RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI

ANNO III - N. 5 - Settembre-Ottobre 2018
ISSN 2611-5220

ambiente legale DIGESTA

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

1 AGGIORNAMENTO 823

1.24. La responsabilità estesa del produttore (EPR): vera novità o concetto già noto?
1.25. Al via la stretta sugli sfalci e le potature
1.26. L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione
1.27. Le nuove frontiere dell'Ecodesign

2 FOCUS 847

2.21. *Check up* alla normativa in tema di rifiuti: una diagnosi sconfortante
2.22. Le clausole sociali impositive di uno specifico contratto collettivo nazionale
2.23. La gestione dei rifiuti da incidenti stradali
2.24. Da ecopiazzole a centri comunali di raccolta
2.25. La c.d. "*mediazione ambientale*": un'opportunità o una inattuabile estensione concettuale?

3 GESTIONE 893

3.22. Il silenzio assenso in materia ambientale e la conferenza di servizi ex art. 208 TUA
3.23. Quando si resta con la TARI: le risultanze dei fabbisogni standard e la deroga al metodo normalizzato
3.24. La validità spazio-temporale delle analisi delle terre e rocce da scavo
3.25. Invio IV copia del formulario via p.e.c.: soluzione praticabile o meramente auspicabile?
3.26. I rischi della gestione delle merci pericolose tra rifiuti e responsabilità

4 RUBRICHE 925

4.1. Tribunale
20 massime
4.2. Il punto sull'Albo
Nuove delibere e circolari di chiarimento emanate dal Comitato Nazionale
4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Le misure di prevenzione e le conseguenze in caso di raggruppamento temporaneo d'imprese

14

www.ambientelegaledigesta.it

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016
Poste Italiane Spa - Spedizione in Abbonamento Postale - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n° 46) art. 1, comma 1, C1/TR/5050

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

indice

1. AGGIORNAMENTO 823

- **1.24. La responsabilità estesa del produttore (EPR): vera novità o concetto già noto?** 824
- **1.25. Al via la stretta sugli sfalci e le potature, risospinti senza posa nel passato** 831
- **1.26. L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: caos applicativo di una normativa pacificamente ritenuta inadeguata alla tutela ambientale** 835
- **1.27. Le nuove frontiere dell'Ecodesign** 841

2. FOCUS 847

- **2.21. *Check up* alla normativa in tema di rifiuti: una diagnosi sconfortante** 848
- **2.22. Le clausole sociali impositive di uno specifico contratto collettivo nazionale tra libertà imprenditoriale e tutela del lavoro** 860
- **2.23. La gestione dei rifiuti da incidenti stradali (con particolare attenzione alle ipotesi derogatorie del TUA)** 869
- **2.24. Da ecopiazzole a centri comunali di raccolta: autorizzazione si o no?** 880
- **2.25. La c.d. "*mediazione ambientale*": un'opportunità o una inattuabile estensione concettuale?** 884

indice

3. GESTIONE 893

- 3.22. Il silenzio assenso in materia ambientale e la conferenza di servizi ex art. 208 TUA 894
- 3.23. Quando si resta con la TARI: le risultanze dei fabbisogni standard e la deroga al metodo normalizzato 899
- 3.24. La validità spazio-temporale delle analisi delle terre e rocce da scavo 905
- 3.25. Invio IV copia del formulario via p.e.c.: soluzione praticabile o meramente auspicabile? 916
- 3.26. I rischi della gestione delle merci pericolose tra rifiuti e responsabilità 919

4. RUBRICHE 925

- 4.1. Tribunale 927
  - 4.1.1. Penale 928
  - 4.1.2. Amministrativo 932
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 935
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 936
- 4.2. Il punto sull'Albo
  - 4.2.5. Nuove delibere e circolari di chiarimento emanate dal Comitato Nazionale 940
- 4.3. Quesiti 955
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
  - 4.4.5. Le misure di prevenzione e le conseguenze in caso di raggruppamento temporaneo d'imprese 978

Gli ultimi corsi dell'anno:
AFFRETTATI!

La corretta Gestione dei Rifiuti: tra novità normativa e prassi

COSTO: **199** euro (IVA esclusa)

Il Produttore di Rifiuti tra regole, responsabilità e sanzioni

COSTO: **149** euro (IVA esclusa)

DATE

MILANO	21 Novembre 2018
BOLOGNA	22 Novembre 2018
ROMA	06 Dicembre 2018

SCONTI

- 20% per tutti i nuovi abbonati alla rivista *"Ambiente Legale Digesta"*

- 10% iscrizioni di gruppo (2 o più persone) provenienti dalla stessa azienda

- 5% ex corsisti *Ambiente Legale*

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi

Avvocato esperto nel settore del diritto ambientale

Avv. Chiara Fiore

Avvocato partner Studio Legale Carissimi

E se i CORSI fossero GRATIS?

Scopri le offerte *All in One*, *All in One MAXI*

e *Speciale Enti Pubblici e Partecipate*

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 2531-5552 (versione cartacea)
ISSN 2611-5220 (versione digitale)

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

Coordinamento editoriale:
Dott.ssa Giovanna Galassi
redazione@ambientelegale.it

Layout e grafica:
Ester Chiocchia
grafica@ambientelegale.it

Ufficio commerciale (marketing e pubblicità):
Dott.ssa Claudia Pozzi
commerciale@ambientelegale.it

Servizio clienti e ufficio abbonamenti:
commerciale@ambientelegale.it
Terni: +39 0744.400738 Milano: +39 02.87366838
Bologna: +39 051.0353030 Roma: +39 06.94443170

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

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

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

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

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

Finito di stampare nel mese di Ottobre 2018
presso Rotomail Italia S.p.A. – Vignate (MI)

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

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

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

Condizioni di abbonamento 2018
(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2018)

Prezzi di abbonamento della rivista:
Formato cartaceo
- *annuale*: euro 345,00 (IVA assolta dall'editore)
- *biennale*: euro 690,00 (IVA assolta dall'editore)
- *triennale*: euro 828,00 (IVA assolta dall'editore)

Formato multimediale (in formato pdf)
(accesso riservato ai contenuti del sito)
- *annuale*: euro 245,00 (IVA inclusa)
- *biennale*: euro 490,00 (IVA inclusa)
- *triennale*: euro 588,00 (IVA inclusa)

Formato cartaceo più multimediale
(accesso riservato ai contenuti del sito)
- *annuale*: euro 395,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- *biennale*: euro 790,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- *triennale*: euro 948,00 (IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

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

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

Egregio abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La informiamo che i suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Ambiente legale Srl., con sede legale in Roma, via Bertoloni 44, 00197 Roma, titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati.
Ambiente legale Srl, utilizzerà i dati che La riguardano per amministrative e contabili. I suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dellart. 130, comma 4, del D.lgs. n. 196/2003, anche ai fini di vendita diretta di prodotti o di servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.lgs. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi alla PEC: ambientelegale@legalmail.it

news
AMBIENTALI

news ambientali

SCARICHI

Idrico: il ddl sull'acqua pubblica esclude le competenze dell'ARERA

Il ddl *"Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque"* è stato avviato dalla Camera alla discussione di urgenza. La proposta, che faceva parte del contratto di Governo, dovrà essere discussa entro dicembre.
Nel disegno di legge si specifica che l'acqua è un bene comune e tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e non mercificabili e costituiscono una risorsa che è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà. I distretti idrografici definiti ai sensi dell'articolo 54, comma 1, lettera t), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, costituiscono la dimensione ottimale di governo e di gestione dell'acqua. In sostanza si prevede la ridefinizione del sistema di pianificazione e gestione dell'acqua sulla base di ambiti di bacino idrografico.
Piuttosto eclatante è la previsione dell' esclusione dalle competenze dell'ARERA della definizione della tariffa e del controllo sulla gestione del SII e di tutto quanto riguarda la gestione della risorsa acqua, al fine di riportare tale competenza in capo al Ministero dell'ambiente.

GESTIONE RIFIUTI

UE: adottate conclusioni sulle migliori tecniche per il trattamento dei rifiuti

Il 10 agosto 2018 la Commissione Europea ha adottato, con la decisione n. 2018/114, le conclusioni afferenti le *Best Available Techniques* per il trattamento dei rifiuti.
Le medesime fanno riferimento alla direttiva 2010/75/Ue per il trattamento dei rifiuti, tendono a toccare diverse attività, tra cui: smaltimento (esclusa la discarica) di rifiuti non pericolosi con capacità superiore a 50 Mg al giorno; recupero di rifiuti non pericolosi con capacità superiore a 75 Mg al giorno; recupero e/o smaltimento(esclusa la discarica) di rifiuti pericolosi con capacità di oltre 10 Mg al giorno; deposito temporaneo (stoccaggio) di rifiuti pericolosi con capacità totale superiore a 50 Mg; trattamento a gestione indipendente di acque reflue provenienti da un'installazione svolgenti le attività precedenti.
Le conclusioni sulle *"Migliori tecniche disponibili"* per il trattamento dei rifiuti contengono la descrizione delle tecniche, informazioni per valutarne l'applicabilità, i livelli di emissione e di consumo associati nonché le indicazioni per il monitoraggio.

CLASSIFICAZIONE

UE e ISPRA: indicazioni sulla nuova definizione di Ecotossicità HP 14

Il 14.06.2017 è stato pubblicato in GUUE n. 150, il Regolamento UE 997/2017 che modifica l'Allegato III della Direttiva 2008/98/CE per quanto attiene l'attribuzione della caratteristica di pericolo *"ecotossico"* (HP 14), applicabile sull'intero territorio dell'Unione Europea a decorrere del 5.07.2018.
A seguito di ciò l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale) ha pubblicato un *"approccio metodologico per la valutazione della caratteristica di pericolo HP 14-Eco- tossico"*.
Data la grande complessità della nuova regolamentazione, che si basa in maniera estesa sulla normativa relativa alla classificazione delle sostanze e miscele pericolose (normativa *"Clp"*), l'ISPRA ha predisposto una nota metodologica per aiutare gli operatori e gli organismi di controllo nel valutare, nell'ambito della generale procedura di classificazione dei rifiuti, la caratteristica di pericolo HP 14.

SCARICHI

Fabbisogni standard e tariffa rifiuti

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 4 ottobre scorso, ha approvato in esame preliminare l'adozione della Nota metodologica di aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei Comuni per il 2019. La stesura verrà ora sottoposta alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.
Si ricorda che i fabbisogni standard entreranno in gioco in relazione alla tassa rifiuti a pieno regime a partire dal 2019. Infatti, ai sensi dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, comma 653 si disponeva che *"a partire dal 2016, nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard"*.
Se la legge del 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, c. 27, infatti, aveva rinviato al 2018 il termine entro il quale i Comuni nel determinare i costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti avrebbero dovuto avvalersi dei fabbisogni standard, la legge di bilancio 2018 non ha prorogato ulteriormente l'entrata in vigore della disposizione. Quindi, piena operatività nel 2019.

ALBO

Albo: affidamento bancario è unico strumento per dimostrare la capacità finanziaria

Se il decreto 28 aprile 1998, n. 406, consentiva che la dimostrazione della capacità finanziaria avvenisse con idonee referenze bancarie, il decreto del 3 giugno 2014, n. 120, all'art. 11, c. 2 ha eliminato il generico riferimento alle referenze bancarie, imponendo l'affidamento bancario. Quindi uno strumento tecnicamente definito e riferito ai soli istituti bancari.
Già con la deliberazione del 3 novembre 2016, recante *"Criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1, 4 e 5"* si era disposto che la capacità finanziaria fosse dimostrata mediante attestazione di affidamento bancario. Con la circolare n. 150 del 26 settembre scorso, recante *"Requisito di capacità finanziaria ex art. 11, comma 2, D.M. 120/2014"*, **il Comitato Nazionale chiarisce che la dimostrazione della capacità finanziaria può essere dimostrata per tutte le categorie di iscrizione solo tramite affidamento bancario, quindi anche per l'iscrizione nelle categorie 8, 9 e 10.**

ALTRO

Emas-Ecolabel: implementazione degli strumenti volontari di politica ambientale in ambito di auto e AEE

Accanto agli strumenti tradizionali di difesa dell'ambiente rappresentati dalla normativa incessante in materia, l'Unione Europea ha previsto ulteriori strumenti, in appoggio alla normativa, di politica ambientale. Tra questi, rientrano gli strumenti volontari adottati in ambito europeo che hanno lo scopo di rafforzare il dialogo tra ambiente e industria. Vi rientrano l'EMAS e l'Ecolabel.
In tale contesto il 18.07.2018 sono stati presentati due schemi di riferimento EMAS (adesione volontaria delle organizzazioni europee a un sistema di ecogestione e audit) per il settore della costruzione automobilistica e per la produzione di AEE (apparecchiature elettriche ed elettroniche).
Per quanto concerne l'Ecolabel (marchio europeo di qualità ecologica), la Commissione ha trasmesso uno schema di decisione recante i nuovi criteri per assegnare l'Ecolabel ai lubrificanti.

RIFIUTI URBANI

UE: maggiori controlli sulle sostanze contenute nei rifiuti

La risoluzione del 13.09.2018 del Parlamento Europeo esprime un giudizio positivo circa la comunicazione che la Commissione Europea gli aveva fornito il 16 gennaio 2018 su possibili soluzioni relative all'interazione della normative che riguardano i settori delle sostanze chimiche, dei prodotti e dei rifiuti. Viene consigliato, inoltre, alla Commissione di trovare una soluzione che eviti che le sostanze chimiche entrino in contatto col ciclo dei rifiuti. In sostanza, un maggiore monitoraggio dei rifiuti e delle sostanze contenute in essi.
Inoltre, tutte le sostanze cd. *"preoccupanti"* (ai sensi dell'art. 57 del Regolamento Reach 1907/2006/Ce) dovrebbero essere tracciate immediatamente e tutte le informazioni, tra cui quelle su composizione e concentrazione, dovrebbero essere messe a completa disposizione degli attori della catena di approvvigionamento, degli addetti al riciclaggio e del pubblico. In questa direzione, per soddisfare tale richiesta è stato pensato l'art.9 della Direttiva 2018/851/Ue in modifica della direttiva rifiuti 2008/98/CE.

RIFIUTI URBANI

UE: entro il 2020 mai più micro-plastiche nei cosmetici

Niente microplastiche nei cosmetici. Nella Risoluzione del 14.09.2018 (di natura non vincolante) approvata dal Parlamento Europeo, in ottica di una strategia europea sulla riduzione dei rifiuti di plastica e fatta riguardo la proposta del gennaio 2018 della Commissione sulla *"Strategia europea per la plastica nell'economia circolare"*, viene chiaramente chiesto che entro il 2020 nei cosmetici e nei prodotti per la pulizia non vi siano più micro-plastiche. Viene anche chiesto lo stop per quelle plastiche che si frammentano con la luce e il calore (cd. *"oxo-degra- dabili"*). Infine, numerosi europarlamentari hanno sollevato la proposta di istituire incentivi per la raccolta dei rifiuti in mare e nuove norme in materia di biodegradabilità e compostabili.
Se verranno accolte positivamente tali proposte dalla Commissione europea, serviranno a completare e rafforzare la proposta di direttiva sulla plastica monouso che la Commissione Ambiente del Parlamento Europeo sta ora valutando.

DEFINIZIONI

Novità in ambito di standard di gestione ambientale: in arrivo una nuova Iso 14001

È entrata in vigore il 15.09.2018 una nuova edizione della norma Iso 14001 (strumento che dimostra che l'organizzazione/azienda certificata ha un sistema di gestione adeguato a tenere sotto controllo gli impatti ambientali delle proprie attività) nell'ottica di ricercare sistematicamente in modo coerente, efficace e sostenibile il miglioramento delle attività d'impresa.
Questa nuova Iso 14001 *("Environmental management systems-Requirements with guidance for use")* focalizza l'attenzione sull'analisi del ciclo di vita per la certificazione del sistema di gestione. Vengono prese in considerazione le conseguenze economiche, ambientali e sociali di un prodotto o di un processo, nell'arco del suo intero ciclo di vita. Insieme alla Iso 14001 è entrata in vigore, sempre dal 15.09.2018, l'Iso 9001:2015, che si identifica in linee guida che definiscono i requisiti che servono sia per migliorare l'efficacia e l'efficienza nella realizzazione del prodotto e nell'erogazione del servizio, sia a incrementare la soddisfazione del cliente.

SMALTIMENTO

Rifiuti: il Senato al lavoro su un ddl per la gestione dei rifiuti nelle Isole

Prevenzione e gestione dei rifiuti nelle isole minori e lacustri, questo è l'oggetto di un disegno di legge in esame al Senato.
Il ddl si pone come obiettivo la tutela dell'ambiente e della salute degli abitanti delle isole minori marine e lacustri, anche nell'ottica di promuovere lo sviluppo e la valorizzazione di tali luoghi. Sono disposte misure di prevenzione e gestione dei rifiuti, anche attuando misure sullo smaltimento, recupero e riciclo autonomo all'interno delle isole così da poter diminuire i costi del servizio, in modo compatibile con la tutela dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente.
I Comuni che riusciranno a realizzare progetti indirizzati alla corretta prevenzione e gestione dei rifiuti hanno diritto a beneficiare del contributo annuale pari al 50% dei costi di trasporto marittimo e lacustre effettivamente sostenuti.

SANZIONI

End of waste: nota del Ministero Ambiente

Il Ministero dell'Ambiente, con l'occasione di una richiesta relativamente alla autorizzazione End of waste caso per caso nel caso di produzione di gessi di defecazione derivanti dal trattamento dei fanghi di depurazione, chiarisce in una nota (n. 11430 del 10 settembre 2018) che nel pacchetto Economia Circolare e precisamente nella direttiva UE 2018/851, che ha modificato la direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, si prevede *"la possibilità, per le autorità competenti, di rilasciare autorizzazioni End of Waste caso per caso"*.
Il Ministero, poi, chiarisce ulteriormente che, poiché le caratteristiche del prodotto fertilizzante gesso da defecazione sono disciplinate a livello nazionale ai sensi del d.lgs n. 75/2010, l'autorizzazione per la produzione dei gessi da defecazione rilasciata dalla Provincia non è una autorizzazione End of waste rilasciata caso per caso, ma l'operazione è una attività di recupero di rifiuti che necessita di una autorizzazione ex art. 208 del d.lgs n. 152/06. La Provincia deve, infatti, verificare che la procedura di recupero avvenga conformemente alla disciplina del d.lgs n. 75/2010.

CLASSIFICAZIONE

La Cassazione ancora sul fresato bituminoso

La Cass. Sez. III n. 24865 del 4 giugno 2018 torna a pronunciarsi sul fresato bituminoso proveniente dalla asportazione del manto stradale.
Non è possibile la riutilizzabilità del fresato bituminoso proveniente dalla asportazione del manto stradale in quanto le suddette modalità di smaltimento, mediante lo spandimento sul suolo e il compattamento, sono incompatibili con il riutilizzo del fresato bituminoso. Il fresato è classificato come rifiuto speciale dal Codice Europeo dei Rifiuti (CER) e può essere trattato alla stregua di un sottoprodotto solo se venga inserito in un ciclo produttivo e venga utilizzato senza nessun trattamento in un impianto che ne preveda l'utilizzo nello stesso ciclo di produzione, senza operazioni di stoccaggio a tempo indefinito.
Nel caso di specie, non ci si era limitati a una attività di semplice stoccaggio dei rifiuti, ma si era realizzato un vero e proprio smaltimento, in quanto il materiale era stato sparso sul terreno adiacente al cantiere e compattato, tanto che era stata occupata una superficie vasta.

SANZIONI

Aria: normazione più rigorosa

La Corte dei Conti Ue ha sollecitato la Commissione europea ad aggiornare e implementare la direttiva del 2008 sulla qualità dell'aria.
La Corte dei Conti Ue ha sottolineato che la direttiva 2008/50/Ce (recepita col D.lgs. 155/2010) potrebbe essere migliore. Infatti, le norme sulla riduzione delle emissioni sono meno rigide di quanto consiglino i riscontri dell'Organizzazione mondiale della sanità e dell'Agenzia europea dell'ambiente sull'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute.
Le norme sulle emissioni industriali (regolate dalle direttive 2016/2284/UE;2010/75/Ue; 2015/2193/Ue) hanno fatto diminuire le emissioni di ossidi di zolfo dell'89% e quelle di ossidi di azoto del 56%. Tuttavia, alla diminuzione delle emissioni totali di inquinanti atmosferici non corrisponde un'analoga riduzione delle concentrazioni dei medesimi. Da qui la necessità di implementare le azioni e le norme volte a contrastare l'inquinamento atmosferico.

TRACCIABILITÀ

MonitorPiani: il nuovo strumento informatico di gestione e controllo rifiuti

"MonitorPiani", questo è il nome del nuovo sistema informativo di raccolta e gestione delle informazioni sui Piani regionali di gestione dei rifiuti, elaborato dalla Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento del Ministero dell'Ambiente con il supporto dell'Albo nazionale Gestori Ambientali.
Il censimento dei piani vigenti, degli obiettivi e degli indicatori è stato alla base dello sviluppo del sistema informativo. Dopo il caricamento dei piani di gestione sul sistema, gli enti hanno la possibilità di accedere nell'area riservata, verificare la completezza e la rispondenza dei dati, modificarli, se opportuno, e consolidarli affinché il Ministero possa poi consultarli. A questo primo step, subentra quello del monitoraggio dell'attuazione dei piani: la Regione inserisce annualmente il valore aggiornato di ogni indicatore. Completato l'aggiornamento, i dati sono a disposizione del ministero che potrà procedere con la comunicazione all'Unione Europea.

TERRE E ROCCE DA SCAVO

Rifiuti post-terremoto 2016: proroga al deposito intermedio delle terre da scavo

Nella gestione dei rifiuti post terremoto, la legge 89/2018 entrata in vigore il 25.08.2018, ha previsto che fosse concessa una proroga, da 18 a 30 mesi, per il periodo massimo di deposito intermedio dei materiali da scavo provenienti dai cantieri per le opere provvisionali connesse all'emergenza che ha seguito gli eventi sismici che si sono verificati a partire da fine agosto 2016.
Il provvedimento è intervenuto, quindi, sulle *"Disposizioni in materia di trattamento e trasporto del materiale derivante dal crollo parziale o totale degli edifici"* ex. Art. 26 del DL 189/2016, nella parte concernente quei materiali da scavo che non superando i valori concentrazioni soglia di contaminazione stabiliti dal D.lgs. 152/2006, possono essere trasportati e depositati in deroga alle prescrizioni stabilite dal Dm 161/2012 e al Dl 98/2013(sostituiti dal più recente Dm 120/2017).

ESCLUSIONI

Sfalci e potature come rifiuti: ddl in Parlamento

È stato presentato in Parlamento, nella seduta n. 40 del 26 settembre scorso, il DDL S. 822 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018 – che contiene, tra le altre previsioni, la modifica dell'attuale art. 185, comma 1 lett. f) del d.lgs n. 152/06, che aveva ampliato, in contrasto con il diritto europeo, il novero dei residui vegetali esclusi dalla disciplina dei rifiuti, comprendendovi anche gli sfalci e potature derivante dal verde pubblico.
L'art. 12 del ddl così recita: *"All'articolo 185, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la lettera f) è sostituita dalla seguente: «f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana»"*.

RESPONSABILITÀ

ISPRA: da settembre 2018 linee guida per il controllo e gestione di inquinanti nei mari

L'ISPRA ha diffuso le *"Linee guida sull'analisi di sostanze prioritarie in matrici marine- Parte II- idrocarburi policiclici aromatici e Metalli ed elementi in traccia"*.
Il documento metodi di analisi per monitorare gli inquinanti(quali idrocarburi e metalli) nelle matrici marine, ovvero acque superficiali, sedimenti e organismi marini. Il testo descrive le metodologie analitiche applicabili nel monitoraggio delle tre matrici marine, acque, sedimenti e biota, per quelle specie chimiche (che dovranno poi essere determinate durante un'analisi chimica) previste dal D.Lgs. 172/2015 (in attuazione del- la direttiva 2013/39/Ue) che ha aggiornato le modalità di controllo di quelle sostanze definite *"prioritarie"* nelle acque ex.direttiva 2000/60/Ce, sostanze che possono essere ricomprese nei gruppi degli idrocarburi e dei metalli.
Le metodologie che potranno essere applicate nel monitoraggio delle matrici marine menzionate dal documento dell'ISPRA, derivano sostanzialmente da quelle attualmente in uso nelle Agenzie per il monitoraggio chimico delle matrici marine.

SANZIONI

UE: al vaglio di Parlamento e Consiglio Ue l'ipotesi di assegnazione di nuove risorse all'Emsa

Il 31.07.2018 è stata presentata dalla Commissione europea, al Consiglio e al Parlamento dell'Unione Europea, una relazione riguardante la valutazione delle misure che l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (Emsa) - organismo che si occupa della riduzione del rischio di incidenti marittimi, dell'inquinamento marittimo causato dalle navi e della perdita di vite umane in mare e che aiuta a far rispettare le pertinenti leggi della Comunità Europea, con sede a Lisbona - ha adottato nei confronti dell'inquinamento marino di idrocarburi. A seguito di tale relazione si riscontra un risultato positivo svolto dall'Emsa, la quale ha im- plementato la sua capacità di intervento in caso di inquinamento provocato da impianti che estraggono idrocarburi e gas, tramite anche il potenziamento della flotta navale antinquina- mento, in cui vi sono navi attrezzate per affrontare il recupero di idrocarburi e di impianti che possano irrorare disperdenti.
L'Agenzia, in ottica di diversificare l'insieme di strumenti di strumenti per il contrasto all'inquinamento marittimo, ha istituito il programma di *"Servizio di assistenza con attrezzature"*.

APPALTI

Appalti pubblici: obbligo delle fatture elettroniche

Un nuovo decreto, attuativo della direttiva n. 2014/55/UE, relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, introduce **l'obbligo di ricezione ed elaborazione delle fatture elettroniche che vengono emesse per contratti pubblici di appalto, conformi allo standard europeo degli appalti pubblici.**
Si intende per *"fattura elettronica"*, ai sensi della direttiva, una fattura che è stata emessa, trasmessa e ricevuta in un formato elettronico strutturato che ne consente l'elaborazione automatica ed elettronica.
Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 27 settembre scorso ha approvato, infatti, in esame preliminare, un decreto legislativo che introduce disposizioni in merito all'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti delle *"amministrazioni pubbliche"* e nei confronti delle *"amministrazioni autonome"*.
Le nuove norme, non prevedendo alcuna soglia, si applicano a tutte le fatture dirette alla pubblica amministrazione.

ALBO

Gestori Ambientali: nuova modulistica per la gestione dei rifiuti metallici

In seguito alla deliberazione n.6 del 31.07.2018, il Comitato nazionale dell'Albo dei gestori Ambientali ha definito il nuovo modello che si deve utilizzare se si vuole fare richiesta di variazione dell'iscrizione nella sottocategoria 2-*ter* (rifiuti metallici) per l'inserimento temporaneo di veicoli.
Viene quindi ad essere sostituito il modello della deliberazione 4/2018 di individuazione della nuova sottocategoria 2-*ter* per l'iscrizione all'Albo delle associazioni di volontariato ed enti religiosi che svolgono *"attività di raccolta e trasporto occasionali di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana"*.
Infine, è stato anche approvato il modello di provvedimento d'iscrizione e di diniego dell'iscrizione (deliberazione 5/2018), sempre in riferimento alla sottocategoria 2-*ter*.

1.

SOMMARIO

• **1.24. La responsabilità estesa del produttore (EPR): vera novità o concetto già noto?**
di *Daniele Carissimi* 824

• **1.25. Al via la stretta sugli sfalci e le potature, risospinti senza posa nel passato**
di *Giulia Ursino* 831

• **1.26. L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: caos applicativo di una normativa pacificamente ritenuta inadeguata alla tutela ambientale**
di *Valentina Bracchi* 835

• **1.27. Le nuove frontiere dell'Ecodesign**
di *Roberta Tomassetti* 841

La responsabilità estesa del produttore (EPR): vera novità o concetto già noto?

di ***DANIELE CARISSIMI***
Avvocato-*Name Partner*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Al fine di rafforzare la *prevenzione* e facilitare *l'utilizzo efficiente delle risorse* durante l'intero ciclo della loro vita e sulla spinta delle istanze comunitarie, è stata introdotta nel nostro ordinamento la *responsabilità estesa al produttore*.

