifica dei luoghi.

Da questa distinzione fondamentale si può ricavare al contrario la non applicazione dell'ultimo comma dell'art. 452-undecies c.p. che prevede che *“L'istitu-*

*to della confisca non trova applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi”*.

Pertanto un soggetto imputato per il reato di cui all'art. 256 del TUA non potrà invocare la mancata applicazione della confisca dimostrando di aver efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e alla bonifica o ripristino dello stato dei luoghi.

In primo luogo in quanto la condotta di cui all'art. 256 del TUA non ha una portata tale per cui potrebbe comportare un pregiudizio irreparabile all'ambiente ma rappresenta una violazione delle norme relative alla gestione dei rifiuti.

In secondo luogo poiché la minor gravità delle fattispecie sanzionatorie degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale godono di strumenti appositi che consentono l'estinzione del reato presenti all'interno della parte VI-bis del Testo Unico Ambientale.

Titolo che contiene meccanismi appositi di estinzione del reato connessi alla verifica della messa in opera delle prescrizioni impartite dall'organo ispettivo.

In particolare tale parte del TUA *“contempla, agli artt. 318-bis e ss. una procedura di estinzione del reato, la cui operatività è subordinata all'adempimento, da parte del responsabile della violazione, di una serie di prescrizioni tendenti al risanamento dell'integrità ambientale, oltre che al pagamento di una somma di denaro. In particolare, essa opera a seguito della verifica circa l'esito fausto delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza al contravventore ai fini dell'eliminazione della contravvenzione, nonché del pagamento della sanzione amministrativa”* (Cass. Pen. Sez. III n. 15965 del 27 maggio 2020).



**Non può trovare applicazione l'art. 452-undecies comma 4 c.p. nei confronti di un soggetto imputato ai sensi dell'art. 256 del TUA.**

## 4.3.12. BONIFICHE

## 4.3.12.3.

**Nei SIN la contaminazione del sito è presunta?**

I siti di interesse nazionale di cui all'art. 252 del dlgs 152/2006 sono aree contaminate del territorio nazionale individuate dal Ministero dell'Ambiente, cui è attribuita la competenza della procedura di bonifica di cui all'art. 242.

Il combinato disposto di tali due articoli (artt. 242 e 252 del D.lgs. 152/2006) porta così immediatamente a ritenere che un impianto inserito in un sito di interesse nazionale sia da considerare potenzialmente contaminato e, quindi, necessari della procedura di bonifica<sup>1</sup>.

La potenziale contaminazione del sito deve ritenersi presunta allorquando lo stesso sia incluso nella sub perimetrazione di un sito di interesse nazionale.

Del resto, la procedura di individuazione dei siti di interesse nazionale ne evidenzia la potenziale contaminazione, con la conseguenza che il presupposto indicato dal D.Lgs. 152/2006 all'art. 242, del *"verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito"* che obbliga all'attivazione delle procedure operative ed amministrative indicate nel medesimo articolo resta assorbito dall'inclusione dell'area nel sito di interesse nazionale".

Ne consegue che la inclusione di una determinata area all'interno del perimetro di un sito di interesse nazionale ne presuppone la potenziale contaminazione, rendendola soggetta a caratterizzazione.

La caratterizzazione si avvia con la presentazione di un Piano di caratterizzazione che descrive le indagini ambientali da effettuare al MATTM, al Comune, alla Provincia, alla Regione, all'ISPRA, all'ISS, all'INAIL, all'ASL e all'ARPA territorialmente competenti, unitamente al certificato di destinazione urbanistica del sito, approvato in Conferenza di Servizi.

All'esito delle indagini di caratterizzazione, verificato lo stato effettivo di contaminazione ed eventualmente individuato il responsabile, si apre la bonifica dell'area.



**In conclusione l'inclusione di un'area all'interno di un SIN ne comporta di per sé la classificazione come sito potenzialmente contaminato e conseguentemente l'interessato (v. meglio infra) deve attivarsi secondo la procedura di cui all'art. 242 TUA, la cui competenza è attribuita al Ministero.**

1 In tal senso il Tar Lazio, Sez. I, del 15 ottobre 2008, n. 8920: *"Il combinato disposto degli artt. 242 e 252 d.lgs. 152/2006, recante norme in materia ambientale, induce a ritenere che un sito di stoccaggio inserito in un sito di interesse nazionale sia da considerare potenzialmente contaminato e, quindi, necessari della procedura di bonifica prevista dall'art.242. In altri termini, la potenziale contaminazione del sito deve ritenersi presunta allorquando lo stesso sia incluso nella subperimetrazione di un sito di interesse nazionale.*

*L'art. 252, co. 4, d.lg. 152/2006, infatti, indica che la procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il Ministero delle attività produttive, mentre i primi tre commi specificano che:*

- *i siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito, alla quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali (1° comma);*
- *all'individuazione dei siti di interesse nazionale si provvede con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con le regioni interessate, secondo determinati principi e criteri direttivi (2° comma);\**
- *ai fini della perimetrazione del sito sono sentiti i comuni, le province, le regioni e gli altri enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili (3° comma).*

*Il riferimento contenuto nel quarto comma dell'art. 252 alle procedure di bonifica di cui all'art. 242 del d.lg. 152/2006 si riferisce, quindi, al contenuto della procedura di bonifica, mentre il presupposto dell'evento potenzialmente in grado di contaminare il sito è assorbito dall'inclusione dell'area nel sito di interesse nazionale, come emerge dalle altre norme di cui all'art. 252 e, in particolare, dal primo comma che prevede l'individuazione del sito di interesse nazionale sulla base di presupposti inerenti alla pericolosità degli inquinanti presenti nonché all'impatto ambientale in termini di rischiosità sanitaria ed ecologica".*



**In seguito all'emergenza epidemiologica da COVID-19 si prevede una riduzione della TARI?**

La Tari è la componente dell'imposta unica comunale (IUC), onde finanziare il costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, prevista dalla legge di stabilità 2014 (ai sensi dell'art. 1, co. 639 e ss., Legge 27 dicembre 2013, n. 147).

Giusto per chiarire, la Tari è una delle forme di finanziamento del costo dello smaltimento dei rifiuti urbani che in Italia ha una storia complessa e rinvia al conio di svariati acronimi. Si conosce la TAR-SU<sup>1</sup>, la Tariffa di igiene ambientale del decreto Ronchi (c.d. TIA1)<sup>2</sup>, la Tariffa integrata ambientale del Testo Unico Ambientale (c.d. TIA 2), la TARES<sup>3</sup>, la TARI per l'appunto e, da ultimo, lo sforzo estremo di una tariffazione puntuale, chiamata TARIP.

Venendo all'emergenza epidemiologica da COVID-19, come sappiamo ha causato per molte aziende l'obbligo di temporanea chiusura delle attività e, quindi, **una riduzione dei rifiuti prodotti**.

Il 5 di maggio ARERA, alla stregua del principio chi inquina paga, ha previsto, allora, uno sconto proporzionale ai giorni di chiusura da COVID – 19 per le attività non domestiche, con la Deliberazione n. 158, recante *“Adozione di misure urgenti a tutela delle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, anche indifferenziati, urbani e assimilati alla luce dell'emergenza da COVID-19”*.

Si prevedono due ipotesi di sconto. Vi sono le imprese ed i negozi che sono stati costretti alla chiusura perché non rientranti tra le attività autorizzate a restare aperte dalle norme emergenziali emanate dal Governo. Per queste, secondo ARERA, l'Ente locale provvede d'ufficio a individuare i giorni di chiusura e applica uno sconto proporzionale a detti giorni sulla parte variabile della tariffa, quantificato in base ai criteri tecnici puntualmente dettati dalla Deliberazione. Dall'altro, le imprese e i negozi che, pur potendo astrattamente operare, hanno deciso di

chiudere. Per questi si rimette ai Comuni la scelta se operare o meno uno sconto e in che misura. Nondimeno in tale secondo caso, il riconoscimento, anche laddove astrattamente previsto dall'Ente territorialmente competente, dovrà essere subordinato alla presentazione di apposita istanza da parte dell'impresa, che attesti e documenti l'effettiva riduzione dei quantitativi di rifiuti prodotti a seguito di sospensione temporanea dell'attività per l'emergenza legata al diffondersi del virus.



**In conclusione in seguito all'emergenza epidemiologica si prevede uno sconto sulla Tari nelle modalità sopra descritte.**

## CORSI ON LINE

### LA TARIFFA

#### PROGRAMMA DEL CORSO:

- La legge sulla tari
- La composizione della tari
- Le superfici non assoggettate
- Le ipotesi di riduzione
- Le ipotesi di esclusione
- Le dichiarazioni per la riduzione della tari

**\*ONLINE\***

**07 OTTOBRE 2020 - ore 09:00 - 10:30**

**10 DICEMBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30**

#### DOCENTE:

**Avv. Roberta Tomassetti**

#### COSTO DEL CORSO:

**99 euro (IVA ESCLUSA)**

1 Il tributo ai sensi dell'art. 58 del d.lgs del 15 novembre 1993, n.507.

2 La TIA 2 ai sensi dell'art. 238 è stata ideata per sostituire la TIA1, dalla quale si distingue quale entrata non tributaria, ma è paralizzata per la mancata emanazione del regolamento attuativo. Si veda G. Ursino *“Riduzioni ed agevolazioni nella nuova TARI”* in Digesta marzo-aprile 2017; G. Galassi *“La natura della tariffa di igiene ambientale e l'assoggettabilità all'IVA”* in Digesta maggio giugno 2017.

3 La tassa rifiuti e servizi ai sensi dell'art. 14 della legge 22 dicembre 2011, n. 214. 10.

## 4.3.14. SCARICHI

4.3.14.3.



**L'immissione del refluo verso il corpo recettore con tubi in pvc, configura un sistema stabile di collettamento?**

La linea di confine tra l'applicazione della disciplina sugli scarichi (di cui alla Parte III del Testo Unico Ambientale) e quella sui rifiuti (di cui alla Parte IV del medesimo TUA), risiede nell'esistenza di un sistema stabile di collettamento, in grado di convogliare il refluo direttamente nel corpo recettore.

Il caso di specie vede un'azienda enologica, immettere senza autorizzazione nel corpo ricettore acque reflue industriali (provenienti cioè dai suoi processi produttivi), provenienti dalla vasca di stoccaggio annessa allo stabilimento, per il tramite di un semplice tubo in pvc.

La questione ruota dunque attorno alla questione se, detta soluzione, sia di per se sufficiente a integrare quel "sistema stabile di collettamento" richiesto dalla normativa vigente.

Propendere per una risposta affermativa infatti consentirebbe all'azienda di accedere alla fattispecie contravvenzionale più favorevole di cui all'art. 137 del TUA (scarico non autorizzato), invece di essere condannata per la fattispecie ben più grave di cui all'articolo 256 comma 1 lett. a) del TUA (attività di gestione di rifiuti non autorizzata).

Ebbene, secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza più recente, la condotta sopra descritta, caratterizzandosi come soluzione del tutto improvvisa e rudimentale è inidonea a ricondurre l'attività dell'azienda tra quelle di scarico, configurandosi piuttosto un'attività di smaltimento di rifiuti.

La Corte di Cassazione, con sentenza 29 maggio 2020 n. 16450 ribadisce infatti che: *"possa parlarsi di scarico unicamente quando la immissione sia effettuata direttamente tramite condotta, nozione che viene arricchita con il riferimento a un sistema stabile di raccolta che collega il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore, e ulteriormente precisata nel senso che il collegamento non deve presentare soluzioni di continuità"*.

Il meccanismo che vede l'immissione tramite un semplice tubo in PVC *"presentandosi come soluzione del tutto improvvisata e rudimentale [si presenta] come inidonea a rendere la condotta posta in essere attività di scarico delle acque piuttosto che di smaltimento di rifiuti"*.

Nel momento in cui si procede allo scarico mediante mezzi occasionali e improvvisati, si rischia dunque l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 256 comma 1 lettera a), punita con:

- la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

Si evidenzia a tal proposito – come rilevato anche nella sopra citata sentenza – che l'applicazione congiunta della pena dell'arresto e dell'ammenda non è corretta, trattandosi di pene alternative, come emerge dalla stessa norma, mediante l'utilizzo della disgiuntiva "o".

Il reato di cui all'articolo 256, comma 1, lett. a) si configura anche come reato presupposto per l'applicazione delle "sanzioni 231", con la possibile applicazione di una ulteriore sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote (art. 25-undecies D.Lgs 231/2001).