A ben vedere, la responsabilizzazione del *produttore*, era un concetto già noto al nostro ordinamento, sia come enucleazione in via di principio che nello specifico limitatamente a determinati *tipi di prodotto* (ad es. Pile e accumulatori, Pneumatici Fuori Uso, Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche e relativi rifiuti).

Purtuttavia, con un recente intervento, il legislatore comunitario, si è premurato di dettare i *presupposti* ed i *limiti*, prevedendone dei *requisiti minimi di applicabilità* per tutti gli Stati membri e con l'obbligo di adeguare non solo i nuovi sistemi, ma bensì anche quelli già esistenti, a tali previsioni.

Fondamentale, in questa fase, è quindi che i moniti espressi in sede comunitaria non restino privi di effettivi riscontri, di modo che quei *requisiti minimi* previsti dal legislatore sovranazionale – lungi dal costituire una *"base"* sulla quale adagiarsi, in quanto in parte già realizzati - costituiscano il punto di partenza e lo stimolo a fare *"sempre di più e meglio"*.

IN SINTESI

- **La EPR trova la propria regolamentazione primaria all'art. 8 della Direttiva n. 2008/98/CE ss.mm.ii. (c.d. *Direttiva Rifiuti*) ed a livello nazionale all'art. 178-*bis* del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 (c.d. *Testo Unico Ambientale*);**
- **inoltre, la Direttiva 2018/851/UE, si preoccupa altresì di stabilire i *requisiti minimi* di funzionamento di detti *regimi* (di *responsabilità estesa del produttore*) al fine di *ridurne i costi, migliorarne l'efficacia*, garantirne *pari condizioni di concorrenza*;**
- **a ben vedere, nel nostro ordinamento - la *responsabilità estesa del produttore del prodotto* era un concetto già noto, sebbene limitato a determinati *tipi di prodotto* (ad es. Pile e accumulatori, Pneumatici Fuori Uso, Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche e relativi rifiuti);**
- **la *responsabilità* estesa del produttore si affianca ad altri tipi di *responsabilità* previsti dal nostro ordinamento, quali la *responsabilità del produttore del rifiuto* e la c.d. *responsabilità condivisa*.**

di *Daniele Carissimi* RESPONSABILITÀ

1. Definizione e finalità

La *Responsabilità estesa del produttore* (Extended producer responsibility, in acronimo EPR) - oggetto tra l'altro di una recentissima *Direttiva* dell'Unione Europea[1], che ne ha fissato *i requisiti minimi*[2] di applicabilità – **viene definita come una *politica ambientale* volta a responsabilizzare il *produttore del prodotto*[3], fino alla fase in cui il *prodotto* diventa *rifiuto* (c.d. *fase post-consumo*)[4].**

La stessa, in particolare, si traduce in una serie di misure volte ad assicurare che ai *produttori di prodotti* spetti la *responsabilità finanziaria* ovvero la *responsabilità finanziaria e organizzativa* della gestione della fase del ciclo di vita in cui il *prodotto* diventa un *rifiuto*, incluse le operazioni di *raccolta differenziata*, di *cernita* e di *trattamento*. Inoltre, tale *forma di responsabilità*, arriva financo a ricomprendere la responsabilità in ordine alla *prevenzione dei rifiuti* ed alla *riutilizzabilità* e *riciclabilità* dei *prodotti*[5].

Con ciò a dire, che sarà il *produttore del prodotto* – a titolo individuale ovvero aderendo ad organizzazioni collettive all'uopo costituite - a dover preoccuparsi della "*sorte*" dei propri *prodotti* (conseguentemente al loro avvenuto consumo), ad esempio organizzando e finanziando sistemi di *raccolta separata* o di *informativa* per i consumatori, ovvero a dover tendere, nella progettazione dei propri *prodotti*, alla *riciclabilità*, *riutilizzabilità* e *riparabilità* degli stessi.

A ben vedere, la previsione di un sistema incentrato sulla *responsabilità estesa al produttore,* si pone quale naturale trasposizione del *principio di chi inquina paga* (polluter-pays principle) e dei principi sottesi alla *gerarchia dei rifiuti*[6]. Inoltre, la stessa è stata adottata quale strumento per promuovere il passaggio *all'Economia Circolare*[7].

Il Principio di *chi inquina paga*, invero, cristallizzato all'interno del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*[8] all'art. 191, ed all'interno del Testo Unico Ambientale all'art. 3-*ter*[9], costituisce "*lo strumento per imputare i costi ambientali al soggetto che ha causato la compromissione ecologica*"[10] ed è proprio in quest'ottica che sembrerebbero essere stati

1 Per un analisi di dettaglio si rimanda a D.Carissimi, "*Circular economy. non ora, non adesso, non ancora*" in Ambiente Legale Digesta, luglio-agosto 2018.

2 Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE (*direttiva del parlamento europeo e del consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti*).

3 La Direttva 2008/98/CE – così come modificata dalla Direttiva n. 2018/851/UE – all'art. 8 definisce il produttore del prodotto quale "*qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti*".
Definizione, questa, che si ritrova nei medesimi termini all'art. 178-bis del TUA, il quale definisce il produttore del prodotto come: "*qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti*".
A ben vedere, la definizione in commento, poteva già essere desunta in termini simili dalla legislazione nazionale speciale, che, in determinate ipotesi, già prevedeva regimi di c.d. *responsabilità estesa*. E così, ad esempio:
- ai sensi del D.Lgs 20 novembre 2008, n. 188 – relativo alle *pile*, *accumulatori* e relativi *rifiuti* – per soggetto *produttore* si intende "*chiunque immetta sul mercato nazionale per la prima volta a titolo professionale*" il prodotto.
- il D.Lgs 14 marzo 2014, n. 49, in tema di RAEE, nella definizione di *produttore* ricomprende altresì colui che "*fabbrica*" il prodotto.
- il D.Lgs 24/06/2003 n. 209, in tema di *veicoli fuori* uso, definisce *produttore "il costruttore o l'allestitore, o l'importatore professionale del veicolo stesso*".

4 Cfr. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Extended Producer Responsibility*, in www.oecd.org

5 Cfr. 14 *considerando* della Direttiva n. 2018/851/UE; Art. 3 (*definizioni*), Punto 21, Direttiva n. 2008/98/CE.

6 Cfr. art. 179 (*criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*), D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152; Art. 4 (gerarchia dei rifiuti) Direttiva 2008/98/CE.

7 Con il termine *economia circolare* ci si riferisce "*ad un modello economico ove il valore intrinseco dei beni e prodotti è mantenuto il più a lungo possibile. Un sistema che, partendo dalla rigorosa osservanza della gerarchia nella gestione dei rifiuti, promuove una nuova concezione della produzione e del consumo di beni e servizi passando – ad esempio – attraverso l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e il re-impiego delle risorse già in circolo, in particolare attraverso il riciclo dei rifiuti*" (N. Sebastiani, *Direttiva Imballaggi 2018/852 chi ben comincia è a metà dell'opera*, in Ambiente Legale Digesta Luglio-Agosto 2018).

8 Cfr "*Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Trattato sull'Unione europea (versione consolidata) - Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata) - Protocolli - Allegati - Dichiarazioni allegate all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 - Tavole di corrispondenza*", in Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012 pag. 0001 – 0390.

9 Art. 3-ter (*principio dell'azione ambientale*) D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152.

10 M. Nunziata, "*I principi europei di precauzione, prevenzione e chi inquina paga*", in Giornale di diritto amministrativo 6/2014.

addossati gli oneri di gestione in capo al *produttore del prodotto*, in quanto soggetto che ha introdotto per la prima volta nel *mercato* un *prodotto* suscettibile di costituire un "*costo ambientale*".

Ed ancora, ai sensi e per gli effetti dell'*Allegato IV-bis* della Direttiva n. 2008/98/CE e del testo dell'*emendamento* n. 234 avente ad oggetto il medesimo *Allegato*[11], tra gli strumenti per promuovere il passaggio verso una *economia circolare* e per incentivare l'applicazione della *gerarchia dei rifiuti,* vengono espressamente citati i "*regimi di responsabilità estesa del produttore*".

In particolare, la EPR trova la propria regolamentazione all'art. 8 della Direttiva n. 2008/98/CE (c.d. *Direttiva Rifiuti*) – così come modificato dalla Direttiva 2018/851/UE – il quale prevede la possibilità di adottare *misure legislative* e *non legislative* (tra cui l'accettazione dei prodotti restituiti, la messa a disposizione del pubblico di informazioni in ordine alla riutilizzabilità e riciclabilità del prodotto, l'incoraggiamento di soluzioni volte alla progettazione di prodotto ecosostenibili) volte a coinvolgere il *produttore del prodotto* (da un punto di vista finanziario, o finanziario-organizzativo) durante l'intero ciclo di vita del *prodotto*.

Di contenuto analogo, il nostro art. 178-*bis* del TUA, il quale nel ribadire i concetti sopra esposti, rimette al Ministero dell'Ambiente la determinazione delle *modalità* e dei *criteri* specifici per: la pubblicizzazione delle informazioni, la fissazione della *responsabilità finanziaria* del produttore; la *progettazione ecosostenibile* dei prodotti; l'utilizzazione *multipla* dei prodotti.

Ed è proprio in questo contesto che si inserisce la Direttiva 2018/851/UE, la cui portata innovativa risiede nel fatto che la stessa non si limita ad una affermazione del *principio* delle *responsabilità estesa*, bensì si preoccupa altresì di stabilire i ***requisiti minimi*** di funzionamento di detti *regimi* (di *responsabilità estesa del produttore*) al fine di *ridurne i costi*, *migliorarne l'efficacia*, garantirne *pari condizioni di concorrenza*. Essi dovrebbero infatti contribuire **ad *internalizzare i costi* del fine vita**, includendoli nel prezzo del *prodotto* ed incentivare i *produttori*, al momento della progettazione dei loro prodotti, a tenere conto in maggior misura delle soluzioni ambientalmente più compatibili (volte cioè alla loro *riciclabilità*, *riutilizzabilità* e *riparabilit*à). Nel complesso tali *requisiti* dovrebbero migliorare la *governance* e la *trasparenza* dei regimi di *responsabilità estesa del produttore*[12].

Nel dettaglio, l'art. 8-*bis* della Direttiva 2008/98/CE[13] impone:

i. **la definizione chiara e puntuale di *ruoli* e *responsabilità*** di tutti i soggetti coinvolti, e segnatamente dei *produttori del prodotto*, delle *organizzazioni* che attuano per conto dei produttori di prodotti gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi, i *gestori pubblici* o *privati* di rifiuti, le *autorità locali* e, ove applicabile, gli *operatori per il riutilizzo* e la *preparazione per il riutilizzo* e le *imprese dell'economia sociale;*
ii. **la definizione**, in linea con la *gerarchia dei rifiuti*, **degli obiettivi di *gestione dei rifiuti*,** volti a conseguire almeno gli obiettivi quantitativi rilevanti per il *regime di responsabilità estesa del produttore;*
iii. **la predisposizione di un *sistema di comunicazione delle informazioni,*** atto a raccogliere i dati sui prodotti immessi sul mercato dai *produttori di prodotti* e i dati sulla raccolta e sul trattamento di *rifiuti* risultanti da tali *prodotti;*
iv. **la previsione di oneri equi e proporzionati** sui *produttori dei prodotti*;
v. **l'adeguata *informazione* dei detentori dei rifiuti interessati dai regimi di EPR** in ordine alle *misure di prevenzione dei rifiuti*, ai *centri per il riutilizzo* e la *preparazione per il riutilizzo*, ai *sistemi di ritiro e di raccolta* dei rifiuti ed alla prevenzione della dispersione dei rifiuti.
vi. l'attuazione degli obblighi gravanti sui *produttori dei prodotti* – o sulle *organizzazioni* di cui questi ultimi si avvalgono – in modo da garantire:
   - una ***copertura geografica*** adeguata;
   - una adeguata ***disponibilità dei sistemi di raccolta***;
   - una adeguata ***disponibilità finanziaria***[14];
   - un efficace ***sistema di autocontrollo*** (ad es. sulla gestione finanziaria o sulla qualità dei dati raccolti e comunicati);

11 Cfr. *Allegato IV-bis* Direttiva 2008/98/CE, emendamento all'*Allegato IV-bis* Direttiva 2008/98/CE n. 234 (A8-0034/2017).

12 Cfr. 22 *considerando* della Direttiva n. 2018/851/UE.

13 Sulla base del dettato di cui al sopra citato art. 8 della *Direttiva Rifiuti*, ai sensi del quale "ai *regimi di responsabilità estesa del produttore* si *applicano i requisiti minimi generali*".

14 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 8-*bis,* comma 4, della Direttiva 2008/98/CE i *contributi finanziari* versati dai *produttori di prodotti* in adempimento ai propri obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, debbono coprire.

vii. la **nomina di almeno un *organismo indipendente/autorità pubblica*** con il compito di sorvegliare l'attuazione degli obblighi derivanti dai regimi di EPR.

Con la specificazione che, i suddetti *requisiti minimi*, si applicano altresì ai *regimi di responsabilità estesa del produttore* stabiliti ai sensi di altri atti legislativi dell'Unione, in particolare le direttive 2000/53/CE[15], 2006/66/CE[16] e 2012/19/UE[17] del Parlamento europeo e del Consiglio, in aggiunta ai requisiti ivi già previsti, posta la necessaria previsione di un *periodo transitorio*[18] e con obbligo di adeguamento entro il 5 gennaio 2023[19].

Si evidenzia poi che le disposizioni relative alla *responsabilità finanziaria* dei *produttori di prodotti* introdotte nel novero dei *requisiti generali minimi* in materia di *responsabilità estesa del produttore* si applicano, **ferma restando la competenza delle *autorità pubbliche* per quanto riguarda la *raccolta e il trattamento dei rifiuti urbani***[20]. In tal caso, i costi dei relativi servizi debbono interconnettersi, di modo da non gravare eccessivamente sul *produttore del prodotto*[21].

Ed infine, i costi gravanti sui *produttori dei prodotti*, a condizioni rigorose, possono essere condivisi con i *produttori iniziali dei rifiuti* o i *distributori* ove ciò sia giustificato dalla necessità di garantire una corretta gestione dei rifiuti e la redditività economica del regime di responsabilità estesa del produttore.

***

2. La responsabilità estesa del produttore del prodotto, la corresponsabilità e la responsabilità condivisa nell'ordinamento nazionale

Ciò posto, in ordine alla generale regolamentazione della EPR, ci si interroga ora sui profili di *responsabilità* del *produttore del prodotto* (c.d. *extended producer responsibility*). Ed invero, l'ordinamento giuridico italiano prevede diverse *tipologie di responsabilità* - che si affiancano a quella del *produttore del prodotto*, quali ad esempio la *responsabilità del produttore del rifiuto* ovvero la c.d. *responsabilità condivisa* – sicchè risulta fondamentale comprenderne i punti di contatto e di confine.

Di tale distinzione, ne viene dato conto anche a livello normativo, venendo le tre *tipologie di responsabilità* regolate da differenti norme del Testo Unico Ambientale (art. 178-*bis* per la *responsabilità estesa*; art. 188 per la *corresponsabilità nella gestione dei rifiuti*; art. 217 per la *responsabilità condivisa*).

Nello specifico, la *responsabilità estesa del produttore del prodotto*, di cui all'art. 178-*bis* del TUA, per espressa previsione di legge, è *concorrente* con quella in tema di *gestione di rifiuti* e con quella prevista per *prodotti specifici*. **Essa attribuisce una responsabilità per "*l'intero ciclo di vita delle merci (dalla culla, attraverso la tomba, fino alle seconda culla)*", la cui finalità ultima è quella di "*limitare il flusso dei rifiuti*" (anche attraverso progetti di ecodesign o di reimpiego del prodotto)**[22].

Diversamente, **la responsabilità del *produttore del rifiuto***[23] **, vincola i soggetti concretamente implicati nel circuito della gestione dei rifiuti, in regime di *corresponsabilità***[24]. Viene infatti previsto che ciascun soggetto coinvolto nella *filiera del rifiuto*, al quale

- i costi per i *prodotti* che il produttore immette sul mercato;
- i costi della *raccolta differenziata* di rifiuti e del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti;
- i costi di una *congrua informazione* ai detentori di rifiuti;
- i costi della *raccolta* e della *comunicazione dei dati*.

15 Direttiva CEE 18 settembre 2000, n. 2000/53/CE (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai veicoli fuori uso*). Direttiva recepita con D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 209.

16 Direttiva CEE 6 settembre 2006, n. 2006/66/CE (*direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE*). Direttiva recepita con D.Lgs. 20 novembre 2008, n. 188.

17 Direttiva CEE 4 luglio 2012, n. 2012/19/UE (*direttiva del parlamento europeo e del consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche - RAEE*). La presente direttiva è stata recepita con D.Lgs. 14 marzo 2014, n. 49.

18 Cfr. 22 *considerando* della Direttiva n. 2018/851/UE.

19 Cfr. art. 8-*bis*, comma 7, Direttiva 2008/98/CE.

20 Cfr. 23 *considerando* della Direttiva n. 2018/851/UE.

21 Cfr. 24 *considerando* della Direttiva n. 2018/851/UE.

22 D. Rottgen, "*Rifiuti: tra corresponsabilità, responsabilità estesa del produttore e responsabilità condivisa*", in Ambiente e Sviluppo 6/2016.

23 Ossia del soggetto la cui attività produce rifiuti, o al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) ovvero che effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore) – Cfr. art. 183 (definizioni), comma 1, lett.f) del TUA.

24 Cfr. Nota 22.

sia attribuito un ruolo in una o più fasi in cui sia articola la sua gestione, risponde non solo del suo operato, ma anche di eventuali comportamenti illeciti del soggetto cui conferisce o trasferisce immediatamente il rifiuto allorché non adempia a determinati obblighi di controllo, riscontrabili usando l'ordinaria diligenza[25]. Pertanto, la stessa è unicamente posta a presidio del corretto svolgimento delle operazioni di gestione del rifiuto, limitandosi ad una sola fase dell'intero ciclo di vita del prodotto.

Diverso ancora è il caso della c.d. *responsabilità condivisa*. Quest'ultima, invero, viene prevista unicamente in riferimento alla *gestione degli imballaggi*, laddove all'art. 217 del TUA viene imposto agli operatori delle rispettive *filiere di imballaggio*[26], l'obbligo di garantire un impatto ambientale minimo degli imballaggi durante tutto il ciclo della loro vita, in ossequio al principio della *responsabilità condivisa*. Ed ancora, laddove all'art. 219, comma 2, del TUA viene tra l'altro sancito che la gestione dei rifiuti debba avvenire sotto l'egida della cooperazione in virtù dell'applicabilità del principio della *responsabilità condivisa*. Ebbene, tale forma di *responsabilità*, da qualcuno considerata come una *species* di EPR[27], se ne discosta in quanto, a differenza dell'EPR, la stessa coinvolge tutti gli operatori della filiera.

In sintesi, la normativa italiana, "*conosce varie forme di responsabilità, come la c.d. responsabilità estesa del produttore del prodotto (EPR), la responsabilità del produttore del rifiuto e, infine, la "responsabilità condivisa" in materia di imballaggi. Con la recente normativa i legislatori europeo ed italiano hanno inteso responsabilizzare, anche i soggetti produttori dei beni destinati a trasformarsi in rifiuti allargando, quindi, l'asse degli interventi "a monte". L'obiettivo è quello di coinvolgere il soggetto che ha ideato, prodotto e seguito il bene fino al suo fine-vita e dal quale, pertanto, dipendono le scelte e gli investimenti che impattano sul prodotto e il suo ciclo di vita*"[28].

***

3. La responsabilità estesa del produttore un concetto già noto

Senza alcuna pretesa di esaustività, si evidenzia infine che – nel nostro ordinamento - la *responsabilità estesa del produttore del prodotto* era un concetto già noto, sebbene limitato a determinati *tipi di prodotto*.

Ad esempio in tema di ***pile ed accumulatori*** – di cui alla Direttiva 2006/66/CE, recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs 20 novembre 2008 n. 188 – tale coinvolgimento del *produttore del prodotto* (da un punto di vista finanziario, o finanziario-organizzativo) durante l'intero ciclo di vita del *prodotto* era già previsto. Ed invero, ai sensi delle predetta normativa:

- in relazione alle *pile ed accumulatori* come *prodotti*, il suo produttore è tenuto a:
  i. **iscriversi:**
     - al *Registro Nazionale* tenuto presso il Ministero dell'Ambiente (cfr. art. 14 e All. III-Parte A del decreto 188/2008);
     - al *Centro di Coordinamento*, individualmente o in forma collettiva (cfr. art. 16 del decreto);
  ii. **comunicare** alla Camera di Commercio territorialmente competente i dati relativi ai *prodotti* immessi sul mercato nell'anno precedente (cfr. art. 15 comma 3 del decreto);
  iii. **rendere edotti gli utilizzatori finali** – anche per il tramite del Centro di Coordinamento – di una serie di informazioni attinenti l'utilizzo del *prodotto* e la gestione della sua fase *post-consumo* (cfr. art. 22 del decreto[29]).
- In relazione alle *pile ed accumulatori* come *rifiuti*, lo stesso è tenuto a:
  i. ***organizzare* e *finanziare* sistemi di raccolta**

25 GIAMPIETRO, "*Trasporto dei rifiuti: sequestro del mezzo e responsabilità del trasportatore*", in Ambiente & Sviluppo, n. 9/2000. Cfr. Cass. Pen. Sez. III, n. 13363 del 28 febbraio 2012.

26 Cfr. art. 218 (*definizioni*), comma 1, lett. r) e s) del TUA che definiscono rispettivamente i *produttori* e gli *utilizzatori* degli imballaggi. In sostanza si tratta dei fornitori, dei fabbricanti, degli importatori, dei commercianti, dei ditributori degli addetti al riempimento, degli utenti di imballaggi.

27 Cfr. Nota 22.

28 Cfr. Nota 22.

29 Art. 22 D.Lgs 188/2008: "*I produttori di pile/accumulatori devono attivarsi affinché, attraverso iniziative poste in essere dal Centro di Coordinamento, gli utilizzatori finali vengano resi edotti circa:*
- *i potenziali effetti sull'ambiente e sulla salute umana delle sostanze utilizzate nelle pile e negli accumulatori;*
- *l'obbligo di non smaltire i rifiuti di pile e accumulatori come rifiuti urbani e di effettuare, per detti rifiuti, una raccolta separata;*
- *i sistemi di raccolta dei rifiuti di pile e accumulatori a loro disposizione;*
- *le modalità di trattamento e il riciclaggio di tutti i rifiuti di pile e accumulatori;*
- *il ruolo che essi possono svolgere nel riciclaggio dei rifiuti di pile e accumulatori;*
- *[…]*".

di *Daniele Carissimi* RESPONSABILITÀ

separata. A tal fine, il *produttore* può alternativamente decidere di:
- aderire a sistemi esistenti ed utilizzare la rete di raccolta facente capo ai medesimi;
- organizzare autonomamente gli stessi su base individuale e collettiva;
- avvalersi delle strutture di raccolta, ove istituite dal servizio pubblico, previa stipula di apposita convenzione.

Con la precisazione che, i predetti sistemi, in ogni caso dovranno essere improntati al principio di *massima raccolta separata*. Inoltre, gli stessi dovranno consentire agli utilizzatori di disfarsi delle pile/accumulatori gratuitamente, ossia senza oneri e obblighi di riacquisto (cfr. art. 7 e 8 del decreto).

ii. **Rispettare gli obblighi di *trattamento, riciclaggio* ed il *divieto di smaltimento.*** Tutte le pile e gli accumulatori raccolti, dovranno infatti essere necessariamente essere avviate ad operazioni di *trattamento* e *riciclaggio*, dal momento che ne è vietato lo *smaltimento* in discarica o mediante incenerimento, ad eccezione dei residui che sono stati sottoposti a *trattamento* e a *riciclaggio* (cfr. artt. 10 e 12 del decreto).

*

In tema di ***pneumatici fuori uso***[30] (PFU) l'art. 228 del TUA ed il D.M. Ambiente 11 aprile 2011 n. 82[31], ugualmente prevedevano – e prevedono tutt'ora –un regime di *responsabilità estesa del produttore* sancendo a carico dei *produttori* e degli *importatori* di pneumatici l'obbligo di provvedere (singolarmente o in forma associata, direttamente o attraverso gestori autorizzati) alla gestione dei quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato nazionale, nonché alla attività di ricerca, sviluppo e formazione finalizzata ad ottimizzare la gestione dei pneumatici fuori uso.

Per far fronte agli oneri derivanti dai suddetti obblighi, i *produttori* e gli *importatori* di pneumatici – o le loro eventuali forme associate – determinano l'ammontare del *contributo* da applicare agli utenti finali, come parte integrante del corrispettivo di vendita. È tale contributo, quindi, che foraggia il sistema in commento.

Nello specifico, è altresì fatto obbligo ad ogni *produttore/importatore*[32]:

- di provvedere alla raccolta ed alla gestione di un quantitativo di PFU almeno equivalente a quello immesso nel mercato nazionale;
- di dichiarare annualmente:
  - la quantità e le tipologie di pneumatici immessi sul mercato;
  - le quantità, le tipologie e le destinazioni a *recupero* o *smaltimento* degli PFU;
  - il rendiconto economico completo della gestione;
- di provvedere alla gestione degli PFU singolarmente o in forma associata, direttamente o attraverso gestori autorizzati;
- di destinare – se esistente – una quota parte non inferiore al 30% dell'avanzo di amministrazione accertato, alla gestione degli *stock storici esistenti*[33]*;*
- di tracciare i flussi quantitativi dei PFU all'origine, alla raccolta ed all'impiego, per il tramite di strumenti informatici;
- di finanziare il tavolo permanente di consultazione sulla gestione dei PFU;
- di garantire obiettivi di raccolta e gestione.

*

Infine, per concludere la breve panoramica di alcune delle forme di EPR già presenti nel nostro ordinamento, non può non parlarsi delle **Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche e dei relativi rifiuti** (c.d. AEE e RAEE)[34], il quale vede fin dai suoi albori l'applicazione del principio di r*esponsabilità estesa del produttore*.

30 Art. 2, comma 1, lett. b) DM 82/2011: "***pneumatici fuori uso*** *(PFU): gli pneumatici, rimossi dal loro impiego a qualunque punto della loro vita, dei quali il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi e che non sono fatti oggetto di ricostruzione o di successivo riutilizzo*". Non rientrano in tale nozione gli pneumatici montati su veicoli, i quali rientrano nella regolamentazione relativa ai *veicoli fuori uso* di cui al D.Lgs 24 giugno 2003 n. 209, gi pneumatici per bicicletta o per aeromobili in genere.

31 DM 11 aprile 2011, n. 82 (*Regolamento per la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU), ai sensi dell'articolo 228 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni, recante disposizioni in materia ambientale*).

32 Art. 3 (*obblighi del produttore e dell'importatore degli pneumatici*) , 8 (*tavolo permanente di consultazione*), 9 (*disposizioni transitorie e finali*) DM 82/2011.

33 Art. 2, comma 1, lett. m) DM 82/2011: "*m) stock storico: qualsiasi stoccaggio degli PFU preesistente alla data di entrata in vigore degli obblighi di cui al presente decreto*".

34 Di cui alla Direttiva 2012/19/UE, recepita con D.Lgs 14 marzo 2014, n. 49 (RAEE); ed alla Direttiva 2011/65/UE, recepita con D.Lgs 4 marzo 2014 n. 27 (AEE).