**In definitiva, un tubo in pvc o altro mezzo che palesa evidenti caratteristiche di occasionalità e improvvisazione non configura quel "sistema stabile di collettamento" necessario per aversi uno scarico, con la conseguenza che si rientra nel campo di applicazione della normativa sui rifiuti.**

**ambiente legale**  
DIGESTA

per la tua pubblicità all'interno  
della nostra rivista contattaci su:

[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

PREVENTIVI GRATUITI



|         |             |
|---------|-------------|
| Milano  | 02.87366838 |
| Bologna | 051.0353030 |
| Roma    | 06.94443170 |
| Terni   | 0744.400738 |



**Nelle terre e rocce da scavo è ricompreso solo il suolo o anche il sottosuolo?**

Il DPR 120/2017 – norma cardine in materia di terre e rocce da scavo – al suo articolo 2, ne detta la seguente definizione: *“il suolo escavato derivante da attività finalizzate alla realizzazione di un’opera, tra le quali: scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee); perforazione, trivellazione, palificazione, consolidamento; opere infrastrutturali (gallerie, strade); rimozione e livellamento di opere in terra [...]”*.

La norma parla innanzitutto al suolo.

Laddove per suolo si intende lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie.

Fermandosi alla prima parte della norma, verrebbe dunque da escludere il sottosuolo dalla ricomprensione in detta definizione e delle conseguenti forme di gestione.

Purtuttavia, nella seconda parte della definizione, nell’elencare le attività che possono dare origine alle terre e rocce si fa riferimento anche a “perforazioni” e trivellazioni”.

La trivellazione, consiste in un’operazione di scavo in profondità, al fine a esempio di prelevare campioni per indagini geologiche o aprire pozzi.

Ugualmente la perforazione consiste nell’apertura di fori attraverso una materia compatta, quale può essere il terreno.

Va da sé che entrambe queste operazioni presuppongono un livello di penetrazione che va al di là della parte compresa tra il substrato roccioso e la superficie.

Ne discende, come sostenuto anche da alcune Agenzie regionali di protezione dell’ambiente, che anche il sottosuolo possa andare a comporre l’insieme di terre e rocce da scavo normato dal DPR, purché ciò avvenga nel rispetto dei criteri qualitativi e degli aspetti procedurali previsti dalla normativa (si veda in tal senso Arpa Piemonte).

Una volta attribuita detta qualifica si rammenta che le terre e rocce:

- potranno essere gestite come sottoprodotti, al ricorrere delle condizioni di cui all’articolo 4 del DPR 120/2017;
- in alternativa andranno gestite come rifiuti;

- a meno che non si rientri nell’esclusione prevista dall’articolo 185 del TUA.

Quest’ultima norma in particolare fa riferimento al suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato.



**In definitiva, anche il sottosuolo rientra nella nozione di terre e rocce purché rispetti i limiti quali-quantitativi previsti dalla legge.**

4.3.15.3.

## CORSI ON LINE

### TERRE E ROCCE DA SCAVO

#### PROGRAMMA DEL CORSO:

- Quadro normativo: il nuovo DPR 13 giugno 2017 n. 120
- Le nuove definizioni
- Le esclusioni
- La gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotto
- Cantieri di grandi dimensioni
- Cantieri non sottoposti a VIA o AIA
- Cantieri di piccole dimensioni
- Terre e rocce da scavo come rifiuto
- Terre e rocce da scavo escluse
- Responsabilità
- Sanzioni

**\*ONLINE\***

**17 SETTEMBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30**

**04 NOVEMBRE 2020 - ore 11:00 - 12:30**

**DOCENTE:**

**Dott.ssa Letizia Zavatti**

**COSTO DEL CORSO:**

**99 euro (IVA ESCLUSA)**

## 4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.3.



**Può essere confiscata la discarica abusiva in caso di estinzione del reato?**

Il quesito trae spunto dalla recente pronuncia della Corte di Cassazione del 29 maggio 2020, n. 16436.

Nello specifico, nella controversia in questione, l'imputato, accusato del reato di cui all'art. 256 comma 3 del TUA, impugnava la sentenza di secondo grado con cui veniva disposto di non doversi procedere nei suoi confronti per l'avvenuta prescrizione del reato ma veniva comunque confermata la **confisca obbligatoria del terreno su cui era costituita e mantenuta la discarica**.

A fronte della suddetta sentenza in Corte di Appello, quindi, l'imputato presentava ricorso in Cassazione, chiedendo l'annullamento della sentenza con un unico motivo di ricorso ovvero la violazione di legge in relazione all'erronea applicazione dell'art. 256 comma 3 del TUA per la mancata revoca della confisca.

A tal proposito, infatti, il ricorrente lamentava che il giudice di secondo grado aveva violato la legge in quanto la disposizione di cui all'art. 256 comma 3 che consentirebbe la confisca solo in caso di sentenza di condanna e di applicazione di pena ex art. 444 c.p.p. e non nel caso di sentenza di prescrizione, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità.

La risoluzione della controversia, pertanto, come affermato poi anche dagli Ermellini nella suddetta pronuncia, si basa sul testo dell'art. 256 comma 3 ai sensi del quale: *“Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del partecipante al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi”*.

Ebbene, la Corte di Cassazione, facendo leva sulle disposizioni della suddetta norma ha ritenuto il ricorso fondato motivando che: *“L'art. 256, comma 3 d.lgs.152 del 2006 stabilisce che “alla sentenza di*

*condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 cod.proc.pen.” consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la di-scarica abusiva se di proprietà dell'autore o del partecipante al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.*

*La confisca è, pacificamente, obbligatoria, come si desume dall'inequivoco tenore della norma, che non ammette alcuna alternativa, pur non indicando espressamente tale obbligatorietà come invece avviene nell'articolo 259, comma 2, dove viene utilizzata l'espressione «consegue obbligatoriamente la confisca». [...]*

*Il tenore della disposizione richiamata è, però, estremamente chiaro nello stabilire che la confisca è applicabile soltanto in caso di condanna o applicazione pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., tanto che la sua perentorietà è stata indicata tra le ragioni che consentono di escluderne l'applicabilità con il decreto penale di condanna (Sez.3, n. 26548 del 2/07/2008, Sez. 3, n. 24659, 15/06/2009)”*.

Gli Ermellini, inoltre, hanno anche specificato che la confisca della discarica abusiva non poteva essere disposta nemmeno ai sensi dell'art. 240 comma 2 c.p. precisando che: *“un'area adibita a discarica abusiva non rientra certamente tra le ipotesi di cui all'art. 240, comma 2 cod. pen., sia perché la realizzazione e la gestione di una discarica, se debitamente autorizzata, è lecita; quanto per il fatto che la disposizione che la prevede consente la soggezione a confisca obbligatoria solo se l'area appartiene all'autore o al partecipante al reato”*.



**La Corte di Cassazione, pertanto, con la pronuncia del 29 maggio 2020, n. 16436 ha accolto il ricorso, annullando senza rinvio la sentenza di primo grado ed ha ribadito il principio di diritto per cui, in base alle disposizioni dell'art. 256 comma 3, la dichiarazione di estinzione del reato per l'intervenuta prescrizione, comporta l'impossibilità di confiscare l'area adibita a discarica abusiva.**



**Si possono spandere i liquami zootecnici sul suolo indipendentemente da finalità agricole?**

Lo spandimento delle feci provenienti da animali per uso diverso da quello agricolo rientra nel campo di applicazione della disciplina dei rifiuti.

La cassazione nella recente pronuncia n. 9717 del 11 marzo 2020 si pronuncia in ordine ad una fattispecie nella quale un titolare di una azienda agricola aveva riversato sul terreno reflui e letame. È in questione la responsabilità ex art. 256 d.lgs. 152/2006.

Ebbene, la Corte ricorda il confine tra disciplina degli scarichi e dei rifiuti. La disciplina degli scarichi trova applicazione solo se il collegamento fra ciclo di produzione e recapito finale sia diretto ed attuato mediante una condotta o altro sistema stabile di collettamento costituito da un sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza, senza soluzione di continuità, in modo artificiale o meno, i reflui fino al corpo ricettore. In tutti gli altri casi nei quali manchi il nesso funzionale e diretto delle acque reflue con il corpo ricettore si verte invece nell'ambito della disciplina sui rifiuti. **I liquami prodotti dall'allevamento di bovini, gestito da una azienda agricola, non sono assimilabili alle acque di scarico ex art. 101 comma 7 del d.lgs n. 152/06<sup>1</sup>.**

Il ragionamento prosegue argomentando che la riconducibilità della condotta all'art. 256 d. lgs. 152/2006 si potrebbe escludere solo quando le materie fecali sono impiegate nell'attività agricola. Quindi, indipendentemente dalla natura liquida o solida degli escrementi, si sarebbe dovuto, invece di spandere, stoccare nell'attesa dello spandimento a fini agricoli o in alternativa affidarli ad un'impresa autorizzata allo smaltimento.

In precedenti pronunce si era già affermato che la fertirrigazione, quale presupposto di sottrazione delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti, richiede, in primo luogo, l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, nonché l'adeguatezza di quantità e qualità degli effluenti e dei tempi e modalità di distribuzione al tipo e fabbisogno delle colture e, in secondo luogo, l'assenza di dati sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione, quali, ad esempio, lo spandimento di liquami lasciati scorrere per caduta a fine ciclo vegetativo<sup>2</sup>.

Si presuppone l'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze e la compatibilità di condizioni e modalità di utilizzazione delle stesse con tale pratica<sup>3</sup>.



**In conclusione, al di là di una finalità agricola non possono spandersi liquami prodotti dall'allevamento di bovini della propria azienda.**

1 Art. 101, comma 7: "Salvo quanto previsto dall'articolo 112, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue:

a) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;

b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;

c) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;

d) provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;

e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;

f) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore".

2 Cass. Sez. III, del 23 agosto 2019, n. 36367.

3 Cass. Sez. III, del 2 aprile 2013, n. 15043.

## 4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.3.



**È di competenza dell'ANAC il monitoraggio dei Criteri Ambientali Minimi (CAM)?**

L'art. 34 D.lgs. 50/2016 dispone che le Stazioni appaltanti che intendono acquistare beni, lavori e servizi rientranti nelle categorie espressamente individuate dal “*Piano d’Azione Nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)*” sono obbligate ad inserire nei bandi di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali individuate dai Criteri Ambientali Minimi (CAM)<sup>1</sup>.

In particolare, il PAN GPP - oltre a fornire un quadro generale sul *Green Public Procurement* e definire gli obiettivi nazionali di *green economy* - identifica le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritarie per gli impatti ambientali e i volumi di spesa sui quali definire i “*Criteri Ambientali Minimi*”, ossia i requisiti ambientali volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale, tenuto conto della disponibilità di mercato.

La definizione dei CAM viene effettuata dal Comitato di Gestione del GPP, il quale assicura la gestione del Piano d’Azione nazionale e svolge attività di coordinamento tecnico. Il Comitato si avvale, per l’elaborazione dei Criteri Ambientali Minimi, di Gruppi di lavoro tecnici composti da rappresentanti della Pubblica amministrazione e delle centrali di committenza, di enti di ricerca, delle Università e dei membri delle associazioni di categoria degli operatori economici del settore di riferimento.

Posto quanto sopra, occorre rilevare che in merito al profilo del *controllo* sugli obiettivi del PAN GPP e sull’applicazione dei CAM, la Comunicazione della Commissione europea COM (2008) 400 ha sottolineato l’importanza di attivare un monitoraggio per valutare il raggiungimento degli obiettivi europei in materia di “*green public procurement*”.

Inoltre, la Direttiva europea 2014/24/UE<sup>2</sup> sugli appalti pubblici, dispone che la Commissione Europea richieda informazioni agli Stati membri in merito all’uso strategico degli appalti.

In tale quadro l’art. 213, comma 9<sup>3</sup>, D.lgs. 50/2016, come modificato e integrato dal D.lgs. 56/2017, attribuisce all’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) il compito di monitorare, attraverso la sezione centrale dell’Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture:

- l’applicazione dei Criteri Ambientali Minimi fissati con Decreto del Ministero dell’Ambiente;
- il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d’azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione.

Il monitoraggio è consentito anche grazie alla gestione da parte dell’ANAC della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, nella quale confluiscono, oltre alle informazioni acquisite per competenza tramite i propri sistemi informatizzati, tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale<sup>4</sup>.

In armonia con tali attribuzioni l’ANAC ed il Ministero dell’Ambiente hanno sottoscritto, in data 19 marzo 2018, un Protocollo d’Intesa avente ad oggetto *la collaborazione in materia di rilevazione degli appalti rispettosi dei criteri di sostenibilità ambientale*. Con tale atto, le Parti si sono impegnate a collaborare - ciascuna nell’ambito delle proprie competenze istituzionali - al fine di garantire il rispetto delle norme del Codice dei Contratti Pubblici in materia ambientale.

Più precisamente, il Protocollo prevede il consolidamento di un rapporto di collaborazione con riferimento al *monitoraggio* e alla *vigilanza* sull’applicazione dei Criteri Ambientali Minimi e, in particolare:

- la definizione delle *eventuali informazioni necessarie al controllo* sia nella fase di aggiudicazione che di esecuzione dei contratti pubblici;
- la definizione di *indicatori di criticità nella fase esecutiva dei contratti*;
- la definizione di *criteri di sostenibilità ambientale*, volti all’individuazione di casi specifici da inserire nei piani di vigilanza ANAC.