RESPONSABILITÀ di *Daniele Carissimi*

In particolare, e per quanto di interesse, viene tra l'altro imposto l'obbligo ai *produttori* di AEE:

- di immettere nel mercato nazionale di AEE conformi alle previsioni di cui al D.Lgs 4 marzo 2014 n. 27 (cfr. medesimo decreto)
- di conseguire gli obiettivi minimi di *recupero* e di *riciclaggio* di cui all'*Allegato V* del D.Lgs 14 marzo 2014 n. 49 (cfr. art. 8 D.Lgs 49/2014);
- di adempiere alla gestione dell'intero ciclo di vita degli AEE mediante *sistemi di gestione individuali* o *collettivi*, prevedendo a tal fine l'ammontare del relativo *contributo di gestione*, da applicare sul c.d. *prezzo di vendita* (cfr. art. 8 D.Lgs 49/2014; *Titolo III* D.Lgs 49/2014);
- di adoperarsi affinchè gli utilizzatori finali siano *adeguatamente informati* sulle modalità di funzionamento del sistema e sui metodi di raccolta dei RAEE. (cfr. *Titolo V* D.Lgs 49/2014);
- di procedere al ritiro su tutto il territorio nazionale dei RAEE depositati nei *centri di raccolta* (cfr. art. 15 D.Lgs 49/2014);
- di iscriversi nel *Registro nazionale dei soggetti obbligati al finanziamento dei sistemi di gestione dei RAEE* prima di iniziare ad operare nel territorio italiano (cfr. art. 29 D.Lgs 49/2014).

Ed ancora, i *distributori* di AEE sono tenuti:

- ad informare il consumatore della possibilità di avvalersi del suo *ritiro gratuito* ed a provvedere allo stesso (cfr. art. 11 D.Lgs 49/2014);
- al *deposito preliminare alla raccolta* dei RAEE presso i locali del proprio punto vendita e presso altri luoghi indicati, al fine del loro trasporto presso i centri di raccolta, o presso impianti autorizzati al trattamento adeguato (cfr. art. 11 D.Lgs. 49/2014).

Inoltre, deve essere garantita la *raccolta differenziata* ed il raggiungimento dei relativi *obiettivi,* fissati – al 2019 - ad un tasso minimo di raccolta pari al 65 per cento del peso medio delle AEE immesse sul mercato nei tre anni precedenti o in alternativa, deve, essere conseguito un tasso minimo di raccolta pari all'85 per cento del peso dei RAEE prodotti nel territorio nazionale (cfr. art. 14 D.Lgs 49/2014).

Debbono poi essere favorite le operazioni di *preparazione per il riutilizzo* e di *riciclaggio* dei RAEE, essendo vietato lo *smaltimento* dei RAEE raccolti che non sono ancora stati sottoposti a *trattamento adeguato* (cfr. artt. 17, 18, 19 D.Lgs 49/2014).

*

Orbene, da questa breve panoramica, emerge la fotografia di un ordinamento che covava già in sé – sebbene ancora allo stato embrionale- i semi di una chiara e precisa *responsabilità estesa del produttore*.

Ed invero, non c'è chi non veda come quei *requisiti minimi* - palesati da ultimo dalla Direttiva 2018/851/UE – fossero già presenti nella nostra legislazione speciale. Ci si riferisce, in particolare, alla *definizione di ruoli e responsabilità*, alla definizione degli *obiettivi di gestione dei rifiuti* volti a privilegiarne la *raccolta differenziata*, il *recupero* e la *preparazione per il riutilizzo*, alla predisposizione di *sistemi di informazione* dei soggetti coinvolti, alla previsioni di puntuali *sistemi di finanziamento* ed all'apprestamento di efficaci *sistemi controllo*.

Ebbene, ciò posto, fondamentale, in questa fase, è che i moniti espressi in sede comunitaria non restino privi di effettivi riscontri, di modo che quei *requisiti minimi* previsti dal legislatore comunitario – lungi dal costituire un "*base*" sulla quale adagiarsi in quanto in parte già realizzati - costituiscano il punto di partenza e lo stimolo a fare "*sempre di più e meglio*".

di *Giulia Ursino* ESCLUSIONI

Al via la stretta sugli sfalci e le potature, risospinti senza posa nel passato

di ***GIULIA URSINO***
Avvocato-*Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

L'intricata vicenda degli *sfalci e delle potature* si arricchisce di un capitolo ulteriore.

Ed invero l'AGCM, nell'esercizio del suo *potere di segnalazione*, ha sollecitato una riforma dell'attuale art. 185, comma 1, lett. *f)* del TUA, nella parte in cui esclude – a determinate condizioni - i *residui vegetali* provenienti (anche) dall'attività di *manutenzione del verde* dalla disciplina sui *rifiuti*.

Ciò sull'assunto di una possibile – quanto improbabile - distorsione della concorrenza .

Ebbene, tale intervento – cui è seguito il disegno di Legge Europea 2018, che ha sostanzialmente recepito i suddetti auspici – sembra non considerare il fatto che la gestione dei due tipi di residui verdi (quali *rifiuti* ovvero quali *beni*) si pone su due piani *distinti*, sebbene *paralleli*, i quali non possono essere minimamente equiparati.

Rimane, pertanto, il dubbio di fondo che la scelta di auspicare un *revival* della precedente formulazione della norma, risulti la soluzione ambientalmente più corretta.

IN SINTESI

- **Nell'esercizio del suo *potere di segnalazione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato* si è allineata a quelle istanze che vorrebbero riportare indietro nel tempo la normativa italiana sugli sfalci e le potature;**
- **ciò sull'assunto in base al quale, l'attuale formulazione dell'art. 185, comma 1, lett. *f)* del TUA, nella misura in cui contrasta con il diritto europeo, si presta a distorsioni della concorrenza;**
- **tuttavia, l'esclusione degli scarti vegetali dalla definizione di *rifiuti organici* più che considerarsi come misura *"afflittiva"* del ricorso a tecniche di *recupero* del rifiuto (quali il *compostaggio*), dovrebbe invece essere vista quale scelta pregevole, in quanto esclude a monte la stessa la *produzione del rifiuto*;**
- **si tratta, quindi, di due piani di gestione *distinti*, sebbene *paralleli*, venendo quindi a mancare quel *"mercato comune"*, suscettibile di determinare una *distorsione della concorrenza*, così come paventata dall'AGCM;**
- **ad ogni modo, nonostante le su esposte criticità si evidenzia che in un recente *disegno di legge*[1] – ad oggi solamente discusso in via preliminare dal Consiglio dei Ministri – è stato previsto un *revival* della precedente formulazione della norma.**

ESCLUSIONI di *Giulia Ursino*

Al via la stretta sugli sfalci e le potature, risospinti senza posa nel passato

1. Sulla attività di segnalazione dell'AGCM e sui recenti sviluppi

Nell'esercizio del suo *potere di segnalazione*, l'*Autorità* garante della concorrenza e del mercato[2] si è pronunciata in relazione ad uno dei temi che - in questo periodo – si è maggiormente imposto all'attenzione degli interpreti e degli operatori del settore: il possibile destino degli *sfalci e delle potature*.

Ed invero, come dettagliatamente argomentato in un precedente numero della presente *Rivista*[3], a distanza di poco tempo dalla riforma legislativa del luglio 2016[4], potrebbe nuovamente cambiare il regime giuridico degli *sfalci e delle potature*, soprattutto di quelle esitanti dall'attività *di manutenzione del verde pubblico e privato*.

Nello specifico, l'*Autorità* ***garante***, all'esito di un percorso argomentativo opinabile, ha auspicato "*l'opportunità di abrogare l'attuale lettera f) del comma 1 dell'art. 185 del decreto legislativo n. 152/2006, come modificata ad opera della legge 28 luglio 2016 n. 154, allineandone i contenuti a quanto previsto dalla pertinente normativa comunitaria, e in particolare dalla direttiva 2008/98/CE, al fine di eliminare potenziali effetti distorsivi nei mercati del trattamento degli scarti vegetali, e confida che i suesposti rilievi siano tenuti in adeguata considerazione*"[5].

L'AGCM, quindi, si è allineata a quelle istanze – palesate da ultimo dalla *Circolare Ministeriale* n. 3983 del 15 marzo 2018 – che vorrebbero riportare indietro la normativa italiana al tempo precedente agli approdi innovativi raggiunti con la L. 154/2016, risospingendoci senza posa nel passato.

In particolare, la vicenda in esame trae il suo abbrivio da una segnalazione del *Consorzio Italiano Compostatori*, che lamentava l'iniqua differenziazione prevista, in un disciplinare di gara, per il conferimento degli scarti vegetali agli *impianti di compostaggio* rispetto al conferimento degli stessi scarti negli *impianti a biomasse* o all'*utilizzo diretto in agricoltura*. Previsione quest'ultima, in linea con la novella legislativa sopra citata, ai sensi della quale gli *sfalci e le potature* – anche provenienti dalle attività di *manutenzione del verde* – potevano – e possono tutt'ora - essere sottratti alla stringente normativa prevista in tema di *gestione dei rifiuti* (e dei conseguenti oneri connessi), laddove destinati alle *normali pratiche agricole e zootecniche*, ovvero utilizzati in *agricoltura*, *silvicoltura*, per la *produzione di energia*, anche al di fuori del luogo di produzione o mediante cessione a terzi.

Ebbene, l'*Autorità Garante*, prendendo spunto dalla segnalazione ricevuta – ed in virtù del potere concessogli dall'art. 21[6] della legge 10 ottobre 1990 n. 287, che le permette di segnalare situazioni distorsive della concorrenza derivanti (anche) da provvedimenti legislativi – formulava i seguenti rilievi:

- ai sensi della Direttiva 2008/98/CE (c.d. *Direttiva Quadro Rifiuti*), gli *sfalci e le potature* possono avere due distinte provenienze:
  - da *ambienti agricoli e forestali*[7] e in questo caso non sono *rifiuti*;
  - o *da ambienti urbani* e in questo caso sono *rifiuti organici*[8].
- La disciplina interna, nella misura in cui contrasta con il diritto europeo, si presta a distorsioni nella *gestione delle risorse*.
- Ed invero, l'esclusione degli scarti vegetali dalla definizione di *rifiuti organici* consente il loro impiego anche al di fuori dei percorsi autorizzati e tracciati previsti per i rifiuti, con evidente difformità dei costi di trattamento gravanti sulle diverse filiere.
- Di conseguenza, la destinazione di tali scarti a impieghi meno costosi o che addirittura comportano un ricavo potrebbe determinare una penalizzazione del *settore del compostaggio*, unico a presentare requisiti di certificazione sui trattamenti adottati, sulla base dei criteri fissati dal decreto legislativo n. 75/2010 (contenente la revisione della disciplina in materia di fertilizzanti).
- Si consideri, peraltro, che la produzione di

1 Cfr. "*schema di disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'unione europea – legge europea 2018*".
2 *Autorità garante della concorrenza e del mercato*, di seguito anche solo Autorità Garante o AGCM.
3 Cfr. "*Circolare Ministeriale n. 3983 del 15 marzo 2018: gli sfalci, le potature e l'eterno ritorno del tempo*", in Ambiente Legale Digesta Maggio-Giugno 2018.
4 Cfr. Legge 28 luglio 2016 n. 154.
5 Cfr. Attività di segnalazione e consultiva AGCM AS1512 del 22 maggio 2018, pubblicata sul Bollettino n. 21 del 4 giugno 2018, e rubricata "*testo unico ambiente – esclusione dalla nozione di rifiuto degli scarti vegetali derivanti dalla cura del verde pubblico e privato*".
6 Cfr. art. 21 (*Potere di segnalazione al Parlamento ed al Governo*) legge 10 ottobre 1990 n. 287.
7 Cfr. art. 2 (*esclusioni dall'ambito di applicazione*), Direttiva n. 2008/98/CE.
8 Cfr. art. 3 (*definizioni*), Direttiva n. 2008/98/CE.

compost necessita inderogabilmente di combinare la frazione organica da scarti domestici con la frazione ligneo-cellulosica da *sfalci e potature*, come elemento strutturante nella produzione di ammendante organico utilizzabile in agricoltura, e che la sopravvivenza di tale settore non può prescindere dalla disponibilità degli scarti vegetali.

In virtù delle suddetta argomentazioni auspicava quindi una riedizione della normativa attualmente vigente, in favore della versione precedente, ritenuta maggiormente conforme al diritto europeo.

A tal proposito, mi si permettano alcune considerazioni.

Innanzitutto non si ben comprende l'assunto in base al quale il contrasto con il diritto europeo determinerebbe – in automatico – una distorsione nella *gestione delle risorse*.

In particolare, si contesta l'equiparazione *tout court* degli sfalci e delle potature quali *rifiuti* ai medesimi residui quali *beni*. **Ed invero, gli stessi – sebbene costituiti da materiali vegetali analoghi – si presentano quali entità diverse e distinte** – ne è plastica conferma il regime giuridico loro applicabile, venendo i primi assoggettati alle stringenti regole previste dalla *Parte IV* del TUA, a differenza dei secondi assoggettati alla *disciplina semplificata* prevista per i *beni* **– che in nessun caso possono essere equiparate, né tantomeno andare a costituire quel "*mercato comune*" alla base di una possibile distorsione della concorrenza.**

In quest'ottica, la scelta di rendere maggiormente onerosa la gestione del *residuo-rifiuto* appare invece coerente con la *ratio* della legge, la quale tende ad evitare il più possibile la *produzione del rifiuto*, che si presenta – come ahimè dimostrato anche dai recenti fatti di cronaca - sempre di più come un *costo* per la società.

In altre parole**, la maggiore onerosità della gestione degli sfalci e delle potature secondo la c.d. *filiera del rifiuto*** (sebbene poi avviato a *recupero*, per la produzione di *compost* e quindi di *ammendante compostato verde* e *misto*) **discende dalla decisione "*a monte*" di considerare tali residui quali *rifiuti***, ponendoli quindi su un piano diverso e senza impattare in alcun modo sulla *concorrenza*. Decisione che determina un maggior aggravio di costi - dovuti ai *trattamenti* che necessariamente debbono essere effettuati sui residui ed a tutto l'*iter* autorizzativo sotteso al compimento di tali operazioni – e che pertanto, mi si passi l'espressione, viene in un certo senso "*penalizzata dall'ordinamento*", teso a prediligere soluzioni volte al reimpiego del residuo quale *bene*, anziché alla sua gestione quale *rifiuto*.

Tale scelta, a parere di chi scrive, andrebbe premiata, piuttosto che frustrata sulla base di una possibile – quanto improbabile – distorsione della concorrenza.

L'esclusione degli scarti vegetali dalla definizione di *rifiuti organici* – e quindi il loro possibile reimpiego anche al di fuori dei percorsi autorizzati e tracciati previsti per i rifiuti – più che considerarsi come misura "*afflittiva*" del ricorso a tecniche di *recupero* del rifiuto (quali il *compostaggio*), deve quindi essere vista quale scelta pregevole, in quanto esclude a monte la stessa la *produzione del rifiuto*, trattenendo i *residui verdi* nel differente piano dei beni.

Né valga a scalfire tale consapevolezza, l'affermazione in base alla quale, così operando, verrebbe a mancare quella parte di *frazione ligneo-cellulistica* necessaria per la produzione del *compost*. Ed invero, non tutti i *residui verdi* possono essere esclusi dalla normativa sui *rifiuti*, bensì unicamente quelli reimpiegati in una delle finalità previste dalla norma: ossia quelli destinati alle *normali pratiche agricole e zootecniche*, ovvero utilizzati in *agricoltura*, *silvicoltura*, o per la *produzione di energia*. Ne discende che, in tutti gli altri casi, gli sfalci e le potature saranno considerati *rifiuti*, e quindi potranno essere soggetti alle operazioni di *recupero*, quali il *compostaggio*.

*

Purtuttavia, nonostante le su esposte criticità si evidenzia che in un recente *disegno di legge*[9] – ad oggi solamente discusso in via preliminare dal Consiglio dei Ministri – al Capo VII "*disposizioni in materia ambientale*", art. 12 (*disposizioni relative allo smaltimento degli sfalci e delle potature – Caso EU-pilot 9180/17/ENVI*) è stato previsto che: "*all'art. 185, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, e successive modificazioni, la lettera f) è stata sostituita dalla seguente: "f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana*".

L'articolo in esame, quindi, se definitivamente approvato, determinerebbe un ritorno alla formulazione dell'art. 185, comma 1, lett. *f)* del D.Lgs 152/2006

9 Cfr. "*schema di disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'unione europea – legge europea 2018*".

antecedente alla novella di cui alla L. 154/2016.

Revival certamente suscettibile di allineare la normativa italiana alla direttiva comunitaria, purtuttavia incapace di raggiungere quel "*compromesso tutto italiano*", teso a garantire il *reimpiego del residuo verde*, circondato ovviamente da tutte quelle cautele necessarie a fugare quel *deficit* di controllo paventato, *in primis*, dalle istituzioni europee.

***

CONCLUSIONI

- Nell'esercizio del suo *potere di segnalazione*, l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* si è allineata a quelle istanze – palesate da ultimo dalla *Circolare Ministeriale* n. 3983 del 15 marzo 2018 – che vorrebbero riportare indietro la normativa italiana sugli sfalci e le potature, al tempo precedente agli approdi innovativi raggiunti con la L. 154/2016.
- Ciò sull'assunto in base al quale, l'attuale formulazione dell'art. 185, comma 1, lett. *f) del* TUA, nella misura in cui contrasta con il diritto europeo, si presta a distorsioni della concorrenza.
- Tuttavia, l'esclusione degli scarti vegetali dalla definizione di *rifiuti organici* – e quindi il loro possibile reimpiego anche al di fuori dei percorsi autorizzati e tracciati previsti per i rifiuti – più che considerarsi come misura "*afflittiva*" del ricorso a tecniche di *recupero* del rifiuto (quali il *compostaggio*), dovrebbe invece essere vista quale scelta pregevole, in quanto esclude a monte la stessa la *produzione del rifiuto*.
- Trattandosi, quindi, di due *piani distinti*, sebbene *paralleli*, viene a mancare il medesimo "*mercato comune*", suscettibile di determinare una *distorsione della concorrenza*, così come paventata dall'AGCM.
- Purtuttavia, nonostante le su esposte criticità si evidenzia che in un recente *disegno di legge*[10] – ad oggi solamente discusso in via preliminare dal Consiglio dei Ministri – è stato previsto un *revival* della precedente formulazione della norma.
- Con la conseguenza che, a seguito della sua approvazione definitiva (ad oggi ancora non intervenuta), gli *sfalci e le potature* esitanti dalle *attività di manutenzione del verde* torneranno ad essere considerati *rifiuti*.

10 Cfr. "*schema di disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'unione europea – legge europea 2018*".

CORSO DI FORMAZIONE INTENSIVO

Il Produttore di Rifiuti tra regole, responsabilità e sanzioni

Gli oneri circa la corretta gestione dei rifiuti ricadono in primo luogo in capo al produttore degli stessi.
È tale soggetto che deve, infatti,

- classificare i rifiuti
- scegliere il trasportatore e il destinatario sapendo verificare le relative autorizzazioni
- redigere i documenti (cartacei o su SISTRI) relativi alla tracciabilità
- preoccuparsi che la consegna del rifiuto sia andata a buon fine

In mancanza di tali adempimenti ambientali, il produttore è assoggettabile alle ingenti sanzioni ambientali che, dal 2011, colpiscono non solo le persone fisiche coinvolte nell'illecito ma anche l'azienda e il suo patrimonio, ai sensi del D.Lgs. 231 del 2001.

LE NUOVE DATE

MILANO

21 Novembre 2018

BOLOGNA

22 Novembre 2018

ROMA

6 Dicembre 2018

COSTO DEL CORSO

149,00 (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: caos applicativo di una normativa pacificamente ritenuta inadeguata alla tutela ambientale

di ***VALENTINA BRACCHI***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

L'incertezza sulla normativa applicabile all'utilizzo agronomico dei fanghi in agricoltura sta scuotendo il Paese e creando situazioni emergenziali di non poco conto. L'inadeguatezza di una disciplina incompleta semina il caos da Nord a Sud, dividendo coloro che nella massima applicazione del principio di precauzione, ritengono applicabili i parametri delle CSC, di cui al D.Lgs. 152/2006, ai fanghi destinati allo spandimento, negando alle Regioni la fissazione di limiti inferiori in ossequio alla riserva legislativa statale in materia ambientale e coloro i quali, invece, ancorati al principio di proporzionalità, considerano non applicabili e non adeguati detti parametri, auspicando un pronto intervento legislativo a livello statale, consentendo alle Regioni di apporre limiti ulteriori rispetto a quelli di cui al D.Lgs. 99/1992, finanche inferiori o diversi a quelli del TUA.

Una delle due interpretazioni sembra essere condivisa dal legislatore statale.

IN SINTESI

- **L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione è consentito al ricorrere di alcune condizioni, in mancanza delle quali detti fanghi devono essere considerati rifiuti;**
- **il D.Lgs. 99/1992, norma di riferimento per l'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione, pone dei limiti di concentrazione di alcuni metalli pesanti per il suolo e dei limiti per i fanghi;**
- **i parametri di cui al D.Lgs. 99/1992, appaiono oggi, inadeguati, ai più, in quanto non consentirebbero di escludere una contaminazione del suolo da altri inquinanti, considerati dannosi per l'ambiente e la salute pubblica;**
- **si sono così venute a creare due correnti di pensiero parzialmente distinte che sono ben rappresentate da due sentenze TAR, che partendo dal medesimo dubbio, offrono soluzioni completamente diverse e contrastanti, avvalorate l'una dalla Suprema Corte e l'altra dal Consiglio di Stato;**
- **nell'oscurità dell'attuale normativa, si intravedono all'orizzonte le fiaccole del legislatore che con il Decreto Morandi, sembra avere indicato una soluzione ed ha annunciato che la bozza di riforma del D.Lgs. 99/1992 ha già passato il vaglio della Conferenza Stato Regioni.**

FERTIRRIGAZIONE

di *Valentina Bracchi*

1. Premesse

I *fanghi da depurazione*, sono definiti dall'art. 2 del D.Lgs. 99/1992[1] quali *"residui derivanti dai processi di depurazione:*

1) *delle acque reflue provenienti esclusivamente da insediamenti civili come definiti dalla lettera b), art. 1-quater, legge 8 ottobre 1976, n. 670;*
2) *delle acque reflue provenienti da insediamenti civili e produttivi: tali fanghi devono possedere caratteristiche sostanzialmente non diverse da quelle possedute dai fanghi di cui al punto a.1.;*
3) *delle acque reflue provenienti esclusivamente da insediamenti produttivi, come definiti dalla legge 319/76 e successive modificazioni ed integrazioni; tali fanghi devono essere assimilabili per qualità a quelli di cui al punto a.1. sulla base di quanto disposto nel successivo articolo 3.1".*

Sotto il profilo giuridico, in ossequio a quanto disposto dall'art. 127 del D.Lgs. 152/2006, i fanghi da depurazione (ovverosia in fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue), sono soggetti alla disciplina dei rifiuti, fatto salvo quanto espressamente previsto dal D.Lgs. 99/1992, cui la norma del TUA, fa espresso rimando e devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato.

Vista la componente organica e nutritiva da cui consegue la potenziale idoneità a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo sui terreni, i fanghi da depurazione hanno un potenziale di gestione che rende lo smaltimento, un'operazione da eseguire solo in ultima *ratio*, come invero si evince dalla norma in commento, ove il legislatore promuove l'utilizzo agronomico degli stessi - facendo preliminarmente salve le disposizioni di cui al D.Lgs. 99/1992 - e ne prescrive il doveroso reimpiego qualora appropriato, all'esito del trattamento.

Al fine di un utilizzo agronomico dei fanghi depurazione, tuttavia, devono essere rispettate alcune condizioni, espressamente previste all'art. 3 (*Condizioni per l'utilizzazione*) del D.Lgs. 99/1992, tra cui, per quanto di interesse, il rispetto di alcuni valori fissati nell'allegato I A per quanto concerne il suolo destinato a ricevere i fanghi e nell'allegato I B per i fanghi stessi.

E segnatamente, il comma 2 del citato articolo prescrive, in relazione alla composizione del suolo, che *"L'utilizzazione dei fanghi è consentita qualora la concentrazione di uno o più metalli pesanti nel suolo non superi i valori limite fissati nell'allegato I A ovvero qualora tali valori limite non vengano superati a motivo dell'impiego dei fanghi"*.

Il successivo comma 3, in relazione ai fanghi, prescrive che: ***"Possono essere utilizzati i fanghi che al momento del loro impiego in agricoltura, non superino i valori limite per le concentrazioni di metalli pesanti e di altri parametri stabiliti nell'allegato I B[2]"***.

Dalla lettura del combinato disposto del primo comma dell'art. 2, e del primo e terzo comma dell'art. 3 del D.Lgs. in commento emerge, quindi, che posso-

1 D.Lgs. del 27 gennaio 1992, n. 99 *Attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.*

2 D.Lgs. 99/1992, Allegato I B

Valori massimi di concentrazione di metalli pesanti nei fanghi destinati all'utilizzazione in agricoltura

	Valore limite (mg/kg SS)
Cadmio	20
Mercurio	10
Nichel	300
Piombo	750
Rame	1.000
Zinco	2.500

Caratteristiche agronomiche e microbiologiche nei fanghi destinati all'utilizzazione in agricoltura

	Valore limite
Carbonio organico % SS (min.)	20
Fosforo tot. (P) % SS (min.)	0,4
Azoto tot. % SS (min.)	1,5
Salmonelle MPN/g SS (maz.)	10^3

È ammessa l'utilizzazione in deroga alle caratteristiche agronomiche indicate in allegato, per i fanghi provenienti dall'industria agroalimentare.

Per i parametri carbonio organico, azoto totale, fosforo totale i valori limite di cui all'articolo 3, comma 3, devono essere considerati quali limiti inferiori di concentrazione.

no essere utilizzati a fini agricoli:

- i fanghi che sono idonei a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno e che non contengono sostanze tossiche e nocive;
- i fanghi prodotti dalla depurazione delle acque reflue provenienti esclusivamente da insediamenti civili, oppure, se provenienti da insediamenti produttivi, i fanghi che possiedano caratteristiche sostanzialmente non diverse da quelli di cui sopra;
- i fanghi che non superano i valori limite per le concentrazioni di metalli pesanti e di altri parametri stabiliti nell'allegato I B.

La disciplina contenuta nel D.Lgs. 99/1992 appare di per sé, autosufficiente dal punto di vista tecnico, non essendo previsto alcun riferimento al rispetto di ulteriori e diversi parametri previsti da altre disposizioni di legge, purtuttavia, considerato che i parametri di cui al detto D.Lgs., appaiono, oggi, inadeguati, non consentendo di escludere una contaminazione del suolo da altri inquinanti, considerati dannosi per l'ambiente e la salute pubblica, si sono create distinte correnti giurisprudenziali sulla disciplina applicabile ai fanghi da depurazione.

***

2. La giurisprudenza

2.1. Corte di Cassazione, sentenza del 6 giugno 2017, n. 27958

Con la nota sentenza del 6 giugno 2017[3], la Corte di Cassazione ha interpretato il principio espresso nell'art. 127 del D.Lgs. n. 152 del 2006 - secondo cui, ferme le disposizioni del D.Lgs. n. 99 del 1992, i fanghi sono assoggettati alla disciplina dei rifiuti *"nel senso che la regolamentazione dei fanghi di depurazione non è dettata da un apparato normativo autosufficiente confinato all'interno del D.Lgs. n. 99 del 1992 ma il regime giuridico, dal quale è tratta la completa disciplina della materia, deve essere integrato dalla normativa generale sui rifiuti, in quanto soltanto attraverso l'applicazione del testo unico ambientale e delle altre norme generali sui rifiuti, per le parti non espressamente disciplinate dal D.Lgs. n. 99 del 1992, è possibile assicurare la tutela ambientale che il sistema, nel suo complesso, esige, in applicazione del principio generale dettato dal D.Lgs. n. 152 del 2006, che è in linea con il principio declinato dal D.Lgs. n. 99 del 1992, art. 1, per cui l'attività di trattamento dei rifiuti deve comunque avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e dell'ambiente, fatte salve, ma in sintonia con tale ultima finalità, espresse deroghe rientranti nell'esclusiva competenza del legislatore statale (art. 117 Cost., lett. s))"*.

Proseguono gli ermellini, spingendosi sino all'assimilazione dei fanghi alle matrici ambientali, ai cui limiti (Tab. 1, colonna A dell'allegato 5, al titolo 5^, parte 4^, D.Lgs. n. 152 del 2006), pertanto, gli stessi, dovranno essere ricondotti ai fini dell'uso agronomico e segnatamente *"L'uso agronomico presuppone infatti che il fango sia ricondotto al rispetto dei limiti previsti per le matrici ambientali a cui dovrà essere assimilato [...] salvo siano espressamente previsti, esclusivamente in forza di legge dello Stato, parametri diversi, siano essi più o meno rigorosi, nelle tabelle allegate alla normativa di dettaglio (Decreto n. 99 del 1992) relativa allo spandimento dei fanghi o in provvedimenti successivamente emanati.*

In altre parole, secondo l'interpretazione della Suprema Corte, la disciplina contenuta nel D.Lgs 99/1992 non sarebbe esaustiva ed autosufficiente a regolamentare l'utilizzo dei fanghi da depurazione, ma deve essere letta in combinato disposto con la normativa generale, di cui al Testo Unico Ambientale, in un'ottica garantista ai fini della tutela ambientale.

La sentenza ha creato un'immediata situazione di criticità nella gestione dei fanghi e due correnti interpretative parzialmente opposte tra loro, ove a coloro che - conformemente a quanto stabilito dalla Suprema Corte - ritengono applicabili i parametri delle CSC, di cui al D.Lgs. 152/2006, ai fanghi destinati allo spandimento, negando, quale logico corollario, alle Regioni, la fissazione di limiti inferiori in ossequio alla riserva legislativa statale in materia ambientale, si contrappone chi, invece, ancorato al principio di proporzionalità, considera inapplicabili e inadeguati detti parametri, consentendo alle Regioni di apporre limiti ulteriori rispetto a quelli di cui al D.Lgs. 99/1992, finanche inferiori o diversi a quelli del TUA, in quanto, appunto, non applicabili.

In particolare, la situazione di criticità cui si fa riferimento è quella venutasi a creare in Lombardia, allorché il TAR[4], prendendo le mosse dall'orientamento espresso dalla Cassazione ha annullato una deliberazione della Giunta Regionale Lombarda che fissava limiti più permissivi (rispetto al TUA), relativamente alla concentrazione degli idrocarburi nei fanghi destinati all'utilizzo agronomico, imponendo nel contempo un limite estremamente restrittivo per il parametro stesso, che ha comportato la sospensio-

3 Cass. Pen., Sez. III, Sent., sent. del 6 giugno 2017, n. 27958.
4 TAR Lombardia, Milano, Sez. III, Sent. del 20 luglio 2018 n. 1782.

ne del ritiro dei fanghi dagli impianti di depurazione.

***

2.2. TAR Lombardia, sentenza del 20 luglio 2018 n. 1782

Il Tribunale Amministrativo Regionale lombardo, nell'ambito di un ricorso presentato da alcuni comuni del pavese e del lodigiano, avverso la deliberazione della giunta regionale lombarda[5] che aveva innalzato i valori limite delle concentrazioni di idrocarburi e di nonilfenolo, ai fini dell'avvio dei fanghi all'utilizzo agricolo, si è interrogato sulla disciplina applicabile ai fanghi da depurazione destinati all'agricoltura.

In particolare il Tribunale, fa proprio il principio enunciato dalla Cassazione[6] secondo cui l'assenza - all'interno del D.Lgs. 99/1992 - di una disposizione recante i limiti di concentrazione degli idrocarburi e dei fenoli nei fanghi da depurazione destinati ad uso agricolo, non determina un vuoto normativo, ***"dovendosi comunque applicare i valori limite sanciti dalla tabella 1, comunque applicare i valori limite sanciti dalla Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del D.Lgs. n. 152 del 2006"*** (di seguito anche Tabella 1), anche in ossequio all'art. 127 del D.Lgs. 152/2006, il quale assoggetta i fanghi da depurazione alla disciplina sui rifiuti.

Sebbene la Regione Lombardia abbia opposto l'inconferenza dei valori di cui alla tabella suddetta rispetto ai fanghi in quanto non riferiti all'inquinante ma alle matrici ambientali, il tribunale, in adesione a quanto sostenuto dai ricorrenti ed ancor prima, dalla Cassazione, ha ritenuto che i fanghi ad uso agricolo, essendo destinati a mescolarsi con il suolo ed a divenire con esso un *unicum,* siano soggetti ai limiti previsti per le matrici ambientali.

Il giudice amministrativo rileva peraltro che, nell'escludere l'applicabilità della Tabella 1, si verrebbe a creare una situazione paradossale laddove, con espresso riferimento al valore degli idrocarburi, si dovrebbero sottoporre a trattamento i fanghi destinati allo smaltimento in discarica e non quelli destinati all'uso agronomico.

Da quanto sopra, deriva come logico corollario, secondo il nominato TAR, che il legislatore regionale abbia violato la riserva legislativa statale in materia ambientale fissando "*una disciplina contrastante a quella prevista dalle fonti primarie statali, abbassando i limiti di tutela previsti da queste ultime*".

***

2.3. TAR Toscana, sentenza del 19 giugno 2018 n. 887

Di avviso parzialmente opposto il TAR Toscana[7], chiamato a decidere sulla legittimità della condotta della Regione Toscana che, in sede di procedimento amministrativo volto al rilascio dell'autorizzazione all'utilizzo in agricoltura dei fanghi da depurazione, aveva prescritto all'istante, la verifica *"sia nei fanghi che nel suolo" del rispetto "per tutti i parametri indagati dei valori limite stabiliti dal d.lgs. n. 99/92 nonché dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) di cui alla Tabella 1, colonna A, dell'allegato 5 alla Parte IV del D.Lgs. n. 152/2006"*, fondando la pretesa sulla necessità *"di accertare che i fanghi da utilizzare non contenessero sostanze tossiche e nocive e/o persistenti, e/o bioaccumulabili in concentrazioni dannose per il terreno, per le colture, per gli animali, per l'uomo e per l'ambiente in generale" come richiesto dall'art. 3 del D.lgs. 99/1992"*.

Il tribunale toscano, pur aderendo alla tesi della non autosufficienza del D.Lgs 99/1992, e rilevando numerose conferme sia nel decreto citato che nel TUA rispetto alla necessità di integrazione della normativa sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura con le disposizioni del Testo Unico Ambientale, nega l'applicabilità *ex se*, della Tabella 1[8], auspicando un intervento del legislatore volto a colmare la lacuna ed offrendo nelle more, una soluzione al fine di assicurare che l'attività di trattamento dei fanghi avvenga *"senza pericolo per la salute dell'uomo e dell'ambiente, e più in generale, in linea con i valori costituzionali e comunitari"*.

Nello specifico, il giudice amministrativo, valutando argomentazioni e controdeduzioni delle parti in causa, rileva preliminarmente che i valori limite delle CSC (*concentrazioni soglia di contaminazione*) di cui alla Tabella 1 riguardano i livelli di contaminazione delle matrici ambientali[9] "*al superamento dei quali*

5 *"Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. X/7076 dell'11 settembre 2017, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 18 settembre 2017, n. 38, ove e nella parte in cui ha modificato ed integrato la D.G.R. Lombardia 1 luglio 2014, n. X/2031 fissando, ai fini dell'avvio dei fanghi da depurazione all'utilizzo in agricoltura:*
- *un valore-limite pari a "mg/kg ss <10.000" per il parametro "Idrocarburi (C10-C40)" (Allegato 1, Tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014)*
- *un valore-limite pari "mg/kg S <50" per i parametri "Nonilfenolo", "Nonilfenolo monoetossilato", Nonilfenolo dietossilato" (Allegato 1, tabella A in sostituzione della tabella 5.2 dell'allegato 1 alla DGR 2031/2014)".*

6 Cfr. nota 3.

7 TAR Toscana, sez. II, Sent. del 19 giugno 2018 n. 887.

8 Tabella 1, all. 5, Titolo V, parte IV del D.Lgs. n. 152 del 2006.

occorre avviare determinate attività di analisi propedeutiche all'eventuale attivazione di interventi di risanamento della matrice ambientale compromessa" e "*sono stati individuati sulla base delle conoscenze relative alle quantità medie della concentrazione di quelle sostanze nel suolo"*.

Sulla base di quanto sopra, il TAR evidenzia delle ovvie criticità nell'applicazione *tout court* della Tabella 1 ai fanghi da depurazione, in quanto:

- le concentrazioni applicate alle matrici ambientali non possono applicarsi ai fanghi, atteso che gli stessi presentano contrazioni medie delle sostanze indicate nella Tabella 1 superiori a quelle del suolo (matrice ambientale), proprio a causa del processo di depurazione delle acque reflue da cui originano, (tanto che, correttamente, nel Dlgs 99/1992, sono previsti valori limite di concentrazione molto diversi per suolo e fanghi[10]);
- l'utilizzazione dei fanghi in agricoltura avviene mediante interramento e miscelazione dei fanghi al suolo, con conseguente diluizione delle sostanze presenti nel fango stesso.

Alla luce delle suddette considerazioni e nell'osservanza dei principi di prevenzione e proporzionalità, tenuto conto che:

- *"l'applicazione pura e semplice ai fanghi delle CSC stabilite per il suolo, come da quest'ultima operata, costituirebbe una misura sproporzionata rispetto al fine da conseguire, ed irrazionale, in quanto i fanghi, presentando normalmente concentrazioni medie di sostanze superiori rispetto al suolo, se valutati sulla base dei parametri previsti per il suolo, non sarebbero mai utilizzabili in agricoltura"* e che,
- *"la legittimità di un divieto all'attività economica è subordinato alla condizione che il provvedimento sia idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi perseguiti, fermo restando che qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate si deve ricorrere alla meno restrittiva e cioè a quella che impone il minimo sacrificio e che causa inconvenienti non sproporzionati rispetto agli scopi"*

il TAR Toscana ha riconosciuto all'amministrazione regionale, il potere di porre limiti ulteriori rispetto a quelli contenuti nel D.Lgs. 99/1992, prendendo a riferimento la Tabella 1, ma riparametrandone i valori, in aumento, ***"sulla base delle competenze tecnico-discrezionali dell'Amministrazione, tenendo conto dell'ammissibilità di una maggiore concentrazione nei fanghi (rispetto al suolo) di sostanze inquinanti"***.

Orbene, risulta di tutta evidenza come la soluzione offerta dal giudice amministrativo toscano risulti diametralmente opposta rispetto alla decisione del TAR Lombardia, purtuttavia, non v'è chi non veda che entrambe le pronunce nascano e si fondino su una matrice comune che è costituita dall'esigenza di una normativa puntuale che disciplini in modo più compiuto l'utilizzo dei fanghi da depurazione in agricoltura, al fine di assicurare - come espressamente rilevato dal TAR Toscana, *" una tutela ambientale effettiva, in linea con il principio declinato dall'articolo 3 D.lgs. n. 99 del 1992, per cui l'attività di trattamento dei fanghi deve comunque avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e dell'ambiente, e più in generale, in linea con i valori costituzionali e comunitari [...] ponendosi piuttosto un problema d'individuazione dei parametri di tollerabilità dei fanghi in sintonia con le finalità perseguite di tutela ambientale e di salvaguardia della salute e della persona umana"*.

***

2.4. Consiglio di Stato, sentenza del 6 giugno 2017, n. 2772

A sostegno della soluzione offerta dal detto TAR, valga la pena rilevare come, il Consiglio di Stato[11], già nel 2017 aveva ritenuto che la disciplina relativa allo spandimento dei fanghi fosse riconducibile a quella sui rifiuti e di conseguenza alla normativa ambientale, nell'ambito della quale, sebbene vi sia riserva legislativa statale, le amministrazioni regionali possono esercitare un potere diretto. E segnatamente: *"Se è innegabile che la disciplina dello spandimento dei fanghi sia da ricondurre alla disciplina dei rifiuti [...] e che quest'ultima sia, a sua volta, da collocare - per giurisprudenza costante della Corte costituzionale (cfr. da ultimo sentenza Corte Cost. 24 luglio 2009, n. 249) - nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (tra le tante, si veda ancora di recente T.A.R. Milano,-Lombardia-, sez. II, 04/04/2012, n. 1006) è del pari non contestabile che la stessa disciplina primaria all'art. 6 abbia in materia previsto un diretto potere esercitato dalla Regione"*.

Con la medesima pronuncia, il Consiglio di Stato pone dei limiti alla potestà regionale, precisando che la stessa debba esplicarsi "*nel solco delle disposizio-*

9 D.Lgs. 152/2006, art. 240 (Definizioni).
10 Cfr. allegato I A e allegato IB al D.Lgs 99/1992.
11 Consiglio di Stato, sez. IV, sent. del 6 giugno 2017, n. 2772.

ni primarie e nella ratio di esse" e che, per quanto di precipuo interesse: *"il divieto all'impiego [dei fanghi in agricoltura] debba conseguire ad una valutazione non aprioristica e generale, ma che, suffragata da dati scientifici, ancori il divieto di riutilizzazione dei fanghi alla conclamata dannosità degli stessi: stabilire - come nel caso di specie- un divieto non ancorato alla indicazione dei limiti di concentrazione, e non definire questi ultimi, appare prescrizione illogica, e foriera di conseguenze collidenti con la stessa applicabilità del precetto primario"*

***

3. Il Decreto Morandi

Da ultimo, con il D.L. 28 settembre 2018, n. 109[12], finalmente, sebbene nell'ambito di una normativa dedicata a tutt'altra situazione emergenziale, il Governo ha emesso *Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi da depurazione*, disponendo che in attesa di una revisione della normativa sull'utilizzo dei fanghi da depurazione in agricoltura, continuano ad applicarsi in via esclusiva le disposizioni e i limiti di cui al D.Lgs. 99/1992, fatta eccezione unicamente per gli idrocarburi, rispetto ai quali viene fissato il limite di 1000 mg/kg, da ritenersi comunque rispettato in caso di valori negativi nella ricerca dei marker cancerogeni.

E segnatamente, ai sensi dell'art. 41 del detto D.L - che secondo quanto espressamente dichiarato dal Dossier del Senato (Dossier n. 63), ha lo scopo di superare *"le situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore"* (con particolare riferimento alla situazione della Regione Lombardia): "*Al fine di superare situazioni di criticità nella gestione dei fanghi di depurazione, nelle more di una revisione organica della normativa di settore, continuano a valere, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i limiti dell'Allegato IB del predetto decreto, fatta eccezione per gli idrocarburi (C10-C40), per i quali il limite è: ≤ 1.000 (mg/kg tal quale). Ai fini della presente disposizione, per il parametro idrocarburi C10-C40, il limite di 1000 mg/kg tal quale si intende comunque rispettato se la ricerca dei marker di cancerogenicità fornisce valori inferiori a quelli definiti ai sensi della nota L, contenuta nell'allegato VI del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, richiamata nella decisione 955/2014/UE della Commissione del 16 dicembre 2008"*.

Di particolare rilievo l'incipit della risposta pubblicata dal Ministro dell'Ambiente Galletti ad un'interrogazione parlamentare[13], dal quale emerge la piena consapevolezza dell'inadeguatezza di una normativa vetusta e non più al passo con il progresso tecnico-scientifico: "*In linea generale si evidenzia che la normativa sull'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione delle acque reflue mira ad incoraggiare l'utilizzazione dei fanghi in agricoltura ed a regolare tale utilizzo in modo da prevenire effetti dannosi sul suolo, sulla flora e la fauna e sulla salute umana. Tale processo è disciplinato in Italia dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 che stabilisce le caratteristiche, le modalità e le condizioni in base alle quali i fanghi provenienti dal processo di depurazione delle acque reflue possono essere utilizzati in agricoltura, definendo tra l'altro i parametri da analizzare e le relative concentrazioni limite. Lo stesso decreto, oggi appare non adeguato alle più recenti acquisizioni tecnico- scientifiche, soprattutto per quanto attiene alla valutazione degli effetti a lungo termine dell'utilizzo dei fanghi sul suolo"*.

Infine, valga la pena precisare che, sempre stando a quanto dichiarato nel Dossier del Senato, il Ministero dell'Ambiente da diversi anni persegue *"l'aggiornamento degli allegati del citato decreto legislativo n. 99 del 1992 per adeguarli al progresso delle conoscenze scientifiche in materia, soprattutto per quanto riguarda i limiti di concentrazione per determinati inquinanti organici quali idrocarburi policiclici aromatici, policlorobifenili, diossine e furani"*. ed esiste ad oggi uno schema di decreto che sembra avere già ricevuto parere favorevole da parte della Conferenza Stato-Regioni, pertanto, si auspica in tempi brevi un intervento dirimente e garantista del legislatore, che assicuri la piena tutela ambientale, nel rispetto, e nel giusto contemperamento, dei principi di prevenzione, precauzione e proporzionalità.

*

In medio stat virtus.

12 Recante *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.*

13 Cfr Ministero dell'Ambiente, Risposta scritta pubblicata Martedì 6 dicembre 2016 nell'allegato B della seduta n. 711, 4-13953 presentata da GRIMOLDI Paolo in http://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=4/13953&ramo=camera&leg=17

Le nuove frontiere dell'Ecodesign

di ***ROBERTA TOMASSETTI***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Per *ecodesign (o ecoprogettazione o progettazione ecocompatibile)* si intende tipicamente l'integrazione di considerazioni di natura ambientale nella fase di progettazione dei beni.
La direttiva 2009/125/CE prevede quale necessaria l'elaborazione di una serie di specifiche di progettazione, volte a garantire l'ecologicità dei beni, a cui i prodotti connessi all'energia devono ottemperare, al fine di poter essere lecitamente immesse nel mercato europeo.
Tale normativa generale è stata oggetto di decine di Regolamenti attuativi.
Ad oggi le intenzioni espresse dalla Commissione Europea e dal Parlamento Europeo sono nel senso di ampliare la portata dell'ecoprogettazione, in considerazione del fondamentale apporto che tale istituto può dare al raggiungimento dell'economia circolare.
L'articolo propone una sintetica panoramica della normativa interna e europea ad oggi vigente e segnala le tendenze di sviluppo che si avvertono a livello comunitario, con particolare riferimento a nuovi prodotti assoggettati ad ecodesign nonché alla mitigazione di impatti diversi rispetto a quello energetico.

IN SINTESI

- **La progettazione è il centro della strategia europea di *politica integrata dei prodotti*, poiché in tale fase il produttore può cambiare l'impatto ambientale di un bene;**
- **le misure di esecuzione sono definite come le misure adottate per fissare le specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti o per gli aspetti ambientali ad essi relativi;**
- **per poter lecitamente immettere prodotti assoggettati a *ecoprogettazione* nel mercato UE, i fabbricanti devono seguire tali indicazioni nella realizzazione del prodotto, apporvi la marcatura CE, emettere una dichiarazione CE di conformità;**
- **il D.Lgs. 15/2011 associa 4 sanzioni amministrative di natura pecuniaria al mancato rispetto della normativa europea in commento;**
- **nella COM(2016)773 la Commissione ha affermato che la *progettazione ecocompatibile* dovrà dare un contributo più incisivo all'economia circolare, affrontando questioni come la durata e la riciclabilità dei prodotti.**

1. Politica integrata dei prodotti ed ecoprogettazione

Per *ecoprogettazione* (o *ecodesign* o *progettazione ecocompatibile)* si intende tipicamente l'integrazione di considerazioni di natura ambientale nella fase di progettazione dei beni, con l'intento di migliorare le prestazioni ambientali nel corso del loto intero ciclo di vita[1].

Il concetto di ecodesign nasce nell'ambito della c.d. **politica integrata dei prodotti,** positivizzata dall'Unione Europea a partire dal Libro Verde della Commissione del 7 febbraio 2001, COM (2001) 68[2]. Con tale provvedimento l'Unione ha dato avvio ad ad una strategia intesa a **rafforzare e a riorientare le politiche ambientali concernenti i prodotti,** per promuovere lo sviluppo di un mercato di beni e servizi più ecologici[3].

Più nello specifico, l'obiettivo dell'azione delle Istituzioni Comunitarie è quello di ridurre l'impatto ambientale dei prodotti nell'arco dell'**intero ciclo di vita,** a partire dalla fase di estrazione delle materie prime, per arrivare alla produzione, distribuzione ed uso nonché alla gestione dei rifiuti[4].

A tal fine, la Commissione ha individuato alcuni strumenti[5] cardine quali:

- la **progettazione ecologica** dei prodotti;
- l'**informazione** dei consumatori;
- l'**introduzione di incentivi** che favoriscano l'adozione e l'uso di prodotti più ecologici.

Concentrandoci per quanto di nostro interesse sul primo profilo, occorre osservare che la fase di *progettazione* è evidentemente una delle fasi del ciclo di vita del prodotto che – a differenza delle altre - potremmo definire come **pulita,** posto che in tale momento l'attività antropica non realizza alcuna esternalità negativa sull'ambientale, né diretta né indiretta.

Purtuttavia, essa rappresenta il centro nevralgico della strategia di politica integrata dei prodotti, poiché è proprio in questa fase **che il produttore può prendere gli accorgimenti e le decisioni necessarie per cambiare consistentemente quello che sarà l'impatto ambientale del bene.**

In tal senso si ricorda infatti che - secondo dati europei[6] - l'80% dell'inquinamento ambientale e il 90% dei costi di produzione sono il risultato di decisioni prese nello stadio di progettazione del prodotto.

***

2. La normativa europea in materia di ecodesign

Per ciò che riguarda il profilo della *progettazione ecologica,* alle indicazioni del *Libro Verde sulla politica integrata del prodotto* è stata data applicazione normativa a livello comunitario con una serie di atti normativi aventi ad oggetto la **progettazione dei prodotti che consumano energia.**

Ad oggi, la disciplina cardine del sistema è la direttiva 2009/125/CE[7] relativa alla "*Istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia*".

La direttiva prevede quale necessaria l'elaborazione di una serie di *specifiche di produzione* cui i prodotti connessi all'energia[8] devono ottemperare al fine di poter essere lecitamente immessi nel mercato europeo.

L'atto positivizza quindi la *procedura* per emanare tali specifiche, denominate **misure di esecuzione**[9], lasciando ad ulteriore e successiva normativa di dettaglio il compito di individuare le misure riferite alle singole tipologie di prodotto.

La Direttiva prevede all'art. 15 una serie di **criteri** che, se integrati da una determinata timologia di prodotto, portano alla necessità di predisporre idonee misure di esecuzione volte a migliorarne l'impat-

1 Art. 2 (*Definizioni*), punto 23, Direttiva 2009/125/CE relativa alla "*Istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia*".
2 Libro Verde del 7 febbraio 2001, COM (2001) 68 sulla "*Politica integrata relativa ai prodotti*".
3 Libro Verde del 7 febbraio 2001, COM (2001) 68, par. 1.
4 Libro Verde del 7 febbraio 2001, COM (2001) 68, par. 2.
5 Libro Verde del 7 febbraio 2001, COM (2001) 68, par. 2 e ss.
6 Cfr. http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20180522STO04021/ecodesign-nuove-regole-dall-efficienza-energetica-alla-riciclabilita.
7 Tale normativa ha sostituito ed aggiornato la Direttiva 2005/32/Ce, Eco-design Directive for Energy-using Products - **EUP**, già modificata dalla Direttiva 2008/28/CE.
8 Art. 2 (*Definizioni*), comma 1, punto 1 Direttiva 2009/125/CE: «***prodotto connesso all'energia***» («prodotto»), qualsiasi bene che abbia un impatto sul consumo energetico durante l'utilizzo, che viene immesso sul mercato e/o messo in servizio e che comprende le parti destinate a essere incorporate in un prodotto connesso al *l'energia contemplato dalla presente direttiva, immesse sul mercato e/o messe in servizio come parti a sé stanti per gli utilizzatori finali, e le cui prestazioni ambientali possono essere valutate in maniera indipendente*".
9 Art. 2 (*Definizioni*), comma 1, punto 3, Direttiva 2009/125/CE.

to ambientale ovvero:

a) il prodotto rappresenta un *significativo volume di vendite e di scambi* commerciali nella Comunità, indicativamente superiore a 200 000 unità all'anno secondo gli ultimi dati disponibili;
b) il prodotto, in considerazione dei quantitativi immessi sul mercato e/o messi in servizio, ha un *significativo impatto ambientale* nella Comunità, come precisato nelle priorità strategiche comunitarie di cui alla decisione n. 1600/2002/CE;
c) il prodotto possiede *significative potenzialità di miglioramento* con riguardo all'impatto ambientale senza costi eccessivi, tenendo conto in particolare di quanto segue:
   i) assenza di altra normativa comunitaria pertinente o incapacità delle forze di mercato di affrontare adeguatamente la questione;
   ii) ampia disparità di prestazione ambientale tra i prodotti disponibili sul mercato con funzionalità equivalente.

La normativa disciplina sia c.d. **specifiche particolari** di progettazione ecocompatibile[10] ovvero requisiti che si sostanziano nella fissazione di un limite.

Sia c.d. **specifiche generali** per la progettazione ecocompatibile[11], che mirano a migliorare le prestazioni ambientali del prodotto concentrandosi sugli aspetti ambientali significativi dello stesso, senza fissare valori limite ma richiedendo ad esempio:

- che il prodotto sia "*efficiente dal punto di vista energetico*" oppure "*riciclabile*";
- che si forniscano informazioni su come usare e conservare il prodotto in modo tale da ridurne al minimo l'impatto sull'ambiente;
- che si effettui un'analisi del ciclo di vita del prodotto per individuare opzioni e soluzioni di progettazione alternative.

Una volta emanate le misure di esecuzione, la Direttiva prevede che i fabbricanti di prodotti soggetti a eco progettazione debbano seguire tali indicazioni nella realizzazione del prodotto, apporre allo stesso la ***marcatura CE,*** nonché emettere una ***dichiarazione CE di conformità*** con la quale garantiscono e dichiarano che il prodotto rispetta tutte le pertinenti disposizioni della misura di esecuzione applicabile[12].

La direttiva prevede poi la c.d. *clausola di salvaguardia*[13] secondo cui se uno Stato membro accerta che un prodotto recante la marcatura CE e utilizzato in conformità del suo uso non soddisfa tutte le pertinenti prescrizioni della misura di esecuzione applicabile, il fabbricante o il suo mandatario **sono obbligati a far sì che il prodotto ottemperi alle disposizioni** della misura di esecuzione e a far cessare la violazione, alle condizioni stabilite dallo Stato membro.

Qualora vi siano prove sufficienti che un prodotto potrebbe essere non conforme, lo Stato membro adotta le **necessarie misure** che, a seconda del grado di non conformità, possono arrivare al **divieto di immissione** sul mercato del prodotto finché non sia ripristinata la conformità.

Se la situazione di non conformità si protrae, lo Stato membro decide di limitare o vietare l'immissione sul mercato del prodotto in questione o si accerta che esso sia ritirato dal mercato, informando la Commissione e gli altri Stati membri.

Ogni decisione adottata da uno Stato membro sulla base della direttiva che limiti o vieti l'immissione sul mercato di un prodotto indica i *motivi* che ne sono all'origine. Tale decisione è *notificata* immediatamente alla parte interessata, che viene contemporaneamente informata dei mezzi di impugnazione disponibili ai sensi delle normative in vigore nello Stato membro in questione e dei relativi termini. Lo Stato membro informa inoltre la Commissione e gli altri Stati membri in merito a qualsiasi decisione adottata. La Commissione avvia senza indugio consultazioni con le parti interessate e, se giudica la decisione unfondata, ne informa immediatamente gli Stati membri.

Come evidente, la normativa commentata, oltre che avere finalità ambientaliste, è diretta anche alla tutela della **concorrenza** e della **libera circolazione dei prodotti nel mercato interno**[14].