Inoltre, il Protocollo prevede che la collaborazione abbia ad oggetto l’attività regolatrice dell’ANAC, attraverso la condivisione di atti di indirizzo, linee guida, clausole-tipo per bandi e capitolati e simili atti, che vengono ritenuti necessari ai fini di una ottimale attuazione delle norme in materia di sostenibilità ambientale degli acquisti pubblici, al fine di fornire ausilio alle Stazioni appaltanti, garantendo altresì uniformità di indirizzi.



**Pertanto si può evincere che il soggetto individuato al monitoraggio degli obblighi di inserimento nei bandi di gara delle clausole inerenti i criteri ambientali minimi, è l’ANAC se non altro per il suo ruolo di autorità di controllo degli appalti pubblici.**

1 Art. 34. D.lgs. 50/2016. “*Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*”.

2 Art. 83, par. 3, Direttiva europea 2014/24/UE “*Appalti pubblici*”.

3 Art. 213 (Autorità Nazionale Anticorruzione), comma 9 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

4 Art. 213 (Autorità Nazionale Anticorruzione), comma 8 D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.



**Nel quadro di una gestione integrata delle risorse idriche è stato emanato un nuovo regolamento europeo?**

4.3.19.3.

Si tratta del **Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020** recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua, che dispone prescrizioni minime applicabili alla qualità dell'acqua e al relativo monitoraggio, nonché disposizioni sulla gestione dei rischi, e sull'utilizzo sicuro delle acque affinate nel quadro di una gestione integrata delle risorse idriche.

Lo scopo è garantire la sicurezza delle acque affinate a fini irrigui in agricoltura, onde assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana e animale, promuovere l'economia circolare, favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici, e contribuire agli obiettivi della direttiva 2000/60/CE. Ciò al fine di coordinare i Paesi europei in ordine al problema comune della scarsità idrica.

Ma quale è l'ambito? **Il regolamento si applica ogni volta che le acque reflue urbane trattate sono riutilizzate, in conformità dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 91/271/CEE, a fini irrigui in agricoltura.**

Come si specifica nel considerando 11, tale riutilizzo può contribuire a promuovere l'economia circolare recuperando i nutrienti dalle acque affinate e applicandoli ai raccolti mediante tecniche di fertirrigazione. Addirittura si potrebbe ridurre potenzialmente la necessità di applicazioni integrative di concime minerale.

Ogni singolo Stato membro, ai sensi dell'art. 2, può decidere che non è opportuno riutilizzare l'acqua a fini irrigui in agricoltura in uno o più dei suoi distretti idrografici o parti di essi. Ciò secondo criteri espressamente indicati:

- condizioni geografiche e climatiche del distretto idrografico o parti di esso;
- pressioni sulle altre risorse idriche e lo stato di queste ultime, compreso lo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei di cui alla direttiva 2000/60/CE;
- pressioni sui corpi idrici superficiali in cui le acque reflue urbane trattate sono scaricate e lo stato di tali corpi idrici;
- costi ambientali e in termini di risorse che com-

portano le acque affinate e altre risorse idriche.

Esiste anche un piano di gestione dei rischi connessi al riutilizzo dell'acqua, elaborato ai sensi dell'art. 5 dal gestore dell'impianto di affinamento, da altre parti responsabili e dagli utilizzatori finali, a seconda dei casi.

Le finalità del piano sono così indicate:

- stabilire le prescrizioni necessarie per il gestore dell'impianto di affinamento oltre a quelle specificate nell'allegato I, in conformità dell'allegato II, punto B), per attenuare ulteriormente i rischi prima del punto di conformità;
- individuare i pericoli, i rischi e le adeguate misure preventive e/o le eventuali misure correttive in conformità dell'allegato II, punto C);
- individuare ulteriori barriere nel sistema di riutilizzo dell'acqua, e stabilire ulteriori prescrizioni, necessarie dopo il punto di conformità per garantire che il sistema di riutilizzo dell'acqua è sicuro, comprese le condizioni relative alla distribuzione, allo stoccaggio e all'utilizzo, se del caso, e individuare le parti responsabili del rispetto di tali prescrizioni.



**In conclusione, si parla del Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua, che detta quindi regole per un riutilizzo sicuro delle acque reflue urbane in agricoltura.**



**Il Modello 231 può evitare l'esclusione da gara di appalto per gravi illeciti professionali?**

Il quesito trae origine dalla necessità, di un offerente in una gara di appalto, di comprendere come mitigare e delineare i confini della discrezionalità della Stazione appaltante in un caso di esclusione per *gravi illeciti professionali*.

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.

Detto Decreto, individua al suo articolo 80, le possibili *cause di esclusione* da una procedura ad evidenza pubblica e il comma 5 dispone il potere di esclusione in capo alle stazioni appaltanti nei confronti degli operatori economici che si trovino in specifiche situazioni indicate nella norma.

Tra queste, la lettera c) del citato comma 5, prevede la facoltà per la Stazione Appaltante di **escludere un operatore economico, previa adeguata dimostrazione, che si sia reso colpevole di gravi illeciti professionali tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità.**

Il codice dei contratti pubblici nella sua precedente versione prevedeva all'art. 38 comma 1 lett. f) prevedeva l'esclusione di quegli offerenti che, *“secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante”*.

A tal proposito una recente pronuncia, la sentenza 158 del 2020 della quinta sezione del Consiglio di Stato si è pronunciata su alcuni aspetti connessi ai motivi di esclusione di un offerente da gara di appalto.

Il *grave errore professionale* è stato trasposto nell'odierna normativa in *grave illecito professionale* e su questa definizione il CdS cita anche la normativa europea (Direttiva 2004/18/UE art. 45) per individuare la corretta dicitura richiamando sempre concetti legati ad una *“grave mancanza”* o *“grave cattiva condotta”* nello svolgimento dell'attività profes-

nale.

Il Consiglio di Stato motivando il rigetto del secondo motivo di impugnazione ha precisato che *“ai fini dell'esclusione di un concorrente, non è necessario un accertamento definitivo dei pregressi inadempimenti, ma è sufficiente una motivata valutazione dell'amministrazione in ordine agli elementi che denotino una grave negligenza o malafede del concorrente, tale da far ragionevolmente venir meno l'affidabilità e dunque la fiducia nell'impresa. Questa valutazione esprime un potere discrezionale che resta soggetto al controllo e al sindacato giurisdizionale nei soli e consueti limiti della manifesta illogicità, irrazionalità o errore sui fatti”*.