Ed infatti il rispetto di particolari parametri di costruzione può senza dubbio rappresentare un costo per le imprese. Per evitare che ciò penalizzi gli operatori economici virtuosi, l'Unione ha previsto:

- **condizioni** che tutti i prodotti devono rispettare per essere immessi sul mercato europeo;

10 ALLEGATO II, Direttiva 2009/125/CE recante "*Metodologia per la definizione delle specifiche particolari per la progettazione ecocompatibile*" (articolo 15, paragrafo 6).
11 ALLEGATO I, Direttiva 2009/125/CE recante "*Metodologia per l'elaborazione di specifiche generali per la progettazione ecocompatibile*" (articolo 15, paragrafo 6).
12 Art. 5 (*Marcatura e dichiarazione CE di conformità*), Direttiva 2009/125/CE.
13 Art. 7 (*Clausola di salvaguardia*) Direttiva 2009/125/CE.
14 Direttiva 2009/125/CE, art. 1.

- adeguati sistemi di **controllo** sui prodotti;
- **monitoraggio delle decisioni** prese dagli stati.

La normativa illustrata è stata, attuata da una serie di *Regolamenti* che **definiscono le misure esecutive per ogni categoria di prodotto.** Più nello specifico i prodotti ad oggi oggetto di misure esecutive sono i seguenti[15]:

- Prodotti per l'illuminazione domestica e nell'industria dei servizi:
  - lampade direzionali e non direzionali (compresa la radiazione ultravioletta)
  - lampade fluorescenti (senza alimentatore integrato)
  - lampade a scarica ad alta intensità
  - alimentatori e apparecchi di illuminazione in grado di far funzionare tali lampade.
- Dispositivi elettrici:
  - computer e server
  - console per videogiochi
  - ricevitori digitali semplici/complessi
  - apparecchiature collegate in rete in modo stand-by
    televisori.
- Elettrodomestici:
  - apparecchi per la cottura dei cibi;
  - lavastoviglie;
  - congelatori;
  - frigoriferi;
  - asciugatrici;
  - lavatrici;
  - aspirapolvere.
- Dispositivi di *riscaldamento* e *raffreddamento*:
  - condizionatori d'aria;
  - apparecchi per il riscaldamento;
  - ventilatori;
  - apparecchi per il riscaldamento;
  - ventilatori industriali;
  - apparecchi di riscaldamento d'ambiente locali;
  - apparecchi per il riscaldamento d'ambiente locali a combustibile solido;
  - caldaie a combustibile solido;
  - unità di ventilazione;
  - scaldacqua.
- Altri prodotti
  circolatori;
  - motori elettrici;
  - consumo di energia elettrica nei modi stand-by e spento;
  - alimentatori esterni;
  - apparecchiature per il trattamento di immagini;
  - trasformatori di potenza;
  - refrigerazione professionale;
  - pompe ad acqua.

***

3. La disciplina interna in materia di ecodesign

Nel nostro ordinamento alla direttiva 2009/125/CE è stata data attuazione con il D.Lgs. del 16 febbraio 2011, n. 15[16].

Tale normativa in primo luogo recepisce le disposizioni di cui si è dato conto nel sistema interno. In secondo luogo individua puntualmente l'*Autorità Competente* a verificare il rispetto delle disposizioni in materia di ecodesign, circoscrive i compiti della stessa, individua le *sanzioni connesse alla violazione* delle disposizioni sull'ecoprogettazione.

Per ciò che riguarda i primi due profili l'art. 4 designa il *Ministero dello sviluppo economico* quale Autorità Competente per la **sorveglianza del mercato** ai fini dell'attuazione del decreto.

L'art. 5 dettaglia i **compiti** di tale Autorità, disponendo che essa svolge le seguenti funzioni:

- vigila sul rispetto delle *prescrizioni* del provvedimento;
- organizza *controlli* e *verifiche*, su scala adeguata e, a tal fine dispone il *prelievo* di campioni di prodotti per sottoporli a controlli di conformità ed esigere dalle parti interessate la fornitura di tutte le informazioni necessarie, come specificato nelle misure di esecuzione;
- nel caso di prodotti non conformi obbliga il fabbricante, il suo mandatario o in sua mancanza l'importatore, a *rendere i prodotti conformi* ed a porre fine alla violazione entro un congruo termine, adottando, se del caso, tutte le misure necessarie per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ovvero per limitare o vietare l'immissione sul mercato e la vendita dei prodotti in questione;
- è responsabile dell'applicazione delle *clausole di salvaguardia*;
- garantisce un'efficace sorveglianza del mercato ai fini dell'attuazione del decreto, anche attraverso l'uso di appropriate *analisi del mercato*

15 Cfr. Fonti istituzionali: https://europa.eu/youreurope/business/product/eco-design/index_it.htm

16 D. Lgs. del 16 febbraio 2011, n. 15 recante *"Attuazione della direttiva 2009/125/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia"*.

e la cooperazione e lo *scambio di informazioni* con le autorità competenti degli altri Stati membri dell'Unione europea;
- tiene informata la Commissione europea dei risultati della sorveglianza del mercato;
- provvede affinché i consumatori e gli altri interessati possano presentare osservazioni in merito alla conformità dei prodotti.

Per ciò che riguarda il profilo delle *sanzioni* la normativa interna all'art. 17 prevede quattro differenti **sanzioni amministrative di natura pecuniaria,** e più nello specifico.

Chiunque metta in commercio prodotti privi della marcatura CE o della dichiarazione CE di conformità ovvero con marcatura o dichiarazione contraffatta è punito, salvo che il fatto sia previsto come reato, con la *sanzione amministrativa pecuniaria* del pagamento di una somma da ventimila euro a centocinquantamila euro.

Il fabbricante, il suo mandatario o l'importatore, che non rispetti il divieto di commercializzazione disposto laddove il prodotto, benché marcato, appaia non conforme ovvero non sia consentita l'acquisizione di campioni, della dichiarazione di conformità, delle specifiche tecniche[17] è punito con la *sanzione amministrativa pecuniaria* del pagamento di una somma da diecimila euro a cinquantamila euro.

Il fabbricante, il suo mandatario o l'importatore, che non rispetti il divieto o la limitazione disposta a seguito di mancanza di conformità insanabile ovvero non sanata in termini[18], è punito con la *sanzione amministrativa pecuniaria* del pagamento di una somma da quarantamila euro a centocinquantamila euro.

Chiunque non tenga per un periodo di 10 anni dopo la fabbricazione di prodotti sottoposti a misure di esecuzione, i documenti relativi alla valutazione di conformità eseguita e alle dichiarazioni di conformità emesse è punito, salvo che il fatto sia previsto come reato, con la *sanzione amministrativa pecuniaria* del pagamento di una somma da cinquemila euro a trentamila euro.

Le sanzioni sono **irrogate** dalla *Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura* territorialmente competente ed al procedimento si applicano per quanto compatibili con il presente decreto le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689. Le somme derivanti da tali sanzioni sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

***

4. Le nuove frontiere dell'ecodesign: non più solo risparmio energrtico

Già a partire dal 2011 è stata palesata l'intenzione delle istituzioni europee di andare verso un incremento dell'ecoprogettazione.

Si fa in particolar modo riferimento alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato dalle Regioni del 20 settembre 2011 COM(2011) 571 recante "*Tabella di Marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*".

In tale atto si legge infatti che, per promuovere ulteriormente il consumo e la produzione sostenibile, la Commissione intende affrontare la questione dell'**impronta ecologica dei prodotti**, sulla base di una valutazione continua e a seguito di una consultazione delle parti interessate:

- stabilendo tra l'altro le prescrizioni nell'ambito della *direttiva sulla progettazione ecocompatibile* per **rafforzare l'efficienza sotto il profilo delle risorse** (riusabilità/recuperabilità/riciclabilità, contenuto riciclato, durabilità);
- **ampliando la portata della direttiva *"progettazione ecocompatibile"*** a prodotti non legati all'energia.

La questione è stata poi messa al centro della Comunicazione della Commissione del 30 novembre 2016, COM(2016) 773[19] intitolata "*Piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile 2016-2019*".

Secondo la Commissione la *progettazione ecocompatibile* contribuisce in maniera determinate alla realizzazione della c.d. **economia circolare**, grazie al suo impatto significativo e positivo su tutto il ciclo di vita del prodotto, che si sostanzia nella capacità di rendere un bene più durevole, più facile da riparare, riutilizzare o riciclare.

In tale quadro, la Commissione ha sottolineato come la *direttiva sulla progettazione ecocompatibile* copra già astrattamente tutti gli **impatti ambientali significativi** lungo il ciclo di vita dei prodotti, ma finora si sia concentrata solo sul miglioramento dell'efficienza energetica.

In futuro essa dovrà dare un contributo molto più incisivo all'economia circolare, ad esempio affrontando in modo più sistematico le questioni di efficienza dei materiali come la durata e la riciclabilità.

Pertanto, la Commissione ha anzitutto previsto l'avviamento di uno *studio* per individuare eventuali **ul-**

17 Cfr. art. 10 (*Clausola di salvaguardia*), comma 2, D. Lgs. 15/2011.
18 Cfr. art. 10 *(Clausola di salvaguardia)*, comma 3, secondo periodo, D. Lgs. 15/2011.
19 Comunicazione della Commissione del 30 novembre 2016 COM(2016) 773 intitolata "*Piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile 2016-2019*".

teriori gruppi di prodotti, connessi all'energia, che presentino un significativo potenziale di risparmio, ma che non siano stati trattati nel periodo di transizione o nei piani di lavoro precedenti.

Inoltre essa ha avviato una valutazione qualitativa di **altri impatti ambientali** non trattati nella direttiva sulla progettazione ecocompatibile, nonché una valutazione della copertura normativa esistente di tali impatti ambientali[20]. Più nello specifico, al punto 5 della Comunicazione rubricato "*Contributo all'economia circolare*" la Commissione ha specificato che con questo nuovo piano di lavoro si studierà la possibilità di stabilire un **maggior numero di specifiche per singolo prodotto e/o specifiche orizzontali** per aspetti quali:

- la durata (ad es. la durata di vita minima dei prodotti o dei componenti critici);
- la riparabilità (ad es. la disponibilità di pezzi di ricambio e di manuali di riparazione, la possibilità di riparazione);
- la possibilità di upgrading;
- la possibilità di smontaggio (ad es. la facile rimozione di alcuni componenti);
- le informazioni (ad es. la marcatura delle parti in plastica);
- la facilità di riutilizzo e riciclaggio (ad es. evitando la plastica incompatibile);
- i gas a effetto serra e altre emissioni.

Nel solco di quanto sancito dal piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile si è posto oggi anche il Parlamento Europeo. Ed infatti nella relazione adottata il 31 maggio 2018 dalla seduta plenaria del Parlamento europeo, gli eurodeputati hanno ribadito alla Commissione europea la necessità di **ampliare la gamma di prodotti** che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sulla progettazione ecocompatibile.

In particolare è stata espressa la volontà di estendere l'applicazione dei principi della direttiva anche ai **telefoni cellulari**.

Inoltre la relazione ha invitato le istituzioni ad andare oltre il profilo della semplice efficienza energetica per considerare anche **tutte le altre caratteristiche di un prodotto che hanno un impatto sull'ambiente:** composizione, durabilità, smantellamento, riparabilità e riciclabilità.

***

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto, ci si attende entro il 2019 l'emanazione di provvedimento normativi sovranazionali volti ad ampliare sia la **platea dei prodotti soggetti ad ecoprogettazione**, sia le tipologie di impatti ambientali che possono essere ridotti grazie all'ecodesign.

Tale consapevolezza è evidentemente di primario rilievo per gli operatori economici per due ordini di ragioni.

In primo luogo se si considera che in base alla normativa europea un prodotto che non rispetti le misure di esecuzione ad esso applicabili **non potrà essere commercializzato in Europa**.

In secondo luogo se si considera l'innegabile **beneficio complessivo alla competitività di un bene che una progettazione ecocompatibile può comportare**, con particolare riferimento all'immagine, alla visibilità ed affidabilità.

20 Comunicazione della Commissione del 30 novembre 2016 COM(2016) 773 "*Piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile 2016-2019*", nota 16:
- i materiali di consumo (ad es. detergenti);
- la presenza di materie prime critiche, ritardanti di fiamma, plastificanti (ftalati), o altre sostanze tossiche;
- la presenza di gas fluorurati,
- le radiazioni,
- la sicurezza (perdita di combustibile, vibrazioni, ecc.);
- la salute (igiene, livelli di rumorosità ecc.);
- la durata (riutilizzabilità, possibilità di upgrading, riparabilità etc.);
- il fine vita (riciclabilità, contenuto riciclato);
- le emissioni dirette nell'aria, nell'acqua e nel suolo.

2.

focus

SOMMARIO

- **2.21. *Check up* alla normativa in tema di rifiuti: una diagnosi sconfortante**
  di *Daniele Carissimi* e *Chiara Fiore* 848
- **2.22. Le clausole sociali impositive di uno specifico contratto collettivo nazionale tra libertà imprenditoriale e tutela del lavoro**
  di *Luca Perri* 860
- **2.23. La gestione dei rifiuti da incidenti stradali (con particolare attenzione alle ipotesi derogatorie del TUA)**
  di *Daniele Carissimi* e *Niky Sebastiani* 869
- **2.24. Da ecopiazzole a centri comunali di raccolta: autorizzazione si o no?**
  di *Giulia Todini* 880
- **2.25. La c.d. *"mediazione ambientale"*: un'opportunità o una inattuabile estensione concettuale?**
  di *Giuseppe Calò* 884

RESPONSABILITÀ di *Daniele Carissimi* e *Chiara Fiore*

Check up alla normativa in tema di rifiuti: una diagnosi sconfortante

di ***DANIELE CARISSIMI***
Avvocato-*Name Partner*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.
e ***CHIARA FIORE***
Avvocato-*Salaried Partner*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

La normativa in tema di rifiuti presenta numerose contraddizioni e vuoti normativi lasciando smarriti gli operatori del settore e troppa discrezionalità agli interpreti.

Sono numerose le mancanze del Legislatore e le contraddizioni e lacune della normativa sui rifiuti.

Si pensi, alla disciplina dell'obbligo di analisi, ai numerosi Decreti Ministeriali mai intervenuti e all'imbarazzante regime transitorio delle norme in tema di responsabilità e tracciabilità *"appese"* al fantasma del SISTRI.

Di seguito quindi un *check up* completo della parte IV e relativa diagnosi per gli auspicati interventi correttivi.

IN SINTESI

- **La parte IV del d.lgs. 152 del 2006 relativa ai rifiuti presenta numerose carenze applicative;**
- **sono infatti del tutto assenti delle norme che disciplinino con chiarezza alcuni aspetti fondamentali per la gestione dei rifiuti (es: analisi, manutenzione, etc);**
- **peraltro la normativa non risulta pienamente attuata: sono numerosi i decreti ministeriali annunciati ma mai pubblicati;**
- **infine, una riflessione importante deve porsi in relazione all'irragionevole periodo transitorio delle norme principali della gestione dei rifiuti e vale a dire, l'art. 188, 189, 190 e 193.**

di *Daniele Carissimi* e *Chiara Fiore* RESPONSABILITÀ

Introduzione

La normativa in tema di rifiuti – contrariamente al ruolo che dovrebbe svolgere – lascia spesso smarriti gli operatori del settore (invece, di piuttosto orientarli) non tanto per i tecnicismi da legulei ma per un regime di applicazione ad intermittenza, confusionario e spesso lasciato all'interpretazione – e responsabilità – di chi deve operare.

La parte IV del d.lgs. 152 del 2006, infatti, presenta:

- **Vuoti normativi** – ed invero, a fronte di norme di principio, sono del tutto assenti delle norme di riferimento che disciplinano aspetti fondamentali della gestione dei rifiuti (es: obbligo di analisi, manutenzione, etc).
- **Carenze applicative** – numerosi sono i DM attesi da anni (e sperati) ma non ancora pubblicati;
- **Irragionevole regime transitorio delle norme principali della parte IV**, e vale a dire art. 188[1], 189[2], 190[3], e 193[4] del Testo Unico ambientale a fronte della totale attuazione delle altre norme.

Quanto sopra comporta, da un lato, che l'operatore diligente è smarrito nello scenario dei già numerosi adempimenti ambientali da porre in essere e dall'altro che le condotte illecite trovano ampie zone d'ombra per potere manovrare la norma.

In altri termini, a fronte dei rischi connessi, il Legislatore schizofrenico e scomposto ha lasciato davvero troppe incertezze tra la definizione di ciò che è lecito e ciò che è illecito. Si propone, quindi, una analitica riflessione sui temi che sono più urgenti da risolvere sbilanciandoci nelle soluzioni da voler proporre.

***

1. I vuoti normativi

1.1. Classificazione e obbligo di analisi

Uno dei vuoti più rilevanti – nonché determinanti ai fini di una corretta gestione dei rifiuti – riguarda la sussistenza, o meno, dell'*obbligo di analisi* nonché la periodicità di tale adempimento.

A ben vedere, infatti, sussistono delle sanzioni sul certificato analitico[5] ma non una norma impositiva e precettiva che chiarisca:

- Su quali rifiuti sia necessario procedere alle analisi e nello specifico se si deve procedere all'indagine analitica:
  - su tutti i rifiuti (pericolosi, non pericolosi, a specchio),
  - solo sui pericolosi e su quelli a specchio,
  - ovvero solo su quelli a specchio.
- Su quali sostanze si debba procedere all'indagine analitica (tutte o solo quelle che – indagando il processo produttivo – possono essere presenti).
- Quando scatta l'obbligo di analisi.
- Quando debba essere rinnovato il certificato analitico.
- Le responsabilità del laboratorio di analisi.

Gli operatori, su tale punto, esigono delle risposte chiare.

Gli stessi si rendono conto, infatti, prima di tutto delle rilevanti responsabilità connesse a tale adempimento (una classificazione sbagliata comporta una gestione sbagliata, e una gestione sbagliata un procedimento penale assicurato) ma pretendono risposte chiare anche in considerazione dei rilevanti costi che tale adempimento impone.

Su questo scenario già incerto si aggiunge, peraltro, la confusione sia dottrinaria che giurisprudenziale divisa in un aspro dibattito su cosa si debba andare a cercare in occasione dell'indagine analitica.

Si rammenta, infatti, che è tutt'ora in corso una disputa tra un orientamento c.d. ***probabilistico*** che legge nella Decisione Commissione Ue 2014/955/Ue parametri di "*opportunità*" (valutazione discrezionale caso per caso) e "*pertinenza*" dell'indagine al processo produttivo e un opposto filone c. d. della ***certezza*** che propone una diversa lettura, rivendicando una completezza delle analisi chimiche[6].

1 Art. 188 "*Oneri dei produttori e dei detentori*".
2 Art. 189 "*Catasto dei rifiuti*".
3 Art. 190 "*Registri di carico e scarico*".
4 Art. 193 "*Trasporto dei rifiuti*".
5 Cfr. art. 260 – bis, c. 7, non ancora in vigore atteso il periodo del doppio binario ai sensi per gli effetti del comma 3 bis, dell'art. 11 del d.l. 101 del 2013 convertito con l. 125 del medesimo anno: "7. *Il trasportatore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e,* ***ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei rifiuti*** *è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.300 euro. Si applica la pena di cui all'art. 483 del codice penale in caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a colui che, durante il trasporto fa uso di un certificato di analisi di rifiuti contenente false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti trasportati*".
6 G. Galassi, "*La classificazione delle voci a specchio: l'utopia della certezza contro il caso della probabilità*", Ambiente Legale Digesta n. 5 – Settembre – Ottobre 2017, p. 850.

Ed invero, da un lato vi è chi sostiene che le analisi chimiche del rifiuto, a fronte dell'impossibilità di accertare analiticamente la presenza di tutte le migliaia di sostanze pericolose esistenti e determinarne la concentrazione, interesserebbero le sole sostanze che con più elevato livello di probabilità potrebbero essere presenti nel rifiuto in relazione al processo produttivo dal quale origina il rifiuto stesso[7].

Dall'altro vi è chi sostiene[8], a fronte di una interpretazione letterale della Decisione 2014/955 l'assenza di elementi di discrezionalità nonché di riferimento al processo produttivo (quale limite allo svolgimento delle analisi chimiche) che determina, di conseguenza, la necessità di indagare su tutte le possibili sostanze atte a determinare la pericolosità di un determinato rifiuto.

Ad oggi la questione è dinanzi alla Corte di Giustizia, investita dalla Corte di Cassazione che ha richiesto un'interpretazione sul punto[9].

*

Altro dibattuto tema, in ordine all'obbligo di analisi è quello relativo alla validità – ovvero all'obbligo di rinnovo – del certificato di analisi.

Ed invero, ad oggi riferimenti in tal senso sono presenti solo in provvedimenti normativi riguardanti gli impianti di destino[10] che – in estrema sintesi prevedono l'obbligo di analisi:

7 S. Maglia, "*I rifiuti pericolosi e le voci a specchio: come classificarli correttamente*?" in lex ambiente.it del 28 febbraio 2014; L. Musmeci, "*Classificazione dei rifiuti pericolosi in base alla Direttiva 2008/98/Ce*".

8 G. Amendola, "*Codici a specchio: arriva il partito della scopa*" in industrieambiente.it, 2017. In favore della tesi delle certezza (esaustività delle analisi e presunzione di pericolosità) anche M. Sanna, "*Classificazione dei rifiuti e Codici CER*", in Industrieambiente.it, 2014.

9 Con ordinanza n. 37460 del 27 luglio 2017.

10 A tal fine, si evidenzia, infatti, che un obbligo di effettuazione delle analisi è previsto dai seguenti provvedimenti:

- Normativa in tema di ***discariche***:
  - il **D.M. 27 settembre 2010** (*Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica*) il quale, a sua volta:
    i) all'art. 2 (*Caratterizzazione di base*) prevede espressamente che "*1. Al fine di determinare l'ammissibilità dei rifiuti in ciascuna categoria di discarica, così come definite dall'art. 4 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, il produttore dei rifiuti è tenuto ad effettuare la caratterizzazione di base di ciascuna tipologia di rifiuti conferiti in discarica. **Detta caratterizzazione deve essere effettuata prima del conferimento in discarica ovvero dopo l'ultimo trattamento effettuato**.*
    2. La caratterizzazione di base determina le caratteristiche dei rifiuti attraverso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per lo smaltimento finale in condizioni di sicurezza. La caratterizzazione di base è obbligatoria per qualsiasi tipo di rifiuto ed è effettuata nel rispetto delle prescrizioni stabilite nell'allegato 1 al presente decreto.
    3. La caratterizzazione di base è effettuata in corrispondenza del primo conferimento e ripetuta ad ogni variazione significativa del processo che origina i rifiuti e, comunque, almeno una volta l'anno.
    […]",
    ii) all'Allegato 3 (*Campionamento e analisi dei rifiuti*) sancisce che "***Il campionamento, le determinazioni analitiche per la caratterizzazione di base e la verifica di conformità sono effettuati con oneri a carico del detentore dei rifiuti o del gestore della discarica, da persone ed istituzioni indipendenti e qualificate.*** *I laboratori devono possedere una comprovata esperienza nel campionamento ed analisi dei rifiuti e un efficace sistema di controllo della qualità.*
    Il campionamento e le determinazioni analitiche possono essere effettuate dai produttori di rifiuti o dai gestori qualora essi abbiano costituito un appropriato sistema di garanzia della qualità, compreso un controllo periodico indipendente. […]";
  - il **D. Lgs. 36 del 2003** (*Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*), il quale all'art. 11 (*Procedure di ammissione*) prevede che "*1. **Per la collocazione dei rifiuti il detentore deve fornire precise indicazioni sulla composizione, sulla capacità di produrre percolato, sul comportamento a lungo termine e sulle caratteristiche generali dei rifiuti da collocare in discarica**.*
  *2. In previsione o in occasione del conferimento dei rifiuti ed ai fini dell'ammissione degli stessi in discarica, il detentore deve presentare la documentazione attestante che il rifiuto è conforme ai criteri di ammissibilità previsti dal decreto di cui all'articolo 7, comma 5, per la specifica categoria di discarica. **I suddetti certificati possono essere presentati in occasione del primo di una serie determinata di conferimenti a condizione che il tipo e le caratteristiche del rifiuto rimangano invariati anche per tali ulteriori conferimenti e, comunque, almeno una volta l'anno, e devono essere conservati dal gestore**. […]*";
- in materia di recupero semplificato:
  - **il D.M. 5 febbraio 1998** (*Individuazione dei rifiuti **non pericolosi** sottoposti alle procedure semplificate*), il quale all'art. 8 (*Campionamento ed analisi*) comma 4 prevede che "*Il **campionamento e le analisi** sono effettuate a cura del titolare dell'impianto ove i rifiuti sono prodotti almeno **in occasione del primo conferimento** all'impianto di recupero e, successivamente, **ogni 24 mesi e, comunque, ogni volta che intervengano modifiche sostanziali nel processo di produzione***".

- al primo conferimento dei rifiuti presso l'impianto;
- ogni qual volta cambia il processo produttivo del produttore del rifiuto;
- almeno una volta l'anno (per i pericolosi) e una volta ogni due anni (per i pericolosi).

Da ultimo è rilevante sia comprendere se le analisi vadano effettuate su tutti i tipi di rifiuti ovvero, almeno per quelli c.d. assoluti si possa procedere anche attraverso le schede tecniche del prodotto.

***

1.2. Sulla gestione dei rifiuti da manutenzione

Il codice dell'ambiente prevede due norme per la gestione dei rifiuti derivanti dalla manutenzione, senza tuttavia nulla prevedere in ordine alla concreta ed effettiva gestione degli stessi.

Tale vuoto genera ampi spazi di discrezionalità da parte sia dell'operatore che – soprattutto – degli organi di controllo che richiedono quindi un limite e contenimento al più presto da parte del Legislatore.

***

1.2.1. Sull'art. 266, comma 4

La norma di chiusura - e generale - relativa ai rifiuti da manutenzione (ordinaria) e da assistenza sanitaria – art. 266, comma 4 - prevede (esclusivamente) che: "*4. I rifiuti provenienti da attività di manutenzione o assistenza sanitaria si considerano prodotti presso la sede o il domicilio del soggetto che svolge tali attività*".

Tale norma pone non pochi problemi applicativi e gestionali.

Ed infatti:

- In primo luogo, non chiarisce cosa si intenda per *manutenzione*. Come segnalato da autorevole dottrina[11] il concetto di *manutenzione* è assai generico potendosi riferire tanto agli interventi manutentivi produttivi di ingenti quantitativi di rifiuti ovvero di interventi di esigua entità la cui produzione di rifiuti è minimale.
- Non specifica, altresì, le concrete modalità di movimentazione dei rifiuti derivanti dall'attività di manutenzione. Più puntualmente si rende necessaria una norma che espliciti:
  - se deve essere o meno utilizzato un Formulario di Identificazione dei Rifiuti per la c.d. *movimentazione derogatoria* dal punto di produzione alla sede o al domicilio del produttore. Nel caso di risposta affermativa – ovvero laddove il Legislatore optasse per l'utilizzo del FIR – dovrebbe anche stabilite come lo stesso andrebbe compilato posto che il DM 145 del 1998 nulla prevede in ordine ai rifiuti derivanti dall'attività di manutenzione. In alternativa, si renderà necessario adottare un apposito modello di documento di trasporto.
  - Se il mezzo, tenuto a fare lo spostamento di tali rifiuti, dal punto dove si è prodotto al deposito temporaneo deve essere o meno iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in cat. 2 – bis. A ben vedere non si è in presenza di un vero e proprio trasporto di rifiuti e pertanto tale adempimento potrebbe risultare esorbitante.

***

1.2.2. Sull'art. 230 sulla manutenzione delle infrastrutture a rete

Oltre alle considerazioni sopra esposte, ulteriori riflessioni riguardano la norma di cui all'art. 230 del d.lgs. 152 del 2006, relativa alla *manutenzione delle infrastrutture a rete*.