La sentenza tuttavia non individua gli elementi posti a fondamento dell'esclusione nel caso di *grave illecito professionale* o di *grave mancanza*, lasciando così sempre e comunque una discrezionalità elevatissima in capo alle stazioni appaltanti.

Quanto alle misure autopulenti che può adottare la società (*misure di self cleaning*) il Consiglio si tuffa in un ginepraio dal quale riemerge mal concio tenendo in mano una distinzione tra misure che definisce di *ravvedimento operoso indotto* e altre *misure straordinarie di gestione sostegno e monitoraggio di imprese*.



Sulla base delle conclusioni rassegnate dalla recente pronuncia del Consiglio di Stato, l'adozione del Modello di Organizzazione Gestione e Controllo risulta una misura di *self cleaning* efficace solo per contrastare il caso di esclusione connesso ai reati presupposto espressamente indicati all'interno dell'art. 80 comma 1 del D.Lgs. 50/2016, non ritenendolo idoneo a evitare l'esclusione causata da gravi illeciti professionali.

# 4.4.

## SOMMARIO

- **4.4.3. Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza tra autonomia e rapporto di dipendenza**  
di *Lucia Giulivi* ..... 448

# “ Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza tra autonomia e rapporto di dipendenza ”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Il *Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza* è un soggetto che in base alla normativa, deve essere dotato di requisiti particolari che gli consentono di effettuare una vigilanza concreta sul rispetto della normativa anticorruzione e trasparenza.

Di norma il soggetto incaricato è un *dirigente*, ma che succede in quei piccoli enti o società in controllo pubblico in cui l'organico è talmente ridotto che lo stesso dirigente si trova altresì a ricoprire ruoli operativi?

Il presente articolo intende rispondere a questo interrogativo utilizzando le parole dell'ANAC e cercando di far aderire alla realtà l'utopia normativa che mal si attaglia alle piccole realtà pubbliche e partecipate pubbliche.

Nella disamina dei caratteri fondamentali dell'RPCT occorre valutare altresì il ruolo di dipendenza che lega l'incaricato alla società vigilata soprattutto con riguardo ai casi in cui una società in controllo pubblico intenda nominare un soggetto in distacco presso il socio privato.

## IN SINTESI

- Il RPCT deve essere nominato all'interno dell'ente vigilato da parte dell'organo di indirizzo il quale deve tenere in debita considerazione il suo ruolo all'interno dell'ente;
- nello specifico il soggetto nominato deve essere un dirigente il quale in ogni caso non deve ricoprire ruoli decisionali all'interno delle aree maggiormente esposte al rischio corruttivo;
- nel caso in cui non ci siano dirigenti in grado di ricoprire detto ruolo, potrà essere nominato un dipendente con caratteristiche idonee di professionalità e conoscenza della materia;
- in ogni caso il soggetto incaricato deve essere legato da un rapporto di dipendenza con l'ente sul quale opera la vigilanza;
- qualora l'ente intenda nominare un lavoratore in distacco non venendo meno in tale rapporto contrattuale il vincolo di dipendenza con il soggetto distaccante l'ente dovrà fornire adeguate motivazioni a supporto della scelta operata.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

## 1. Il RPCT: nomina, requisiti e compiti

Il *Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza* è il soggetto impegnato nell'assolvimento di compiti di vigilanza e di prevenzione rispetto a condotte corruttive commesse in danno al soggetto pubblico, o in controllo pubblico, nonché alla verifica dell'ottemperanza agli oneri di pubblicazione richiesti dalla normativa in materia di trasparenza.

\*\*\*

### 1.1. Nomina

Per comprendere come debba essere nominato il RPCT occorre far rimando all'art. 1 della Legge n. 190 del 2012 il quale, al suo comma 7, prevede che: *“L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39”*.

Dalla disamina della disposizione in commento si evince che:

- il RPCT deve essere individuato e nominato dall'organo di indirizzo della società vigilata<sup>1</sup>;
- l'organo di indirizzo della società deve altresì compiere modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Il RPCT dovrà quindi essere, **preferibilmente**, un **dirigente interno all'ente** (profilo sul quale ci si soffermerà nel paragrafo seguente), **che goda di una sufficiente autonomia organizzativa**.

Allo stesso tempo il RPCT deve essere **terzo rispetto ai compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo** al fine di non incorrere in posizioni di conflitto d'interessi che gli impediscano di intraprendere attività di segnalazione alle competenti autorità.

Il titolo di preferenza rispetto all'inquadramento dirigenziale del RPCT non esclude la possibilità che la società in controllo pubblico possa decidere diversamente laddove si riscontri una carenza organizzativa nell'ente.

In tale evenienza, ove sia impossibile la nomina di un dirigente quale RPCT, occorre richiamare le soluzioni organizzative prospettate nelle Linee Guida di cui alla Delibera 1134/2017 contenute altresì nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019.

In particolare le **linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017** dispongono che nel caso in cui *“la società sia priva di dirigenti o i dirigenti siano in numero limitato e risultino tutti assegnati allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, l'incarico di RPCT può essere affidato a un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le competenze adeguate”*.

L'Autorità ha altresì precisato che in strutture organizzative di ridotte dimensioni, il RPCT potrà essere individuato in un *“dipendente con posizione organizzativa o, comunque, in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. Tale scelta deve in ogni caso essere opportunamente motivata”*.

La scelta del RPCT dovrà essere quindi operata:

- in conformità con quanto indicato nell'art. 1 comma 7 della L. 190/2012;
- sulla base delle indicazioni dell'ANAC;

1 Laddove per organo di indirizzo in un ente privato occorre far rimando al D.Lgs. 39 del 2013 (*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*) che all'art. 1 (definizioni) comma 2 lettera l) precisa che: *“per «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», gli incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico”*.

## SANZIONI

di Lucia Giulivi

- tenendo in conto le caratteristiche strutturali dell'ente nel rispetto della propria autonomia organizzativa.

Alla luce di quanto brevemente esposto si può asserire che non risultano motivi ostativi nella nomina di un dipendente, privo della qualifica dirigenziale, sebbene tale scelta dovrà essere attentamente motivata dall'organo di indirizzo della società ovvero dal Consiglio di Amministrazione della stessa.

\*\*\*

### 1.2. Requisiti soggettivi

La l. 190/2012 non fornisce specifiche indicazioni sui requisiti soggettivi necessari per essere nominati RPCT, l'ANAC invece ha precisato che *“il RPCT debba essere selezionato tra quei soggetti che abbiano dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e non siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari”*<sup>2</sup>.