Uno dei punti critici riguarda la gestione dei rifiuti derivanti dalla manutenzione dell'infrastrutture a rete laddove tale manutenzione venga affidata dal gestore della rete ad un soggetto terzo. Ed invero, la norma – nel prevedere il regime derogatorio del deposito temporaneo – stabilisce che lo stesso possa essere svolto:

- nella sede del cantiere; tale statuizione non determina alcuna criticità dovendosi collocare il deposito temporaneo nel c.d. luogo di produzione e quindi secondo le regole ordinarie.
- Con la sede locale del gestore dell'infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione. Alla luce della predetta norma sembrerebbe evincersi che anche laddove la manutenzione venga effettuata da un soggetto terzo appaltatore lo stesso possa movimentare i rifiuti esclusivamente nella sede del gestore e quindi del committente il lavoro. Spesso tale indicazione si scontra con le clausole dei disciplinari di gara e dei capitolati di appalto che – al contrario – prevedono che gli oneri connessi al recupero e allo smaltimento dei rifiuti sono posti in capo all'appaltatore. In altri termini, allorquando vengono affidate tali attività di manutenzione, il gestore si vuole spogliare anche di tutte gli adempimenti e le responsabilità

11 D. Carissimi, "*I rifiuti da manutenzione*", p. 59, Ambiente Legale Editore.

conseguenti, con ciò, di fatto, non permettendo che il terzo possa avvalersi dei luoghi nella disponibilità del committente. Alla luce di siffatta prassi risulta quindi necessario che laddove l'attività di manutenzione dell'infrastruttura a rete venga esternalizzata dal gestore sia conseguentemente data la possibilità al manutentore di movimentare i rifiuti presso la propria sede.

- Ovvero con il luogo di concentramento dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica. In tale terza e ultima ipotesi derogatoria del deposito temporaneo, nulla si dice circa il luogo dove il materiale tolto d'opera deve essere movimentato. Anche sotto tale profilo si auspicano chiarimenti.

***

2. Le carenze applicative

Molteplici disposizioni del d.lgs. 152 del 2006 prevedono una compiuta e concreta attuazione attraverso dei Decreti Ministeriali *ad hoc*.

Questi decreti, tuttavia, sono rimasti nei pensieri del Legislatore e mai emanati.

I ritardi accumulati determinano che la norma ambientale non sia aggiornata alle evoluzioni del mercato, della tecnica e delle competenze ambientali.

Ecco i decreti, che più degli altri urgono per una gestione dei rifiuti al passo con i tempi[12]:

- **DM Preparazione per il riutilizzo** – il comma 2 dell'art. 180 -bis prevede che "2. *Con uno o più*

12 Si attendono inoltre i seguenti Decreti:

- Il **DM su responsabilità estesa del produttore** – L'Art. 178 – bis prevede che "*1. Al fine di rafforzare la prevenzione e facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita, comprese le fasi di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti, evitando di compromettere la libera circolazione delle merci sul mercato, possono essere adottati, previa consultazione delle parti interessate, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare aventi natura regolamentare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità e i criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto, inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti, nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti, e nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo il loro utilizzo*"
- Il **DM sulla priorità nella gestione dei rifiuti** – L' art. 179 prevede che: "*4. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute, possono essere individuate, con riferimento a singoli flussi di rifiuti specifici, le opzioni che garantiscono, in conformità a quanto stabilito dai commi da 1 a 3, il miglior risultato in termini di protezione della salute umana e dell'ambiente.*"
- Il **DM tracciabilità digitale e recupero contributi SISTRI** – L'art. 194 – bis prevede che: *1. In attuazione delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e per consentire la lettura integrata dei dati riportati, gli adempimenti relativi alle modalità di compilazione e tenuta del registro di carico e scarico e del formulario di trasporto dei rifiuti di cui agli articoli 190 e 193 del presente decreto possono essere effettuati in formato digitale.*
  2. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dello sviluppo economico, l'Agenzia per l'Italia digitale e l'Unioncamere, con proprio decreto, predisporre il formato digitale degli adempimenti di cui al comma 1.
  3. È consentita la trasmissione della quarta copia del formulario di trasporto dei rifiuti prevista dal comma 2 dell'articolo 193, anche mediante posta elettronica certificata.
  4. Al contributo previsto dall'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2016, n. 78, si applicano i termini di prescrizione ordinaria previsti dall'articolo 2946 del codice civile.
  5. Per il recupero dei contributi per il SISTRI dovuti e non corrisposti e delle richieste di rimborso o di conguaglio da parte di utenti del SISTRI, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare stabilisce, con proprio decreto di natura non regolamentare, una o più procedure, nel rispetto dei seguenti criteri:
  a) comunicazione di avvio del procedimento con l'invio del sollecito di pagamento, prima di procedere alla riscossione coattiva del credito vantato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per i contributi per il SISTRI dovuti e non corrisposti o corrisposti parzialmente;
  b) determinazione unitaria del debito o del credito, procedendo alla compensazione dei crediti maturati a titolo di rimborso con quanto dovuto a titolo di contributo;
  c) previsione di modalità semplificate per la regolarizzazione della posizione contributiva degli utenti obbligati al pagamento dei contributi per il SISTRI, fino all'annualità in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, che non vi abbiano provveduto o vi abbiano provveduto parzialmente, mediante ravvedimento operoso, acquiescenza o accertamento concordato in contraddittorio;
  d) definizione di strumenti di conciliazione giudiziale, al fine di favorire il raggiungimento di accordi, in sede processuale, tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e gli utenti del SISTRI per i profili inerenti al pagamento o al rimborso dei contributi per il SISTRI.
  6. L'esperimento delle procedure di cui al comma 2 del presente articolo determina, all'esito della regolarizzazione della posizione contributiva, l'estinzione della sanzione di cui all'articolo 260-bis, comma 2, e non comporta il pagamento di interessi.

decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate le ulteriori misure necessarie per promuovere il riutilizzo dei prodotti e la preparazione dei rifiuti per il riutilizzo, anche attraverso l'introduzione della responsabilità estesa del produttore del prodotto. Con uno o più decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le modalità operative per la costituzione e il sostegno di centri e reti accreditati di cui al comma 1, lett. b), ivi compresa la definizione di procedure autorizzative semplificate. e di un catalogo esemplificativo di prodotti e rifiuti di prodotti che possono essere sottoposti, rispettivamente, a riutilizzo o a preparazione per il riutilizzo".

Sono sempre più i soggetti – specialmente enti no-profit – interessati allo svolgimento dell'attività di *preparazione per il riutilizzo*[13] (si pensi all'attività di riparazione dei rifiuti ingombranti derivanti dalle civili abitazioni per la reimmissione in tempi brevi nel mercato dell'usato). Tuttavia, in assenza del decreto ministeriale citato i predetti enti sono costretti a procedere secondo il gravoso e burocratico iter di cui all'art. 208[14] previsto per l'ottenimento delle autorizzazioni ordinarie, "*costringendo*" le autorità a pronunciarsi in assenza di indicazioni statali sul punto (peraltro si ritiene che – alla luce del punto che segue – neanche tale possibilità sia più percorribile).

- **DM End of Waste** – L'art. 184 – ter prevede che "*2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto*".

I decreti sulla cessazione della qualifica di rifiuto, tuttavia, non sono stati emanati. Ciò ha determinato che - caso per caso – siano state le autorità competenti (Regioni), nel passato, a determinare i criteri sulla base dei quali un determinato rifiuto cessa di essere tale (ad eccezione dei casi regolamentati con Regolamenti Comunitari, es: rottami) e facendone conseguire una applicazione frammentata sul territorio nazionale. Il Consiglio di Stato[15] ad oggi ha reso tale ruolo ancor più impattante. I giudici amministrativi hanno, infatti, preso posizione in merito alla competenza relativa al potere di individuare i casi in cui un rifiuto cessa di essere tale: la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto è riservata alla normativa comunitaria e in assenza di previsioni europee, gli Stati membri possono valutare caso per caso tale possibile cessazione dandone informazione alla Commissione. Il destinatario del potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto è, per la Direttiva 2008/98, quindi lo "*Stato*", che assume anche obbligo di interlocuzione con la Commissione. La stessa Direttiva UE non riconosce, pertanto, il potere di valutazione "*caso per caso*" ad enti e/o organizzazioni interne allo Stato (es: Regioni), ma solo allo Stato medesimo, posto che la predetta valutazione non può che intervenire, ragionevolmente, se non con riferimento all'intero territorio di uno Stato membro. Laddove si consentisse ad ogni singola Regione, di definire, in assenza di normativa UE, cosa è da intendersi o meno come rifiuto, ne risulterebbe vulnerata la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni.

Tale conclusione – nella perdurante assenza della regolamentazione ministeriale - ad oggi sta comportando l'applicazione, anche per le procedure ordinarie, del DM 5 febbraio 1998[16], il quale non solo è pensato per specifici procedimenti amministrativi (quelli semplificati per l'appunto di cui all'art. 214 e 216 del d.lgs. 152 del 2006) ma, soprattutto, risale a ormai vent'anni fa risultando quindi totalmente inadeguato ai processi tecnologi esistenti.

13 Cfr. art. 183, lett. q) "*preparazione per il riutilizzo": le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento"*.

14 Art. 208 "*Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*".

15 Cons. St. Sez. IV, del 28 febbraio 2018, n. 1229.

16 Dm 5 febbraio 1998 "*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs 5 febbraio 1997, n.22"*.

Venendo all'attualità, nella direttiva UE 2018/851, che ha modificato la direttiva 2008/98/CE, si prevede al nuovo articolo 6, paragrafo 4:

"Laddove non siano stati stabiliti criteri a livello di Unione o a livello nazionale ai sensi, rispettivamente, del paragrafo 2 o del paragrafo 3, gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1, rispecchiando, ove necessario, i requisiti di cui al paragrafo 2, lettere da a) a e), e tenendo conto dei valori limite per le sostanze inquinanti e di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana. Tali decisioni adottate caso per caso non devono essere notificate alla Commissione in conformità della direttiva (UE) 2015/1535"[17].

Pertanto, nell'ambito degli Stati membri, in assenza di criteri europei o nazionali, si dovrà decidere *"caso per caso"* e, una volta recepita la disposizione in ambito nazionale, si dovrà stabilire chi sarà competente a farlo, senza che le misure siano notificate alla Commissione[18].

Di qui, sappiamo che il Ministero dell'Ambiente, in risposta ad una interrogazione parlamentare[19], ha reso noto che a breve si avrà una modifica del d.lgs n. 152, art. 184-*ter*, onde consentire alle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni rifiuti e AIA di stabilire *"caso per caso"* i criteri della cessazione della qualifica di rifiuto.

Oltretutto, anche nella nota ministeriale n. 11430 del 10 settembre 2018, il Ministero, con l'occasione di una richiesta relativamente alla autorizzazione End of waste *"caso per caso"* nel caso di produzione di gessi di defecazione derivanti dal trattamento dei fanghi di depurazione, chiarisce che nel pacchetto Economia Circolare e precisamente nella direttiva UE 2018/851 si prevede *"la possibilità, per le autorità competenti, di rilasciare autorizzazioni End of Waste caso per caso"*.

Saranno interessanti gli sviluppi futuri.

- **Il DM assimilazione** - Il decreto recante i criteri per l'assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani, previsto ai sensi dell'articolo 195, comma 2, lett. e)[20] del d.lgs. n. 152/06 (che attribuisce allo Stato la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani) non viene emanato da più di vent'anni (l'obbligo era già previsto dal decreto Ronchi e mai assolto).

Nel 2017 si è avuta una speranza circa l'epifania di tale decreto. Ed infatti a seguito della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione II-bis n. 4611 del 13 aprile 2017 con cui veniva accolto il ricorso per la dichiarazione dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Ministero dell'Ambiente rispetto all'obbligo su di esso gravante di concludere il procedimento volto alla definizione dei criteri per l'assimilabilità dei rifiuti speciali a quelli urbani, mediante l'adozione di apposito decreto ex art. 195 comma 2 lett. e) del d.lgs. n. 152/2006 e per la condanna dell'Amministrazione all'adozione dei conseguenti provvedimenti, il Ministero ha predisposto una bozza di regolamento, prevedendo dei criteri qualitativi e quantitativi. Tale decreto, circolato diffusamente sul web, tuttavia ad oggi non è stato mai pubblicato in GU. Tale mancanza determina un esteso potere in capo ai gestori del servizio pubblico, e dei Comuni affidatari in prima battuta, i quali – a fronte del pagamento della tassa sui rifiuti – tendono ad allargare le maglie dell'assimilazione sia dei criteri quantitativi (peraltro a volte addirittura assenti), che in relazione a quelli qualitativi, annoverando attività palesemente produttive di rifiuti speciali) con palese distorsione del sistema concorrenziale[21].

***

3. L'irragionevole regime transitorio delle norme principali della parte IV

Ed infine non può che concludersi con il confusionario regime transitorio generato dal SISTRI.

Si rammenta, a tal proposito, che il sistema elettronico di tracciabilità dei Rifiuti, introdotto con DM 17 dicembre 2009[22], ha avuto il suo ingresso nella norma di rango primario solo con il D.lgs. 205

17 Si veda sul punto *"Circular economy. non ora, non adesso, non ancora"* di D. Carissimi in Ambiente Legale Digesta luglio – agosto 2018.

18 Si veda *"Economia circolare: il banco di prova europeo e l'inquieto disordine nazionale"*, di P. Ficco in Rifiuti n. 264.

19 In data 19 luglio 2018.

20 Art. 195, comma 2 lett e): "*la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro novanta giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani*".

21 Cfr. a tal proposito Segnalazione AGCM AS922 - *Criteri di assimilabilità dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani al ministero dell'ambiente 29.03.2012.*

22 Recante "*Istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legisla-*

del 2010[23] di recepimento in Italia della Direttiva 98/2008/CE e recante modifiche alla Parte IV del d.lgs. 152 del 2006.

Il predetto decreto è entrato in vigore il 25 dicembre del 2010, pochi giorni prima di quella che al tempo era l'entrata in vigore del SISTRI (1° gennaio 2011). Quale migliore occasione per inserire le norme sulla tracciabilità elettronica anche nella parte IV del d.lgs. 152 del 2006?

Con l'art. 16 del d.lgs. del d.lgs. 205 del 2010, quindi, sono state riscritte le norme sulla responsabilità del *produttore dei rifiuti* e della *tracciabilità* (artt. 188, 189, 190, e 193) prevedendo, tuttavia, al secondo comma che "2. *Le disposizioni del presente articolo entrano in vigore a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all' articolo 12, comma 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009, pubblicato nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 2010, e successive modificazioni*".

Tradotto in termini comprensibili anche ai comuni mortali la postilla dell'articolo indica che i rinnovati articoli in tema di responsabilità e tracciabilità sarebbero entrati in vigore con la piena operatività del SISTRI da intendersi, quindi, nel momento in cui sarebbero entrate in vigore le sanzioni.

Ebbene, è ormai cronaca che tale periodo non è mai terminato e ad oggi – laddove il SISTRI rimanesse come sistema di tracciabilità, e salvo ulteriore proroga – la sua scadenza viene prevista al 1° gennaio 2019[24].

Ciò determina che attualmente sono presenti delle nuove (se si possono così chiamare nuove le stesure che risalgono ormai a otto anni fa!) versioni dei quattro articoli cruciali della gestione dei rifiuti mai entrate in vigore.

È evidente come possa sentirsi smarrito un operatore del settore che con ogni buona probabilità nulla conosce di legge, regime transitorio e applicazione di leggi nel tempo.

Peraltro, tali articoli hanno subito negli anni delle modifiche[25] e non è dato comprendere se le medesime si devono intendere integrate non solo nelle versioni vigenti, e con le quali gli addetti devono confrontarsi, ma anche nelle nuove e future versioni.

Come se non bastasse, le versioni così riformate presentano molteplici complessità. Di seguito quelle ritenute più rilevanti.

***

3.1. Art. 188 - Sulla responsabilità del produttore per l'intera catena di trattamento

La nuova formulazione dell'art. 188[26] prevede che

tivo n. 152 del 2006 e dell'articolo 14-bis del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009".

23 D.lgs. 205 del 2010 "*Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*".

24 Cfr. art. 11 comma 3 – bis del d.l. 101 del 2013 convertito con l. 125 del 2013: "*3-bis. Fino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del concessionario individuato con le procedure di cui al comma 9-bis, e comunque non oltre il 31 dicembre 2018, al fine di consentire la tenuta in modalità elettronica dei registri di carico e scarico e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati nonché l'applicazione delle altre semplificazioni e le opportune modifiche normative continuano ad applicarsi gli adempimenti e gli obblighi di cui agli* articoli 188, 189, 190 *e* 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *nel testo previgente alle modifiche apportate dal* decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, *nonché le relative sanzioni. Durante detto periodo, le sanzioni relative al SISTRI di cui agli* articoli 260-bis, *commi da 3 a 9, e* 260-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *e successive modificazioni, non si applicano. Le sanzioni relative al SISTRI di cui all'articolo 260-bis, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, si applicano a decorrere dal 1° aprile 2015. Con il decreto di cui al comma 4, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede alla modifica e all'integrazione della disciplina degli adempimenti citati e delle sanzioni relativi al SISTRI, anche al fine di assicurare il coordinamento con l'*articolo 188-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *come modificato dal comma 1 del presente articolo. Fino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del concessionario individuato con le procedure di cui al comma 9-bis, e comunque non oltre il 31 dicembre 2018, le sanzioni di cui all'articolo* 260-bis, commi 1 e 2, *del* decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *sono ridotte del 50 per cento*".

25 Si veda - ad esempio - l'introduzione del comma 1 – bis all'art. 188 del d.lgs. 152 del 2006 "*1-bis. Il produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi che non provvede direttamente al loro trattamento deve consegnarli unicamente ad imprese autorizzate alle attività di trasporto e raccolta di rifiuti o di bonifica dei siti o alle attività di commercio o di intermediazione senza detenzione dei rifiuti, ovvero a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità all'articolo 212, comma 5, ovvero al recupero o smaltimento dei rifiuti, autorizzati ai sensi delle disposizioni della parte quarta del presente decreto. Alla raccolta e al trasporto dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi non si applica la disciplina di cui all'articolo 266, comma 5*" da parte dell'art. 30 della legge n. 221 del 18 dicembre 2015 "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*".

26 Art. 188 versione post 205 del 2010 "*188. Responsabilità della gestione dei rifiuti*

il produttore di rifiuti non iscritto al SISTRI conservi la responsabilità circa la gestione degli stessi, per *l'intera catena di trattamento*, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare, "***tale responsabilità di regola sussiste***".

In altri termini, tale norma prevede che in tutti i casi in cui il produttore di rifiuti non iscritto al SISTRI avvii i propri rifiuti ad una delle operazioni preliminari di cui al D13-15 ovvero R12-13, la sua responsabilità non si limita alla filiera descritta dal formulario ma si estende – a livello puramente astratto- anche al successivo conferimento che tali operatori – in qualità di gestori di operazioni preliminari e *nuovi produttori* – dovranno necessariamente eseguire nei confronti del successivo destinatario.

Ciò è peraltro ribadito dalla giurisprudenza secondo la quale "*L'art. 188 D.Lgs. n. 152/06, in ossequio al fondamentale principio "chi inquina paga" … sancisce la responsabilità del produttore e detentore iniziale dei rifiuti* ***per l'intera catena di trattamento degli stessi****, e fa discendere l'esonero dalla responsabilità solo dal conferimento dei rifiuti medesimi al servizio pubblico di raccolta, ovvero a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento.*"[27]

È evidente che, sotto tale prospettiva, in caso di denegata contestazione, la *probatio* per il produttore circa l'assenza di responsabilità, risulta diabolica e assolutamente peregrina deve ritenersi l'ipotesi secondo la quale gli organi inquirenti/accertatori possano coinvolgere i produttori del primo formulario, dovendosi estendere il suo controllo anche a segmenti di produzione e di attività totalmente estranei alla propria sfera competenza e controllo.

I commi successivi dell'articolo 188 in analisi delimitano, tuttavia, tale responsabilità nei seguenti casi:

- **Qualora i soggetti siano tenuti, ovvero abbiano volontariamente aderito al SISTRI, la responsabilità è limitata alla rispettiva sfera di competenza.**
- Pertanto, allorquando il SISTRI invia al produttore, alla casella di posta elettronica attribuitagli automaticamente, la comunicazione pec di accettazione dei rifiuti da parte dell'impianto di recupero o smaltimento situato nel territorio nazionale il produttore può ritenere assolta la propria responsabilità.
- **Laddove non dovessero essere soggetti obbligati al SISTRI si escludono responsabilità per**

1. Il produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provvedono direttamente al loro trattamento, oppure li consegnano ad un intermediario, ad un commerciante, ad un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità agli articoli 177 e 179. Fatto salvo quanto previsto ai successivi commi del presente articolo, il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste.

1-bis. Il produttore iniziale o altro detentore dei rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi che non provvede direttamente al loro trattamento deve consegnarli unicamente ad imprese autorizzate alle attività di trasporto e raccolta di rifiuti o di bonifica dei siti o alle attività di commercio o di intermediazione senza detenzione dei rifiuti, ovvero a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti, in conformità all'articolo 212, comma 5, ovvero al recupero o smaltimento dei rifiuti, autorizzati ai sensi delle disposizioni della parte quarta del presente decreto. Alla raccolta e al trasporto dei rifiuti di rame e di metalli ferrosi e non ferrosi non si applica la disciplina di cui all'articolo 266, comma 5.

2. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, qualora il produttore iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema.

3. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, la responsabilità dei soggetti non iscritti al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), che, ai sensi dell'art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi è esclusa:

a) a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione;

b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario.

4. Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale, conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti ai sensi degli articoli 208, 209, 211, 213, 214 e 216 e nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 177, comma 4.

5. I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti, dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti."

27 Tar Toscana, Sez. II, 5 ottobre 2011.

il produttore

- a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione;
- a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'art. 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla Provincia della mancata ricezione del formulario.

Ebbene, su tale punto non può che ravvisarsi l'inadeguatezza della nuova formulazione dell'art. 188.

Infatti, lo stesso sembra esonerare dalla responsabilità per l'intera catena di trattamento esclusivamente *i produttori che procedono al trasporto dei propri rifiuti ai sensi e per gli effetti dell'art. 212, comma 8,* non comprendendo quindi quei soggetti che ad oggi non sono obbligati SISTRI (produttori e gestori rifiuti **non pericolosi** e produttori di rifiuti pericolosi con **meno di dieci dipendenti**) e che continueranno ad operare con la tracciabilità cartacea.

Tale vuoto normativo è stato generato dal mancato adeguamento della normativa in analisi alla modifica apportata con D.L. 101 del 2013 il quale, riducendo il campo l'operatività del SISTRI non ha tuttavia esteso nuovamente l'ambito di applicazione di tutti quegli articoli sulla tracciabilità cartacea a quei soggetti che non sono più tenuti ad operare con il SISTRI.

Ed invero, precedentemente alle modifiche di cui al D.L. 101 del 2013 i soggetti obbligati al SISTRI erano tutti i *gestori* di rifiuti (sia di rifiuti *pericolosi* che *non pericolosi*), i produttori di rifiuti pericolosi e la quasi totalità dei produttori di rifiuti non pericolosi.

Ciò determinava che gli unici soggetti tenuti ad operare con la tracciabilità cartacea erano i trasportatori dei propri rifiuti, per i quali, quindi rimanevano in vigore le regole sul formulario.

L'art. 188 fu quindi riscritto sulla base di tale panorama, soffermandosi quindi a regolare la responsabilità di quei soggetti (residuali) che potevano continuare, al tempo, ad operare con il SISTRI.

Urge a tal proposito un immediato intervento per colmare la disparità di trattamento tra gli operatori attualmente coinvolti[28].

***

3.2. Art. 190 - Una duplicazione di oneri per i produttori di rifiuti speciali pericolosi?

Alla luce dell'art. 188 – *bis*, comma 2[29], del TUA, risulta che **i sistemi di tracciabilità cartacea ed informatica debbano essere considerati come *alternativi*.** Ed infatti:

- la **tracciabilità elettronica** è obbligatoria per i *produttori* di rifiuti pericolosi con più di dieci dipendenti e per i *gestori* di *rifiuti pericolosi*;
- la **tracciabilità cartacea** rimane obbligatoria per i *produttori* di rifiuti non pericolosi e di quelli pericolosi con meno di dieci dipendenti e per i *gestori* di *rifiuti non pericolosi*.

Pur tuttavia, si deve segnalare un'evidente anomalia al primo comma del nuovo articolo 190 del TUA così come modificato dall'art. 11 del D.L. 101 del 2013 convertito dalla L. 125 del 2013, il quale in realtà prevede che "*1. Sono obbligati alla compilazione e tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti: a) gli enti e le imprese produttori iniziali di **rifiuti speciali pericolosi** …"* riportando pertanto la medesima dicitura di cui all'art. 188 – *ter*, il quale al primo comma prevede che*: "1. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), gli enti e le imprese produttori iniziali di **rifiuti speciali pericolosi** […]*".

Tale evidente svista del Legislatore comporterebbe quindi che per gli enti e per le imprese ***produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi*** risulti vigente un **doppio obbligo di tracciabilità** -cartaceo ed elet-

28 Estratto da D. Carissimi, "*Produttore di rifiuti e SISTRI*", p. 132, IPSOA.

29 Art. 188- bis comma 2 *" A tale fine, la gestione dei rifiuti deve avvenire:*
a) nel rispetto degli obblighi istituiti attraverso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009; oppure
b) nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché del formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193".

tronico - quanto meno in relazione agli obblighi di registrazione di carico e scarico.

La contraddizione appare risolta dalla lettura del comma 3 dell'art. 188 – *bis*, il quale nello stabilire che "*3. **Il soggetto che aderisce al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui al comma 2, lett. a), non è tenuto ad adempiere agli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'articolo 190, nonché dei formulari di identificazione dei rifiuti di cui all'articolo 193***".

E viceversa, al comma 4, del medesimo art. 188- *bis* si prevede che: "***Il soggetto che non aderisce al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui al comma 2, lett. a), deve adempiere agli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'articolo 190,** nonché dei formulari di identificazione dei rifiuti nella misura stabilita dall'articolo 193*".

Tali due norme, quindi consentono di ritenere alternativi i due sistemi e non anche cumulativi.

Medesima conferma può essere ravvisata anche nel comma 1 – *bis* del nuovo articolo 190, il quale prevede che "*sono esclusi dall'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico gli enti e le imprese obbligati o che aderiscono volontariamente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), dalla data di effettivo utilizzo del sistema*".

Tuttavia, un chiarimento sul punto sarebbe più che auspicabile.

***

3.3. Art. 193 - Per i soggetti che effettuano il trasporto transfrontaliero niente formulario ma obbligatoria la Scheda SISTRI - Area Movimentazione. Quale *ratio*?

Ai sensi e per gli effetti del comma 8 dell'art. 193 viene previsto che per le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'art. 188 – bis, comma 2, lett. a), il formulario è validamente sostituito dai documenti previsti per il trasporto transfrontaliero. Anche in questo caso tale esonero dovrà essere esteso a tutti i soggetti che operano con la tracciabilità cartacea, risultando tale formulazione risalente al momento storico in cui il FIR era utilizzabile – in caso di avvio del SISTRI - solo dai trasportatori in conto proprio.

Ciò posto, tuttavia, tale norma risulta ulteriormente deficitaria nella misura in cui non prevede che anche la Scheda SISTRI Area Movimentazione, venga sostituita dalla documentazione relativa al trasporto transfrontaliero di rifiuti. Non vi è alcuna ragione giuridica e pratica per cui gli operatori esteri infatti oltre a procedere alla compilazione dei documenti normativamente prescritti debbano necessariamente procedere anche al SISTRI, adempimento questo, come rammentato alternativo a quello cartaceo e per tale motivo soggiacente alla medesima *ratio*.

*

In relazione al periodo transitorio non può, da ultimo, sottacersi lo strano caso del sistema sanzionatorio.

Il d.lgs. 205 del 2010 sopra menzionato, all'art. 35 ha apportato delle modifiche all'art. 258 del Testo Unico Ambientale e, all'art. 36, ha introdotto i due nuovi artt. – il 260 – bis e il 260 –ter – relativi alla nuova tracciabilità elettronica.

Il medesimo decreto tuttavia ha previsto al tempo una *disciplina transitoria*[30] esclusivamente in relazione agli artt. 260 – bis e 260 – ter, i quali, come noto, ad oggi sono in vigore esclusivamente in relazione ai primi due commi.

Nulla, tuttavia, veniva previsto in ordine al modificato art. 258 il quale quindi entrava in vigore alla data di entrata in vigore del d.lgs. 205 del 2010 e vale a dire, il 25 dicembre 2010.

Come sopra rammentato, tuttavia, il SISTRI subì al tempo una delle ennesime proroghe determinando al tempo un grave vuoto normativo.

Ed invero,

- da un lato il nuovo art. 258, entrato in vigore, sanzionava esclusivamente i soggetti non obbligati ad iscriversi al SISTRI (si riferisce infatti nei confronti di chi raccoglie e trasporta i propri rifiuti trascurando tutti gli altri soggetti);
- dall'altro gli artt. 260 – bis e 260 – ter rimanevano sospesi al termine di cui all'art. 12, comma 2 del DM 17 dicembre 2009.

Ebbene, come rilevato dalla Suprema Corte di Cassazione[31] "*La modifica normativa apportata dalla*

30 Prevedendo all'art. 39, comma 1 che: "*1. **Le sanzioni del presente decreto** relative al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), (del decreto legislativo n. 152 del 2006 - n.d.r.) **si applicano a partire dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 e successive modificazioni***".

31 Cass. Sez. III n. 15732 del 24 aprile 2012.

legge n.205 del 2010 all'art. 258 d. lgs. 152/06 ***ha determinato il venir meno della punibilità della condotta di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti non più sanzionata penalmente in quanto non riconducibile né alle previsioni del nuovo testo dell'art.258 né alla fattispecie introdotta con l'art.260-bis,*** *che* ***opera un riferimento alla scheda Sistri e non ai precedenti formulari con la conseguenza che, in applicazione dei principi fissati dall'art.2 cod. pen. le condotte poste in essere devono essere ritenute non più riconducibili all'ipotesi di reato contemplate dalla disciplina previgente.***"

Si è riparato a tale lacuna normativa con il d.lgs. 121 del 2011 il quale all'art. 4, introduceva all'art. 39, del d.lgs. 205 del 2010 la disciplina transitoria sulle sanzioni e vale a dire, inserendo l'art. 2-bis, il quale stabilisce che "*Anche in attuazione di quanto disposto al comma 1, i soggetti di cui all'articolo 188-ter, commi 1, 2, 4 e 5, che fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) […], non adempiono alle prescrizioni di cui all'articolo 28, comma 2*[32]*, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 18 febbraio 2011, n. 52* **sono *soggetti alle relative sanzioni previste dall'articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella formulazione precedente all'entrata in vigore del presente decreto.***

Ciò determina che ad oggi esistono due versioni vigenti dell'art. 258 di cui una peraltro – e vale a dire quella riformata - risulta inattuale in quanto anch'essa scritta, e non più riformata in base ai vecchi – e residuali – soggetti non obbligati al SISTRI.

***

CONCLUSIONI

È necessario più che mai procedere quindi ad una razionale revisione della parte quarta del Testo Unico Ambientale che tenga in considerazione – in maniera integrata ed organica – tutte le modifiche sin qui intervenute e le reali esigenze degli operatori del settore.

Solo regole chiare, prescrittive e con pochi spazi all'interpretazione potranno infatti consentire un'applicazione uniforme su tutto il territorio della norma ambientale, una riduzione della discrezionalità degli interpreti e un efficace controllo sugli illeciti.

32 "*Al fine di garantire l'adempimento degli obblighi di legge e la verifica della piena funzionalità del SISTRI,fino al termine di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 dicembre 2009 e successive modifiche e integrazioni, i soggetti di cui agli articoli 3, 4 e 5 rimangono comunque tenuti agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006,n. 152, e successive modificazioni.*"

OFFERTA RISERVATA

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

COSTO: 795 euro[2]

[1] Della durata di 4 ore. Per avere l'elenco dei corsi disponibili scrivere a: commerciale@ambientelegale.it.
[2] L'importo è al netto delle spese vive e dell'IVA qualora dovuta.

Le clausole sociali impositive di uno specifico contratto collettivo nazionale tra libertà imprenditoriale e tutela del lavoro

di ***LUCA PERRI***
Dott. in Giurisprudenza-*Trainee*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Tutela del lavoratore e libertà di impresa sono interessi che trovano equilibri non scontati in materia di contrattualistica pubblica. In particolare, le cd. clausole sociali – previsioni mediante le quali le Stazioni appaltanti impongono determinate forme di tutela del lavoratore – finiscono spesso per costituire l'oggetto di uno scontro tra amministrazioni ed operatori economici che non di rado ha esito solo in sede giudiziaria.

La materia si arricchisce di ulteriori complessità quando si ha a che fare con clausole che finiscono per imporre al privato l'adozione di uno specifico contratto collettivo nazionale: il tutto superando di fatto non solo l'efficacia *inter partes* della contrattazione collettiva, ma perfino eventuali vincoli derivanti al datore di lavoro dall'affiliazione ad una associazione datoriale.

L'analisi della giurisprudenza si dimostra cruciale per individuare un delicatissimo punto di equilibrio.

IN SINTESI

- **In linea di principio, la scelta del contratto collettivo nazionale da applicare al singolo rapporto lavorativo è rimessa alle parti contraenti;**
- **nell'ambito della contrattualistica pubblica, tuttavia, occorre comunque verificare una coerenza minima (per prestazioni e figure professionali descritte) del C.C.N.L. con la prestazione dedotta in contratto;**
- **in presenza di prestazioni connotate da una forte specificità, poi, non tutti i contratti collettivi potrebbero essere idonei a regolare l'esecuzione della commessa pubblica;**
- **in situazioni eccezionali, dunque, l'amministrazione è allora legittimata ad imporre l'adozione dell'unico C.C.N.L. ritenuto idoneo;**
- **una simile scelta, per altro, rientra nella discrezionalità della Pubblica Amministrazione ed è, pertanto, sindacabile dal giudice amministrativo negli stretti limiti della manifesta *irragionevolezza*.**

di *Luca Perri* APPALTI

1. Inquadramento sistematico

Le cosiddette *clausole sociali*, previsioni che impongono al datore di lavoro il rispetto di determinati livelli di protezione sociale e del lavoro[1], sono un strumento tutt'altro che recente nell'ambito del panorama giuridico italiano. La dottrina[2], in particolare, ha elaborato una distinzione che risulterà utile a livello descrittivo e che è pertanto opportuno richiamare tra ***clausole sociali c.d. di equo trattamento***[3], o di prima generazione, che impongo il riconoscimento di determinati standard economici e normativi in favore dei lavoratori, e **clausole sociali c.d. di riassunzione**[4], o di seconda generazione, che impongono al soggetto che subentra nelle gestione di un pubblico servizio di riassumere i dipendenti impiegati dal precedente gestore in quella stessa attività[5].

Si tratta di previsioni che, se da un lato costituiscono una fondamentale tutela per la parte debole del rapporto di lavoro, dall'altro rappresentano un evidente limite alla libertà di impresa e alla libera concorrenza (art. 41 Cost.).

Per esigenze di aderenza al tema trattato, la presente analisi si concentrerà esclusivamente sul primo tipo di clausole sociali, quelle di cd. *equo trattamento*, che, è opportuno dirlo, possono essere rinvenute in una molteplicità di fonti normative (non solo nella documentazione di gara, ma anche in leggi, norme regolamentari o contratti collettivi di lavoro).

La prima previsione da prendere in considerazione, al riguardo, è sicuramente l'**art. 36 dello Statuto dei lavoratori**, in base al quale nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di *opere pubbliche* deve essere comunque inserita una clausola determinante l'obbligo per l'appaltatore di applicare ai lavoratori dipendenti *condizioni non inferiori* a quelle risultati dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona[6]. Trattasi di una norma generale, sia pure limitata all'ambito delle concessioni e degli appalti di lavori, il cui scopo è quello di garantire un determinato livello retributivo e normativo minimo in favore dei lavoratori impiegati nell'ambito di una commessa pubblica.

***

1.1 Il nuovo Codice dei Contratti pubblici

Il Codice dei contratti pubblici, che ha sostituito il precedente D.lgs. 163/2006[7], definisce le clausole sociali quali "*disposizioni che impongono a un datore di lavoro il rispetto di* ***determinati standard di protezione sociale e del lavoro*** *come condizione per svolgere attività economiche in appalto o in concessione o per accedere a benefici di legge e agevolazioni finanziare*" **(art. 3, comma 1, lett. *qqq*).**

La tutela di preminenti esigenze sociali, in effetti, rientra a pieno titolo tra gli obiettivi[8] delle Diretti-

1 L'introduzione di specifiche clausole si è succeduta nel tempo in molteplici previsioni volte alla tutela della stabilità occupazionale, a fronte del fisiologico avvicendamento dei soggetti affidatari dei servizi pubblici, di volta in volta inserite nelle singole normative dedicate ai diversi settori d'impiego (si veda l'art. 29 D.Lgs. 276/2003), quali i servizi aeroportuali di terra (art. 14 D.Lgs. n. 18/1999), di riscossione (art. 63 D.Lgs. n. 112/1999), di distribuzione del gas naturale (art. 2 del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 21 aprile 2011) e di *call center* (art. 1, comma 10, Legge n. 11 del 2016).

2 Sul punto e in generale sul tema delle clausole sociali, si veda anche G. Orlandini, *Le clausole sociali [dir.lav.interno] (Voce)*, in *Diritto Online*, *Treccani.it*.

3 La clausola di equo trattamento è stata generalizzata ed imposta come regola per qualsiasi pubblica amministrazione dall'art. 36, L. 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), oltre che all'art. 3, co. 1, Legge 142/01 a tutela dei dipendenti delle cooperative sociali.

4 Si rammentano le previsioni contenute in alcune leggi di liberalizzazione dei servizi pubblici (ad es., art. 28, 6° comma, D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 164, recante norme comuni per il mercato interno del gas) e nell'ambito della contrattazione collettiva.

5 In materia di clausole cd. di riassunzione, il Consiglio di Stato ha di recente chiarito le condizioni affinché una clausola sociale che prevede il riassorbimento del personale del gestore uscente, possa essere considerata legittima. In chiave di bilanciamento della tutela del lavoro con i principi di libertà di impresa (art. 41 Cost.), proporzionalità e ragionevolezza, la clausola non può comportare un indiscriminato e generalizzato dovere di assorbimento di tutto il personale utilizzato dall'impresa uscente, in violazione dei principi costituzionali e comunitari di libertà d'iniziativa economica e di concorrenza: essa, al contrario, deve consentire una ponderazione con il fabbisogno di personale per l'esecuzione del nuovo contratto e con le autonome scelte organizzative ed imprenditoriali del nuovo appaltatore (Cfr C.d.S., sez. III, 8 giugno 2018, n. 3471).

6 Art. 36 della Legge 20 maggio 1970, n. 300.

7 Anche questo corpo normativo prevedeva che l'affidatario di un appalto fosse "*tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni*" (art. 118, co. 6, D.Lgs. n. 163/2006).

8 Nel considerando n. 37 alla Direttiva 2014/24/UE, regolante i cd. settori ordinari, si ritiene "*particolarmente importante che gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure pertinenti per garantire il rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro che si applicano nel luogo in cui i lavori sono eseguiti*

ve 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE[9] di cui il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) costituisce attuazione. In particolare, in tutti e tre i provvedimenti in questione si prevedere l'adozione di misure adeguate per garantire che gli operatori economici rispettino gli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto interno ed eurounitario[10].

A fronte di tali previsioni del legislatore europeo, il Codice prima delinea la possibilità di applicazione di clausole volte alla tutela dei lavoratori tra i principi in materia di appalti e concessioni (art. 30) e poi disciplina nel dettaglio tale ipotesi tanto in relazione all'affidamento di un contratto di appalto (artt. 36 e 50), quanto alla successiva fase dell'esecuzione (art. 100).

Più nel dettaglio, nel Titolo dedicato ai principi comuni, l'**art. 30** D.lgs. 50/2016 – rubricato "*Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni*" – stabilisce che gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi[11].

È sempre questa norma a specificare, poco dopo, che **al personale impiegato è *applicato il contratto* collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro che sia stato stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione**[12].

La *ratio* della disposizione, come chiarito dal Consiglio di Stato, è quella di «*garantire, con la generalizzata applicazione dei contratti collettivi, che il personale impiegato sia adeguatamente tutelato e percepisca una retribuzione proporzionata rispetto all'attività in concreto svolta*»[13].

Tale principio è stato meglio delineato nella sua portata applicativa dall'**art. 50** con riferimento alle procedure di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 35, per gli affidamenti di contratti di **concessione** e di **appalto di lavori e servizi** diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, specificando che i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti **possono** inserire **specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato**, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81[14].

Anche in fase di esecuzione, la tutela delle esigenze di carattere sociale viene espressamente assicurata dall'**art. 100** attraverso la previsione della possibilità di richiedere *requisiti particolari per l'esecuzione del contratto*.

In materia di concessioni, infine, ai sensi dell'**art. 164, comma 2** si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni relative ai *principi generali* e alle *modalità e alle procedure di affidamento* (compresi, dunque, gli artt. 30 e 50 del Codice)[15]. In più, l'**art. 173** impone espressamente che tali contratti siano aggiudicati sulla base dei principi di cui all'articolo 30, comprese, dunque, le previsioni relative alle

---

o i servizi forniti e derivanti da leggi, regolamenti, decreti e decisioni, adottati sia a livello nazionale che dell'Unione, e da contratti collettivi" purché – si dice – "*tali norme, nonché la loro applicazione, siano conformi al diritto dell'Unione*".

L'esigenza di non assolutizzare tali misure, tuttavia, emerge subito dopo: "*le misure pertinenti dovrebbero essere applicate in conformità dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, in particolare per garantire parità di trattamento. Le suddette misure pertinenti si dovrebbero applicare conformemente alla direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e in modo da garantire parità di trattamento e non discriminare direttamente o indirettamente gli operatori economici e i lavoratori di altri Stati membri*" (considerando 37).

9 Già le Direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE avevano introdotto, rispettivamente, agli artt. 26 e 38 la possibilità che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori esigano, sulla base di peculiari condizioni sociali e ambientali, "condizioni particolari" di esecuzione dell'appalto.

10 Così, con la medesima dizione, l'art. 18, secondo capoverso Dir. 2014/24/UE; l'art. 36, secondo alinea Dir. 2014/25/UE e 30, terzo capoverso Dir. 2014/23/UE.

11 Art. 30, comma 3, D.lgs. 50/2016.

12 Art. 30, comma 4, D.lgs. 50/2016. Utile il confronto con la previsione di cui all'art. 105, co. 9 D.lgs.50/2016, in materia di subappalto: "*l'affidatario e' tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni*". Il riferimento, come evidente, è al trattamento economico e normativo piuttosto che al contratto collettivo in sé considerato.

13 Così C.d.S., sez. III, 12 marzo 2018, n. 1574.

14 Art. 50 D.lgs. 50/2016.

15 *Alle procedure di aggiudicazione"* – si legge all'art. 164 – "*di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, del presente codice,*

clausole sociali.

***

1.2. L'intervento del primo correttivo al Codice

Dopo quasi un anno di applicazione, con D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, *"Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"*, il Codice dei contratti pubblici è stato oggetto di un imponente intervento normativo che ha interessato anche le previsioni concernenti le clausole sociali.

Si è anzitutto modificata la lettera dell'**art. 30, comma 4**, ricomprendendo nell'ambito oggettivo dell'obbligo di applicazione di contratti collettivi nazionali e territoriali in vigore per il settore e per la zona di esecuzione non solo i contratti di lavori, ma anche quelli relativi a servizi e forniture[16].

Il Legislatore ha poi regolato l'adozione di clausole sociali anche nell'ambito delle procedure di gara cd. sotto-soglia, prevedendo all'**art. 36, comma 1**, che le stazioni appaltanti ***possono***, altresì, applicare le disposizioni di cui all'articolo 50.

Al regime di facoltatività, precedentemente comune all'affidamento di contratti di importo superiore alla soglia comunitaria, è stata invece sottratta proprio quest'ultima categoria, per la quale l'**art. 50** ora prevede che le stazioni appaltanti ***inseriscono*** negli atti di gara apposite clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale e l'applicazione da parte dell'aggiudicatario dei contratti collettivi di settore come definiti dal D.lgs. n. 81 del 2015.

In base a quest'ultima previsione, per *contratti collettivi* si intendono quei contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale ed aziendale, ovvero dalla rappresentanza sindacale aziendale (art. 51, Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81).

***

1.3 Linee guida ANAC di recente poste in consultazione

Anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) si è di recente occupata della materia della clausole sociali ponendo in pubblica consultazione a partire dal 14 maggio 2018 fino al 13 giugno successivo delle Linee Guida recanti *"La disciplina delle clausole sociali"*.

Tali Linee guida, è bene precisarlo, sono state emanate ai sensi dell'art. 213, co. 2 D.lgs. 50/2016 e, pur non essendo dotate di capacità vincolante nei confronti delle stazioni appaltanti e degli operatori del mercato, rappresentano un atto la cui rilevanza discende direttamente dalla potestà regolatoria dell'Autorithy nel settore della contrattualistica pubblica.

Quanto ai *rapporti con i contratti collettivi* (punto 4), le Linee guida prevedono che le Stazioni appaltanti debbano "*considerare*" (*sic*!) la disciplina recata dai contratti collettivi di lavoro[17]. Poche, invero, sono le attenzioni dedicate da ANAC all'argomento tanto che, dopo una previsione relativa alle c.d. *clausole di riassunzione*, l'Autorità chiosa richiedendo che l'applicazione delle clausole sociali avvenga *"in armonia con la disciplina recata dalle disposizioni contenute nei contratti collettivi di settore"*[18].

Maggiori indicazioni, va detto, non sono rinvenibili neppure nella *nota esplicativa* allegata alle vere e proprie Linee guida in consultazione: da tale documento, anzi, si ricava la certezza che l'analisi di ANAC con riferimento al rapporto con la contrattazione collettiva si sia concentrata unicamente sulle c.d. clausole di riassunzione.

È evidente, allora, come la tematica di clausole sociali propriamente impositive di specifici contratti collettivi non sia stata neppure affrontata dall'*Autorithy*; ciò, evidentemente, salvo ritenere – ma è palese che un maggiore sforzo di dettaglio sul punto sarebbe stato comunque gradito ad interpreti e operatori – che il generico richiamo alla "*considerazione*" dei contratti collettivi adottati dagli operatori non valga a negare *in toto* cittadinanza all'istituto.

***

relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione".

16 Per ANAC, per altro, *"la portata non interpretativa ma innovativa (e dunque non retroattiva) della novella apportata dal "correttivo" al comma 4 dell'art. 30 è chiarita dalla giurisprudenza che ha evidenziato che «l'art. 20 del d.lgs. n. 56/2017, nel prevedere, al comma 1 della lett. a), l'inserimento al comma 4 dell'art. 30 del d.lgs. n. 50 cit., dopo le parole "nei lavori", delle parole "servizi e forniture", appare norma provvista di portata innovativa e che va ad integrare il precetto preesistente e, perciò non ha natura di norma di interpretazione autentica»* (PREC 238/17/S del 9 maggio 2018, n. 444 e TAR Veneto, 18 ottobre 2017, n. 957).

17 ANAC, *Linee guida recanti "La disciplina delle clausole sociali"*, in consultazione dal 14 maggio al 13 giugno 2018, *punto 4.1*.

18 ANAC, *Linee guida recanti "La disciplina delle clausole sociali"*, in consultazione dal 14 maggio al 13 giugno 2018, *punto 4.3*.

2. Libertà di scelta del C.C.N.L. da applicare al rapporto di lavoro

Il principio di libera scelta del contratto collettivo da applicare al rapporto di lavoro consente che la scelta dell'adesione ad un determinato contratto sia materia riservata – sia pure con le differenze di forza connaturate al rapporto di lavoro – alle parti contraenti, tanto in ordine alla volontà di aderire o meno ad un determinato contratto collettivo, quanto, a valle, in ordine alla scelta del contratto collettivo nazionale da applicare al singolo rapporto di lavoro.

Si tratta, evidentemente, di un diretto portato dell'abolizione del sistema corporativistico[19] e della consacrazione della libertà sindacale nell'art. 39 della Carta costituzionale.

Più in particolare, si ritiene che, quando una determinata attività possa essere regolata da più di un contratto collettivo, nulla impedisca al datore di lavoro di aderire all'uno piuttosto che all'altro contratto[20]. Dopo alcune iniziali oscillazioni interpretative, infatti, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno inaugurato un orientamento costante in base al quale va riconosciuta "*l'impossibilità di applicare un contratto collettivo di diritto privato, vale a dire non imposto erga omnes, a persone che non vi abbiano direttamente o indirettamente aderito e che vi sarebbero assoggettate in base a definizioni o delimitazioni autoritative delle categorie professionali. Nessuna norma impone oggi la categoria professionale quel strumento coattivo di organizzazione dei datori e dei prestatori di lavoro*"[21].

Pur con qualche problema di adeguamento, un datore di lavoro potrebbe allora scegliere qualsiasi contratto collettivo nazionale, qualunque ne sia l'oggetto ed anche se totalmente incoerente con l'attività imprenditoriale esercitata.

Nell'ambito della libertà delle parti, tuttavia, rientra anche quella – in negativo – di limitare preventivamente la scelta tra i contratti da poter applicare alle successive contrattazioni individuali. A tale ipotesi, ad esempio, va ricondotta la possibilità che il datore di lavoro abbia aderito ad una determinata associazione datoriale, così vincolandosi all'adozione del contratto o dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalla stessa.

Discussa, invece, è la vincolatività delle clausole dei bandi di gara che imporrebbero l'adesione – non solo di determinati livelli retributivi in capo al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto – ma ad uno specifico contratto collettivo nazionale.

Una tesi minoritaria ritiene che anche questa sia una forma volontaria di limitazione della libertà di scelta: non essendo in alcun modo vincolati alla partecipazione a procedure ad evidenza pubblica, nel momento in cui scelgono di presentare un'offerta, gli operatori economici accetterebbero implicitamente tutte le condizioni di partecipazione (comprese quelle relative all'adozione di una specifica contrattazione collettiva)[22].

La tesi della *limitazione volontaristica*, tuttavia, non appare convincente. Una limitazione, come vedremo, esiste, ma andrebbe all'opposto rinvenuta su un piano oggettivo, ovvero nell'oggetto della prestazione dedotta nel contratto da concludere con l'Amministrazione.

***

3. L'orientamento della giurisprudenza ed il principio di libera scelta del c.c.n.l.

Secondo la ricostruzione dominante, l'imposizione dell'obbligo di adottare uno specifico contratto collettivo nazionale potrebbe risultare lesiva della libertà d'impresa riconosciuta e garantita dall'art. 41 Cost., nonché del principio eurounitario di libera concorrenza tra imprese, in quanto idonea a condizionare negativamente la partecipazione degli operatori economici alle selezioni pubbliche, limitando il possibile novero degli aspiranti appaltatori.

In un recente arresto dei giudici di Palazzo Spada, ad esempio, si può leggere quanto segue: "***in materia di appalti pubblici, la scelta del contratto collettivo da applicare al personale dipendente rientra nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, col solo limite che esso risulti coerente con l'oggetto dell'appalto***"[23].

La decisione, conforme al precedente **C.d.S., sez. V,**

19 Sistema, nell'ambito del quale, a una certa categoria professionale, in quanto espressione di una data attività, doveva necessariamente corrispondere uno ed un solo contratto collettivo.

20 In tal senso Trib. Roma, sez. lav., sent. 18 maggio 2017, n. 370.

21 Così Cass., SS. UU., 26 marzo 1997, n. 2665.

22 "*La loro esplicita previsione nel bando di gara (avvisi ed inviti) determina il superamento della non vincolatività dei CCNL da cui sono tratte dette clausole, che, venendo attratte nella lex specialis di gara diventano comunque vincolanti per gli operatori economici partecipanti a quella specifica procedura ad evidenza pubblica. In altre parole, viene delineato un meccanismo in base al quale è la stazione appaltante che facendo propria nella lex specialis di gara la clausola di riassunzione del CCNL la rende obbligatoria, superando così il problema della non vincolatività in assoluto del CCNL*". R. Proietti, *Contratti della P.A. - Le c.d. 'clausole sociali' ed il contemperamento fra valori di rilievo costituzionale*, in *Giur. It.*, 2017, 12, p. 2715.

23 C.d.S., Sez. V, 1 marzo 2017, n. 932.

12 maggio 2016, n. 1901[24], è stata più di recente ribadita altresì da **T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 30 ottobre 2017, n. 299**, a mente del quale, anche dopo la riforma del Codice dei contratti pubblici, "***la normativa vigente consente*** [...] ***che possa essere applicata più di una tipologia di C.C.N.L. esistente****, a condizione che il tipo di contratto scelto sia connesso e compatibile con l'effettiva attività da espletare*"[25].

L'**indirizzo pressoché unanime**, pertanto, parrebbe sconfessare l'esistenza stessa di un potere della P.A. di incidere sulla libera organizzazione dell'imprenditore, imponendo l'adozione di uno specifico C.C.N.L.: "***non rientra nella discrezionalità dell'amministrazione appaltante***" – si dice – "***anche quella di imporre o di esigere un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro, tanto più qualora una o più tipologie di contratti collettivi possano anche solo astrattamente adattarsi alle prestazioni oggetto del servizio da affidare***".

Va sottolineato, tuttavia, come, secondo la recente pronuncia da ultimo richiamata, **ad essere limitata sarebbe anche la libertà imprenditoriale**, dovendosi ritenere che "*quest'ultima a sua volta non è assoluta, ma* ***incontra il limite logico, ancor prima che giuridico in senso stretto, della necessaria coerenza tra il contratto che in concreto si intende applicare*** *(e in riferimento al quale si formula l'offerta di gara) e l'oggetto dell'appalto*"[26].

***

3.1 Il limite oggettivo della prestazione dedotta in contratto

Occorre chiarire, dunque, detto indirizzo interpretativo, pur predicando in astratto la piena libertà dell'imprenditore, individui un chiaro limite nella presenza di prestazioni professionali che non sarebbe possibile ricondurre ad un qualsiasi contratto, ma la cui specificità sarebbe tale da necessitare di quelle previsioni (concernenti attività e figure professionali) presenti esclusivamente in uno, o più, specifici contratti collettivi. In tali ipotesi, pertanto, l'amministrazione sarebbe autorizzata a richiedere e, dunque, imporne, l'adozione.

Detto con il Consiglio di Stato, cioè, "***l'indicazione dell'applicazione di uno specifico contratto può eventualmente essere indicata nella legge di gara e ciò anche a pena di esclusione****, ma certo è che* ***tale clausola deve rispondere ad una ferrea logica di correlazione tra requisiti da indicare e prestazioni da appaltare****, purché in caso contrario il principio del favor partecipationis ne risulterebbe gravemente sminuito ed in conclusione la legge di gara sarebbe stata emanata in assoluta violazione del principio di concorrenza*"[27].

***

3.1.1 Casistica

Ma quand'è, allora, che può dirsi sussistente una **relazione tanto stringente, di vera e propria biunivocità tra prestazione da appaltare e contratto collettivo da applicare?**

Ad esempio, in una recente pronuncia riguardante un **servizio di sorveglianza antincendio per l'elisuperficie di un presidio ospedaliero**, a seguito di una attenta valutazione della prestazione dedotta nel capitolato di gara[28], i giudici hanno ritenuto priva di censura la clausola relativa e confermato l'esclusione della prima classificata per aver la stessa applicato al personale proposto per l'appalto il C.C.N.L. S.A.F.I., e non quello A.N.I.S.A., specificatamente richiesto dalla documentazione di gara[29] [30].

Nella già citata **C.d.S., Sez. V, 5 ottobre 2016, n.**

24 "*Ai fini della partecipazione alle gare pubbliche la scelta del contratto collettivo da applicare rientra nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore, e nella libertà negoziale delle parti, con il solo limite che esso risulti coerente con l'oggetto dell'appalto (d.lgs. n. 163/2006, Codice degli appalti 2006) (Riforma della sentenza del T.a.r. Emilia Romagna, sez. II, n. 939/2015)*" (C.d.S., sez. V, 12 maggio 2016, n. 1901).