La condotta integerrima del RPCT viene valutata in base alla assenza, in capo al soggetto incaricato, di procedimenti penali e nei casi di rinvio a giudizio nonché le condanne erariali anche non definitive da parte della Corte dei Conti per comportamento doloso (Cfr. Delibera n. 650 del 17 luglio 2019 dell'ANAC).

Rilevano, altresì, quali elementi da assumere nella valutazione della condotta integerrima dell'RPCT, le pronunce di natura disciplinare che dovranno essere valutate caso per caso dall'organo di indirizzo della società.

In ogni caso dovrà essere imposto in capo al soggetto designato l'onere di informare l'organo di indirizzo della società sulla sopravvenienza di procedimenti penali o di altro tipo a suo carico.

\*\*\*

### 1.3. Compiti

I compiti affidati al RPCT possono essere così brevemente riassunti:

| RIFERIMENTO NORMATIVO            | ADEMPIMENTO  |
|----------------------------------|--|
| L. 190/2012 art. 1 c. 8          | Propone entro il 31 gennaio di ogni anno all'organo di indirizzo della società il piano triennale per la prevenzione della corruzione che deve essere trasmesso all'ANAC   |
| L. 190/2012 art. 1 c. 8-bis      | Fornisce all'OIV eventualmente nominato dall'ente le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo   |
| L. 190/2012 art. 1 c. 9 lett. c) | Vigila sull'effettiva applicazione del Piano Triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza  |
| L. 190/2012 art. 1 c. 10         | Provvede:<br>a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;<br>b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione. |
| L. 190/2012 art. 1 c. 14         | Redige la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta ivi compreso il rendiconto dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel piano triennale   |
| D.Lgs. 33/2013 art 5 c.7         | Effettua il riesame degli accessi civici nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine. Il RPCT deve rispondere all'istanza di riesame entro venti giorni.   |
| D.Lgs. 33/2013 art 5 c.10        | Effettua la segnalazione all'ufficio di disciplina nel caso in cui l'accesso civico riguarda informazioni che avrebbero dovuto essere pubblicate.  |
| D.Lgs. 33/2013 art. 43           | Verifica gli adempimenti di trasparenza imposti alla società e precisamente l'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione imposti dalla normativa compiendo eventualmente le dovute segnalazioni sui ritardi di pubblicazione all'organo di indirizzo, all'OIV, all'ANAC e laddove necessario all'ufficio di disciplina  |
| d.P.R. 62/2013 art. 15 c. 3      | Cura la diffusione del codice di comportamento   |
| D.Lgs. 165/2001 art. 54-bis      | Riceve le segnalazioni compiute dai dipendenti relativamente a notizie di eventi corruttivi  |

2 Cfr. [https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/PNA2019\\_Delibera\\_1064\\_13novembre\\_sito.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/PNA2019_Delibera_1064_13novembre_sito.pdf) PNA 2019 pag. 90.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

Chiariti i compiti del RPCT e verificati i requisiti per poter essere nominato *Responsabile*, si vuole offrire uno spunto di riflessione con riguardo al lavoratore in distacco cioè quel lavoratore che viene temporaneamente asservito ad una società diversa da quella in controllo pubblico che lo intende nominare.

\*\*\*

## 2. Sul rapporto di lavoro esistente tra l'ente e il soggetto incaricato

La normativa richiamata nel paragrafo precedente ha fornito giuridiche precisazioni con riguardo alla necessità che il RPCT sia un soggetto interno all'ente e che questi goda della sufficiente autonomia gestionale.

In ragione di quanto assunto e tenendo in debita considerazione l'**autonomia organizzativa** lasciata all'ente in controllo pubblico che si trova a nominare detto soggetto si vuole valutare il particolare caso del lavoratore *in distacco* verificando se questo possa ritenersi quale soggetto interno all'ente e quindi in grado di poter assolvere al compito di RPCT per la distaccante

\*\*\*

### 2.1. Il distacco

Ponendo il caso di una società in controllo pubblico soggetta all'applicazione del *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (di seguito anche TUSP) che all'art. 1 comma 3 prevede che *“per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato”*.

Per quanto d'interesse, l'articolo 19 (*gestione del personale*) del TUSP (di cui al D.Lgs. 175/2016) prevede che *“salvo quanto previsto dal presente Decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi”*.

Medesima disposizione si riscontra nel D. Lgs. 165/2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*) che al suo art. 2 (*Fonti*) comma 2 prevede che *“I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili”*.

Le norme in commento pertanto consentono di fare ricorso alla disciplina di diritto privato anche nei confronti delle società partecipate pubbliche, per tutto quanto non espressamente previsto all'interno del TUSP e del Decreto 165.

Ne deriva che, non essendo prevista una disciplina puntuale in materia di *distacco* nei citati decreti<sup>3</sup>, dovrà trovare applicazione il D.Lgs. 276/2003 (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*).

Nello specifico, per quel che interessa, il D.Lgs. n. 276/2003 all'art. 30 regola il *distacco* del lavoratore, istituito in base al quale *“un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa”*.

Ad evitare che il distacco configuri, un'interposizione vietata di manodopera, soccorre il requisito dell'*interesse dell'imprenditore distaccante* che deve essere un interesse di natura spiccatamente imprenditoriale (come ad esempio ragioni produttive, organizzative, commerciali, etc.) a distaccare per un certo periodo,

3 La sola disposizione presente all'interno del D.Lgs. 165/2001 riguarda il passaggio tra PA inteso come *comando* che tuttavia mantiene i medesimi requisiti del *distacco*. Sul punto la Corte dei Conti, sezione regionale per la Regione Sicilia, con la deliberazione 26 ottobre 2017, n. 177, dopo aver richiamato che caratteristiche del *comando* sono la *“temporaneità e l'interesse dell'amministrazione ricevente”*, ha ricordato che il *“provvedimento di comando, dunque, non comporta una novazione soggettiva del rapporto di lavoro né, tanto meno, la costituzione di un rapporto di impiego comunque conformato con l'amministrazione destinataria delle prestazioni, ma determina esclusivamente una modificazione oggettiva del rapporto originario, nel senso che sorge nell'impiegato l'obbligo di prestare servizio nell'interesse immediato del diverso ente e di sottostare al relativo potere gerarchico (direttivo e disciplinare), mentre lo stato giuridico ed economico del “comandato” resta regolato alla stregua dell'ordinamento proprio dell'ente “comandante”*.

## SANZIONI

di Lucia Giulivi

un lavoratore presso un altro imprenditore.

Ciò può verificarsi, per esempio, nel caso di società collegate, qualora vi sia interesse a sviluppare i reciproci rapporti.

Unitamente all'interesse, **requisito costitutivo del distacco è la "temporaneità"** del medesimo, che, peraltro, è interpretata in modo elastico in giurisprudenza fino ad avvalorare distacchi anche molto lunghi.

Qualora venga accertata la carenza di tali requisiti, si cadrebbe nell'ipotesi di **distacco irregolare**, che produce le medesime conseguenze della violazione del divieto di interposizione, con facoltà, per il lavoratore distaccato, di agire in giudizio per la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze del datore beneficiario del distacco (art.30, c. 4-bis).

Una volta che il distacco sia stato disposto, il potere direttivo è esercitato dal datore di lavoro presso cui il lavoratore, **pur senza esserne dipendente**, rende la prestazione, ma il **datore di lavoro originario rimane responsabile del trattamento economico<sup>4</sup> e normativo spettante al lavoratore** (art. 30 c.2)<sup>5</sup>.

Quindi il distacco consente di mantenere il rapporto di dipendenza con il datore di lavoro originario pur conferendo il potere direttivo nei confronti del lavoratore al datore di lavoro in favore del quale viene compiuto il distacco.

La condizione lavorativa ora descritta, risulta conforme ai requisiti richiesti al RPCT il quale, si ribadisce deve:

- **essere un dirigente ovvero laddove l'organico non lo consenta un dipendente con condotta integerrima;**
- **godere di autonomia** nei confronti della società partecipata pubblica, autonomia che nel caso di lavoratore in distacco è garantita dal "*passaggio del potere direttivo*" a un datore di lavoro diverso rispetto a quello distaccante;
- **avere le competenze** per assolvere ai compiti richiesti al RPCT;
- **essere interno all'ente** elemento presente anche nel caso di distacco che non comporta la caducazione del rapporto di dipendenza rispetto al distaccante.

**Pertanto non risultano esservi profili ostativi rispetto all'affidamento del ruolo di RPCT all'operatore in distacco a condizione che sia fornita compiuta mo-**

**tivazione della scelta fatta rispetto all'incaricato e a patto che questo non sia impiegato in aree operative a rischio corruttivo elevato.**

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Volendo offrire un quadro completo e sintetico di quanto indicato in narrativa si può affermare che:

Il RPCT è nominato dall'organo di indirizzo della società in partecipazione pubblica così come previsto dall'art. 1 comma 7 della L. 190/2012.

- Il soggetto incaricato deve avere preferibilmente un profilo dirigenziale all'interno dell'ente tuttavia, laddove la struttura organica dello stesso non consenta di individuare un dirigente atto a ricoprire il ruolo di RPCT, la società potrà nominare un dipendente con profilo non dirigenziale.
- Il soggetto individuato per ricoprire la carica di RPCT dovrà evitare di svolgere un ruolo dirigenziale nelle aree maggiormente interessate dal rischio corruttivo e dovrà avere una condotta *integerrima*.
- Detto soggetto pertanto non potrà essere individuato al di fuori dell'ente che lo intende nominare quale Responsabile per l'anticorruzione e la trasparenza dovendo in ogni caso essere un soggetto interno.
- Quanto alla forma contrattuale che lega il soggetto ipoteticamente insignito del ruolo di RPCT e l'ente vigilato non vi sono indicazioni da parte dell'ANAC né dalla normativa di settore.
- Pertanto anche il lavoratore in distacco ovvero comandato, rimanendo comunque alle dipendenze del distaccante o dell'ente comandante, potrà essere individuato quale RPCT.
- L'ente dovrà puntualmente motivare le ragioni che hanno portato all'individuazione del soggetto nominato, nell'atto di nomina trasmesso all'ANAC, esplicitando i motivi sottesi alla scelta compiuta nel pieno esercizio dell'autonomia organizzativa propria dell'ente medesimo.

4 In relazione al fatto che svolgono per tutta la durata del distacco la prestazione nell'interesse del distaccante, i lavoratori non acquisiscono alcun diritto a ricevere un trattamento economico e normativo equiparato a quello dei dipendenti del distaccatario.

5 Nella prassi, di quelle somme è poi richiesto il rimborso all'utilizzatore del dipendente; rimane una consuetudine che non è obbligatoria.



ambiente legale  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

# Il Nuovo Testo Unico Ambientale

**\*ONLINE\* - DIRETTA WEBINAR**

*dal 21 al 24 SETTEMBRE 2020*

*dal 19 al 22 OTTOBRE 2020*

*dal 16 al 19 NOVEMBRE 2020*

**COSTO DEL CORSO**

**346,50** (IVA esclusa)



Tra le modifiche, si segnalano quelle che riguardano il Testo Unico Ambientale (in materia di definizioni, classificazione, imballaggi e sulla gestione dei rifiuti in generale), la normativa sulle discariche di rifiuti, sui veicoli fuori uso, sulle pile e sui rifiuti da apparecchiature elettriche e elettroniche.

Modifiche che, in alcuni casi sono state marginali, ma in altri hanno determinato una vera e propria rivoluzione nell'impianto di gestione di determinate tipologie di rifiuti.

Modifiche che lasciano ancora molti interrogativi aperti.

Facciamo insieme un viaggio per ripercorrerne le principali novità, al fine di anticipare i prossimi passi delle aziende, fornendogli al contempo strumenti utili per realizzare al meglio questo passaggio verso un'economia sempre più circolare.

Grazie all'individuazione di strategie lungimiranti ed efficaci sarà possibile accelerare la transizione verso un modello di economia circolare vantaggioso per tutti i soggetti coinvolti.

Le Direttive sulla Circular Economy – pubblicate nel giugno del 2018 – con dead line di recepimento nel nostro ordinamento fissata a luglio 2020, apportano significative novità nell'impianto della gestione dei rifiuti.

Il corso, nella sua formula intensiva, si compone di 4 Moduli al giorno, da Lunedì a Giovedì.

Tutti i nostri corsi si svolgono *in diretta* sulla piattaforma *Zoom Webinar*.

Vista l'importanza del Corso per tutti gli operatori del settore, Ambiente Legale ha previsto TRE EDIZIONI:

dal 21 al 24 Settembre 2020 · dal 19 al 22 Ottobre 2020 · dal 16 al 19 Novembre 2020

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it) • [formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)



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](http://www.ambientelegale.it)

[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it)