25 Nel caso di specie, l'esclusione dalla procedura per l'aggiudicazione di un servizio di conduzione e manutenzione di impianti elettrici era stata disposta in quanto l'offerente non avrebbe rispettato gli obblighi in materia sociale e del lavoro previsti dal C.C.N.L. di riferimento, ritenuto essere il C.C.N.L. dei Metalmeccanici, in quanto applicava ai propri dipendenti il C.C.N.L. per le imprese esercenti servizi integrati/multiservizi.

26 V. C.d.S., sez. V, 23 luglio 2018 n. 4443.

27 Così C.d.S., Sez. V, 5 ottobre 2016, n. 4109.

28 "*In particolare, dall'art. 2 del Capitolato tecnico si evince che molti dei servizi richiesti dalla ASST sono relativi proprio alla sicurezza e alla gestione degli eliporti e delle aree contrattuali: ad es. la gestione ed il controllo degli impianti di segnalazione e di sicurezza dell'elisuperficie; il controllo del funzionamento dell'ascensore al servizio dell'elisuperficie; l'intervento in emergenza per l'evacuazione dell'ascensore al servizio dell'elisuperficie; la pulizia delle aree dell'elisuperficie e dei locali antincendio; la collaborazione con il Servizio Prevenzione e Protezione e del Servizio di vigilanza di ASST Lariana per l'assistenza in caso di incendio,nell'edificio che ospita l'elisuperficie*"(C.d.S., sez. III, 1 marzo 2018, n. 1574).

29 "*A fronte di un servizio antincendio peculiare, quale è quello oggetto della controversia in esame, che non si limita all'attività di "prevenzione di primo intervento antincendio", non può che applicarsi lo specifico CCNL (A.N.I.S.A.) del settore sorveglianza antincendio che prevede, tra l'altro, il servizio di sorveglianza antincendio proprio su elisu-*

4109, in relazione a **servizi di autoespurgo su impianti di depurazione, reti e impianti fognari, impianti di autolavaggio, centri di raccolta rifiuti (CDR) e servizi di smaltimento dei rifiuti residui**, il collegio aveva ritenuto che le prestazioni richieste, per la loro specificità, si attagliassero pacificamente al rapporto di lavoro disciplinato dal Contratto collettivo Acqua e Gas e che tale scelta, rientrante nella discrezionalità dell'amministrazione, non fosse affetta da irragionevolezza alcuna.

Da segnalare altresì è il caso trattato in **TAR Venezia, sez. I, 18 ottobre 2017, n. 957**, nel quale una cooperativa sociale esclusa da una gara proprio in base all'adozione del Contratto collettivo nazionale delle cooperative sociali, aveva ottenuto l'annullamento dell'esclusione dalla procedura di affidamento di un **servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, incluso lo svuotamento dei contenitori**. Nel caso di specie, il TAR aveva ritenuto irragionevole la valutazione della stazione appaltante che, pur a fronte di una medesima prestazione, aveva considerato compatibile il C.C.N.L. della cooperative sociali solo per alcuni lotti e non per altri[31].

Più di recente, infine, in riferimento alla gestione di un **servizio scolastico di pre e post scuola**, si è ritenuta inappropriata l'adozione del contratto C.C.N.L. pulizie e multiservizi in luogo del richiesto C.C.N.L. delle cooperative sociali (**C.d.S., sez. V, 23 luglio 2018 n. 4443**).

Vista la materia di cui trattasi, è opportuno riferire altresì degli interventi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sull'imposizione di uno specifico contratto collettivo nazionale da parte della stazione appaltante.

Di recente e conformemente all'insegnamento giurisprudenziale, nell'ambito di un parere precontenzioso, ANAC ha ribadito che "***la clausola sociale non può imporre all'impresa subentrante di prescegliere un determinato contratto collettivo, potendo questa scegliere diverso contratto collettivo, applicabile all'oggetto dell'appalto, che salvaguardi i livelli retributivi dei lavoratori riassorbiti in modo adeguato e congruo***"[32].

* * *

4. La peculiare situazione del mondo della cooperazione sociale

Di particolare rilievo pratico quando si parla di clausole sociali – e, più nello specifico, di clausole impositive di uno specifico contratto – è la situazione delle società cooperative sociali.

Occorre premettere che già con il richiamato art. 36 del cd. Statuto dei lavoratori, il Legislatore era intervenuto con una norma generale con la quale si imponeva che durante la realizzazione di opere pubbliche ai lavatori venisse comunque assicurato un trattamento adeguato mediante l'inserimento di una *"clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona"*.

Con più specifico riferimento al mondo della cooperazione, tuttavia, la materia si fa particolarmente interessante in quanto il Legislatore si è premurato di dettare alcune previsioni volte alla tutela di quel lavoratore che al contempo è socio della cooperativa presso la quale impiega la sua forza lavoro (cd. socio-lavoratore).

Tale specifica normativa ha fatto ritenere ad alcuni che, rispetto agli altri operatori economici, le cooperative sociali si trovino in una situazione particolare, che le vedrebbe in qualche modo vincolate ad applicare uno specifico contratto collettivo[33]; ciò, anche in contrasto quelle previsioni del bando di gara che impongano di applicare un altro specifico contratto collettivo, con il conseguente determinarsi di un cor-

perfici al suolo e sopraelevate utilizzate per servizi di emergenza medica svolta con elicotteri. Ne consegue la legittimità del capitolato nella parte in cui richiede il necessario ricorso al CCNL A.N.I.S.A. [...]"(C.d.S., sez. III, 1 marzo 2018, n. 1574).

30 C.d.S., sez. III, 1 marzo 2018, n. 1574.

31 *"La stazione appaltante avrebbe potuto giudicare il CCNL delle cooperative sociali estraneo, visto il suo oggetto, al servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, ma, in tal ipotesi, avrebbe dovuto escludere la possibilità delle stesse cooperative di partecipare a tutti i lotti in cui si suddivide l'appalto. Non può, invece, tenere fermo il giudizio di estraneità del predetto CCNL al servizio di raccolta e trasposto dei rifiuti e di mancanza, nel CCNL stesso, delle figure professionali necessarie per l'esecuzione del servizio e nel contempo – in contraddizione con siffatto giudizio – ammettere la partecipazione delle cooperative sociali a due lotti dell'appalto, con applicazione nei lotti stessi, da parte delle cooperative partecipanti, del loro CCNL di categoria"* (TAR Venezia, sez. I, 18 ottobre 2017 n. 957).

32 ANAC, PREC 203/15/S del 2 marzo 2016, n. 224.

33 A far propendere verso una simile interpretazione potevano essere anche essere alcuni precedenti di un certo rilievo, soprattutto se letti senza particolare attenzione. Si pensi al Parere ANAC sulla normativa del 6 luglio 2011, AG 15/2011, in base al quale *"alla stregua di un quadro normativo che ammette le società cooperative tra gli operatori economici partecipanti alle gare di appalto, apparirebbe invero sproporzionata e discriminatoria l'apposizione di clausole che impongono alle società cooperative (che applichino contratti collettivi rientranti nel settore delle attività*

tocircuito normativo di difficile soluzione.

In prima analisi, merita di essere considerata la previsione di cui all'**art. 3, co. 1 della Legge 142/2001**, di "*Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore*", in base alla quale le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore "*un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine*".

La previsione è in qualche maniera affine alla lettera dell'**art. 30, D.lgs. 50/2016** (v. *supra* par. 1) ed è stata altresì confermata dalla **Nota n. 14775 del 26.7.2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, in materia di attività ispettive in ordine all'applicazione della contrattazione collettiva nell'ambito di pubblici appalti, nella quale si fa espresso riferimento all'applicazione del "*contratto leader*" in relazione al settore e alla zona in cui eseguono le prestazioni.

In questo quadro normativo si pone anche l'**art. 7** (*Disposizioni in materia di lavoro non regolare e di società Cooperative, nonché in materia di contrattazione collettiva e materia di contratti integrativi del personale delle fondazioni lirico-sinfoniche*), **comma 4, del d.l. n. 248 del 2007**, che recita: *"fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di un pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria"*.

L'obiettivo, comune a tutte le previsioni summenzionate, è evidentemente quello di contrastare l'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali di non certa rappresentatività, che prevedano trattamenti retributivi non adeguati al parametro costituzionale di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.

Tale risultato, però, non si è inteso raggiungerlo mediante l'imposizione di uno specifico contratto collettivo: al rinvio statico, infatti, si è preferito un riferimento dinamico alla contrattazione collettiva maggiormente rappresentativa, nella quale si è ritenuto di poter rinvenire il più idoneo contemperamento tra esigenze del lavoratore ed esigenze della parte datoriale.

In tutte queste ipotesi si prescrive esclusivamente l'applicazione di un contratto collettivo adeguatamente rappresentativo per il settore o per la categoria, senza nulla imporre neppure con riguardo a quest'ultimo profilo (v. *supra* par. 3).

Come chiarito anche dalla Corte Costituzionale, di fatti, neppure la normativa a tutela dei lavoratori delle cooperative sociali può essere interpretata nel senso di assegnare alla contrattazione collettiva delle stesse una qualsivoglia efficacia *erga omnes "in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost."*[34].

Il Legislatore impone esclusivamente l'adeguamento a determinati livelli retributivi e normativi, senza vincolare in alcun modo il datore di lavoro, anche se cooperativa sociale, ad uno specifico accordo collettivo.

***

5. La verifica della congruità dell'offerta

Un ulteriore profilo da tenere in considerazione in materia di clausole impositive di uno specifico contratto collettivo nazionale è quello concernente la verifica della congruità dell'offerta da parte dell'Amministrazione.

Vale la pena ricordare che un'offerta economica troppo bassa può essere il primo indice del mancato rispetto delle richieste della Stazione appaltante, in termini di figure professionali e di condizioni contrattuali (ciò, naturalmente, vale a maggior ragione laddove sia invece imposto uno specifico tipo contrattuale).

È utile, allora, verificare quali siano i principali orientamenti della giurisprudenza sul punto.

Anzitutto, ove non sia stato imposto uno specifico contratto collettivo, l'offerta non potrà essere considerata anomala in virtù del costo del lavoro indicato dall'offerente. Si è stabilito, al riguardo, che "-***non si può considerare anomala l'offerta quando la stessa è riconducibile al minor costo del lavoro per il contratto da essa applicato*** *al proprio personale rispetto a quello applicato da altra impresa* ***se nella lex specialis di gara si richiede l'indicazione non di un contratto specifico*** *ma - come, nel caso di specie, per i lavoratori diversi da quelli riassorbiti - semplicemente di quale sia il contratto applicato*

oggetto della gara) l'adesione a contratti collettivi di altre categorie, ben potendo la stazione appaltante, in caso di dubbi circa la congruità dell'offerta in rapporto al costo del lavoro desumile dal contratto di lavoro applicato dalla società cooperativa, effettuarne la valutazione attraverso specifico procedimento in contraddittorio".

34 Così C. Cost., 26 marzo 2015, n. 51, par. 5.3.

e, peraltro, le mansioni richieste per l'esecuzione del servizio sono riconducibili a più figure professionali, inquadrabili anche nelle previsioni di diverse tipologie contrattuali"[35].

In effetti, la *ratio* del subprocedimento di verifica dell'anomalia è quella di accertare la serietà, la sostenibilità e l'affidabilità dell'offerta, in maniera da evitare che l'appalto sia aggiudicato a prezzi tali da non garantire la qualità e la regolarità dell'esecuzione (in tal senso, ANAC Parere PREC 62/17/S dell'8 marzo 2017). Le giustificazioni fornite all'amministrazione possono, dunque, riguardare economie di processo, soluzioni tecniche, condizioni particolarmente favorevoli di cui dispone l'offerente, ovvero l'originalità di prodotti, servizi o lavori (art. 97, co. 4 D.lgs. 50/2016); non sono, invece, ammesse quelle relative a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o agli oneri di sicurezza (art. 97, co. 6 D.lgs. 50/2016).

Oltre all'ipotesi eccezionale di vera e propria imposizione di uno specifico C.C.N.L., tuttavia, l'anomalia dell'offerta può venire in rilievo anche con riferimento al cd. *limite logico* di congruità tra offerta dedotta in contratto e contrattazione collettiva applicata ai dipendenti dell'operatore economico offerente.

In relazione a tale ipotesi – la cui incidenza pratica si ritiene invero assai maggiore – si è riferito che "*ancorché, com'è noto, il giudizio di anomalia dell'offerta si configura come ampiamente discrezionale, espressione paradigmatica di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza, non può sottacersi che* ***la scelta del contratto collettivo di lavoro applicabile al personale dipendente, quando diverge insanabilmente, per coerenza e adeguatezza, da quanto richiesto dalla stazione appaltante in relazione ai profili professionali ritenuti necessari, è idonea di per sé a determinare una ipotesi di anomalia****, riflettendosi sulla possibilità di formulare adeguate offerte sotto il profilo economico incoerenti o incompatibili essendo i profili professionali di riferimento"*[36].

***

CONCLUSIONI

L'analisi fin qui svolta, mostra come l'apposizione di clausole sociali impositive di uno specifico contratto collettivo nazionale può dirsi ipotesi eccezionale, ma pur sempre possibile, con riferimento ad una procedura ad evidenza pubblica.

Una simile eventualità rientra, infatti, nella potestà dell'amministrazione di valutare la conformità del contratto collettivo applicato con la prestazione oggetto del contratto. Si tratta, per altro, di un limite la cui forza è direttamente proporzionale alla peculiarità e alla tecnicità dell'oggetto del contratto pubblico: tanto più dettagliata e tanto più specifica è la prestazione, tanto maggiore è il potere della stazione appaltante di vincolare il contraente (*rectius* l'offerente) all'applicazione dei contratti collettivi ritenuti adeguati, fino ad arriva al punto di poter indicare uno specifico contratto collettivo laddove sia rinvenibile una situazione di biunivocità, ovvero di necessaria interdipendenza, tra regolazione collettiva e prestazione da appaltare.

Al rafforzarsi del vincolo imposto dall'amministrazione, tuttavia, la frizione con i principi di libertà imprenditoria e di libertà sindacale finisce per trasformarsi in un insanabile scontro. Ciò vale a maggior ragione laddove il datore di lavoro abbia preventivamente limitato la propria libertà decisionale in materia contrattuale.

In questi casi, infatti, l'operatore economico si trova dinanzi a due obblighi diametralmente opposti che palesano un cortocircuito prima quiescente: da un lato un obbligo di matrice privatistica, derivante ad esempio dall'adesione ad una determinata associazione di datori di lavoro, che impone l'applicazione ai propri dipendenti di un dato contratto collettivo; dall'altro un obbligo di matrice civilistica, derivante dalla previsione del bando di gara che prescrive l'adozione di un diverso contratto collettivo.

A fronte di una simile situazione, la giurisprudenza, nel rammentare la discrezionalità propria delle stazioni appaltanti, ha ricostruito i criteri ed i limiti entro i quali è possibile vincolare la libertà del datore di lavoro.

Verificata la sussistenza di tali presupposti, tuttavia, i giudici non paiono aver mai tenuto in considerazione eventuali vincoli autoimposti agli operatori economici, così palesando una superiorità delle previsioni di matrice pubblicistica rispetto a vincoli privatistici necessariamente recessivi.

35 C.d.S., Sez. V, 1 marzo 2017, n. 932.
36 Così C.d.S., sez. V, 23 luglio 2018 n. 4443.

La gestione dei rifiuti da incidenti stradali (con particolare attenzione alle ipotesi derogatorie del TUA)

di ***DANIELE CARISSIMI***
Avvocato-*Name Partner*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

e ***NIKY SEBASTIANI***
Avvocato-*Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Con il presente contributo si approfondirà l'interessante ed attuale tema della (corretta) gestione dei rifiuti derivanti dagli incidenti stradali.

Ed invero, sempre più spesso gli enti proprietari delle infrastrutture stradali sono soliti affidare a soggetti terzi esterni (anziché eseguirlo in proprio) il servizio relativo al ripristino delle condizioni di sicurezza stradale, viabilità e di reintegrazione delle matrici ambientali compromesse a seguito degli incidenti stradali.

È evidente, infatti, che a seguito dell'evento incidente si producono (anche importanti quantitativi di) rifiuti – pericolosi e non – di talché è necessario comprendere, sia per l'affidatario del servizio che per la S.A., le corrette modalità di gestione dei rifiuti medesimi.

Tuttavia, a tal fine non può prescindersi dalla determinazione del soggetto *produttore* dei rifiuti medesimi, nonché da una corretta classificazione degli stessi.

Esaminiamo, dunque, questo interessante ed attuale tema.

IN SINTESI

- **Qualora i servizi relativi al ripristino della viabilità post incidente vengono affidati dagli enti proprietari dell'infrastruttura stradale a soggetti esterni senza il pagamento, da parte della stessa P.A., di alcun corrispettivo in favore dell'affidatario, viene a configurarsi una *concessione di servizi* ex art. 3 co. 1 lett. *vv*) D.Lgs. 50/2016 - e non già un appalto pubblico di servizi;**
- **nell'attività di manutenzione della strada a seguito di incidenti risulta integrato sia l'*elemento oggettivo* che l'*elemento soggettivo* di applicazione dell'art. 230 co. 1 del TUA;**
- **pertanto, l'affidatario dei servizi relativi al ripristino della viabilità post incidente può legittimamente gestire i rifiuti esitati dall'evento incidente o secondo le gravose regole ordinarie fissate dalla Parte IV del TUA, oppure usufruendo della deroga prevista dall'art. 230 co. 1 del TUA;**
- **i *produttori materiali* dei rifiuti esitati dall'evento incidente devono essere identificati nei proprietari dei mezzi coinvolti nell'incidente medesimo.**

1. Sul produttore e sulla classificazione dei rifiuti

Come anticipato, al fine di individuare le corrette modalità di gestione dei rifiuti derivanti dagli incidenti stradali, occorre preliminarmente individuare chi sia il ***produttore*** dei rifiuti medesimi.

Tale prioritaria disamina, infatti, consentirà di classificare correttamente i rifiuti in commento e, conseguentemente, di individuare le corrette modalità di gestione degli stessi (ed eventualmente, la legittima utilizzazione, relativamente ai medesimi, delle deroghe previste dall'art. 230 del TUA).

***

1.1. Secondo un'interpretazione formale e rigorosa

Orbene, alla luce del TUA sono individuabili **due** differenti figure di *produttore del rifiuto*. Ed invero, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. f) del TUA, il produttore del rifiuto è "*il soggetto la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale) e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione*".

Quanto sopra comporta che può essere legittimamente considerato produttore del rifiuto tanto il soggetto che materialmente "***effettua***" l'attività da cui gli stessi si producono[1] quanto il soggetto al quale tale produzione sia ***giuridicamente*** riferibile[2].

Ciò posto, in ordine all'individuazione del produttore in senso *materiale* (e, in particolare, nelle ipotesi in cui – come sempre più spesso avviene – l'onere del manutenzione e della pulizia del manto stradale a seguito degli incidenti venga affidata dall'ente proprietario a terzi), risulta utile richiamare:

- l'art. 161[3] co. 2 e 3 del D.Lgs. 285/1992 (Codice della Strada) i quali, rispettivamente, sanzionano chiunque non abbia potuto evitare la caduta o lo spargimento di materie viscide, infiammabili o comunque atte a creare pericolo o intralcio alla circolazione deve provvedere immediatamente ad adottare le cautele necessarie per rendere sicura la circolazione e libero il transito (co. 2) e impongono all'*utente* di provvedere a segnalare il pericolo o l'intralcio agli utenti mediante il triangolo o in mancanza con altri mezzi idonei, nonché informare l'ente proprietario della strada od un organo di polizia (co. 3).
- l'art. 211[4] del Codice della Strada il quale precisa che "*1. Nel caso in cui le norme del presente codice dispongono che da una violazione consegua la sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dei luoghi, ovvero l'obbligo di rimozione di opere abusive, l'agente accertatore ne fa menzione nel verbale di contestazione da redigere ai sensi dell'art. 200 o, in mancanza, nella notificazione prescritta dall'art. 201. Il verbale così redatto costituisce titolo anche per l'applicazione della sanzione accessoria. (..) 6. Nei casi di immediato pericolo per la circolazione e nella ipotesi di impossibilità a provvedere da parte del trasgressore, l'agente accertatore trasmette, senza indugio, al prefetto il verbale di contestazione. In tal caso il prefetto può disporre l'esecuzione degli interventi necessari a cura dell'ente proprietario, con le modalità di cui al comma 4 (…).*"

Le norme suesposte, nell'individuare determinati obblighi (obbligo di segnalazione, messa in sicurezza, informazione dell'ente proprietario della strada, etc.) in capo al responsabile degli incidenti atti a generare una produzione di materiale/rifiuti che può mettere in pericolo la circolazione stradale, **inducono ad individuare il *produttore materiale* del rifiuto nel soggetto proprietario del mezzo che cagiona l'incidente**[5].

Ciò posto, deve ulteriormente evidenziarsi che dalle medesime disposizioni emerge che nel caso di un incidente stradale (in cui è intervenuta una forza di polizia), spetta all'ente proprietario della strada – e non direttamente ai conducenti – il ripristino della sicurezza della strada e la rimozione dei rifiuti solidi e liquidi prodotti in tale frangente.

Pertanto, aderendo a tale interpretazione normativa *dovrebbe* affermarsi che i rifiuti derivanti dall'evento dell'incidente (rottami conseguenti alla collisione) *non* vengono *prodotti dall'attività* dell'affidatario del servizio di ripristino stradale (come richiede la definizione di *produttore*), bensì preesistono alla stessa.

1 In tal senso Cass. Pen., Sez. III, 1° aprile 2003, n. 15165; 19 ottobre 2004, n. 40618; 12 ottobre 2005, n. 36963. Tali sentenze sono relative al sistema edilizio, ma il principio di diritto risulta utile anche nella presente approfondimento.

2 Cass. Pen. 11.2.2008, n. 6443; Cass. Pen. 9.1.2007, n. 137.

3 Art. 161 (*Ingombro della carreggiata*) del Codice della Strada.

4 Art. 211 (*Sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi o di rimozione di opere abusive*) del Codice della Strada.

5 Quanto esposto, tra l'altro, trova conferma nelle norme dettate dal TUA, il quale sanziona chiunque abbandona i rifiuti, e quindi anche quelli derivanti da incidente stradale che si possono generare dall'incidente, laddove non opportunamente gestiti.

Ed invero non vi sono né scavi, né demolizioni, né tanto meno manutenzioni, o attività nel senso delle definizioni di cui alla lettera f) dell'art. 183, bensì vi è un'attività di sgombero, raccolta, assimilabile, piuttosto, all'attività di spazzamento/pulizia delle strade.

Sembrerebbe, quindi, che **l'affidatario del servizio in esame *dovrebbe* essere considerato quale mero *detentore*[6] di rifiuti e non *produttore* in quanto, di fatto, raccoglie i rifiuti precedentemente prodotti da terzi in seguito all'incidente.**

Tale ricostruzione, peraltro, *sembrerebbe* trovare conferma anche nella *classificazione* dei predetti rifiuti. Ed invero, ai sensi dell'art. 184 co. 2) lett. c) e d) devono essere considerati come *rifiuti urbani*:

- *"c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade";*
- *d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua".*

Quanto al *produttore giuridico*, **lo stesso, invero, *sembrerebbe* doversi individuare nel soggetto proprietario dell'infrastruttura stradale** (Provincia/Comune ecc.)[7]. Ciò si desume anche dal Codice della strada che ai sensi dell'art. 14 co. 1 prevede che "***Gli enti proprietari delle strade**, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione, provvedono:*

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

[…]".

La norma, pertanto, prevede un prioritario obbligo dell'ente proprietario di procedere alla manutenzione e pulizia delle strade con ciò dovendosi ritenere conseguentemente tale soggetto come il *produttore in senso giuridico* dei rifiuti prodotti in occasioni di incidenti stradali.

Sintetizzando, dunque, secondo una **rigorosa** e **formalistica** interpretazione della normativa:

- i rifiuti in esame *dovrebbero* essere classificati come *urbani*;
- i *produttori materiali* dei rifiuti in commento *dovrebbero* essere identificati nei proprietari dei mezzi coinvolti nell'incidente;
- il *produttore giuridico* di tali rifiuti *dovrebbe* essere individuato nel soggetto proprietario dell'infrastruttura stradale;
- l'affidatario del servizio in esame *dovrebbe* essere considerato quale mero *detentore*.

***

1.2. Secondo un'interpretazione sostanziale ed attuale

Fermo restando quanto sopra deve tuttavia precisarsi che qualora – come sempre più spesso avviene – i servizi relativi al ripristino della viabilità post incidente vengano affidati dagli enti proprietari dell'infrastruttura stradale a soggetti esterni senza il pagamento, da parte della stessa P.A., di alcun corrispettivo in favore dell'affidatario, **viene a configurarsi una *concessione di servizi* ex art. 3 co. 1 lett. vv)[8] D.Lgs. 50/2016 - e non già un appalto pubblico di servizi.**

Ed invero, come sostenuto dall'ANAC[9], con l'affidamento a società esterna del servizio relativo al ripristino della viabilità post incidente "*l'amministrazione non sostiene i costi delle attività che si sono rese necessarie per il ripristino della viabilità stradale post incidente, in quanto tali interventi sono posti a carico della compagnia di assicurazione che assicura il soggetto civilisticamente responsabile dell'incidente stradale. L'affidatario del servizio, quindi, non percepisce alcun corrispettivo dall'amministrazione, ma ottiene la sua remunerazione unicamente attraverso lo sfruttamento economico del servizio stesso. **La struttura del rapporto negoziale descritta** dall'Istante, **riproduce, sebbene con qualche adattamento, quello della concessione di servizi.** L'oggetto del contratto, infatti, è un servizio pubblico, affidato "ex lege" all'ente proprietario della strada che, a sua volta, lo ha affidato in concessione a un operatore economico, il quale non percepisce corrispettivi dal-*

6 A tal proposito si rammenta che ai sensi dell'art. 183, lett. h) viene definito "*detentore*": "*il produttore dei rifiuti **o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso***".

7 In questo senso anche Avv. Rosa Bertuzzi, "*I rifiuti da incidente stradale*", in Ambienterosa.

8 Ai sensi dell'art. 3 co. 1 lett. vv) D.Lgs. 50/2016, per «*concessione di servizi*» si intende "*un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi*".

9 ANAC, Parere n. 25/2012 del 20 dicembre 2012.

la P.A., né dagli utenti della strada, i quali tuttavia sono indubbiamente i beneficiari ultimi dell'attività di ripristino. I costi sostenuti dall'Istante per ripulire le strade e riportare il sedime stradale nello stato che lo caratterizzava prima dell'incidente, sono posti a carico dell'assicurazione del soggetto che ha provocato il danno, sul quale dunque il concessionario del servizio si rivale".

Inoltre, è ulteriormente opportuno precisare che, con Deliberazione n. 64 del 27 giugno 2012 la medesima ANAC ha chiarito che "*Come evidenziato più volte anche dall'Autorità (deliberazione n. 47 Adunanza del 4 maggio 2011; Parere n. 28 del 9 febbraio 2011) per consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, la differenza tra un appalto ed una concessione di servizi risiede principalmente nel fatto che, mentre nel primo il corrispettivo è pagato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, nella concessione le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto dell'operatore economico di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione. "Il vero discrimen tra concessione ed appalto deve, pertanto, essere ricercato nel differente destinatario della prestazione e nella diversa allocazione del rischio di gestione del servizio. […] Sull'argomento di recente anche la Corte di Cassazione ha osservato che "la linea di demarcazione è netta [..] l'appalto pubblico di servizi, a differenza della concessione, riguarda di regola servizi resi alla pubblica amministrazione e non al pubblico degli utenti, non comporta* ***il trasferimento del diritto di gestione*** *quale controprestazione, ed infine non determina, in ragione delle modalità di remunerazione, l'assunzione del rischio di gestione da parte dell'affidatario" (cfr. Cass. S.U., ord. n. 12252/2009)*".

In sostanza, quindi, alla luce delle suesposte considerazioni deve affermarsi che, attraverso l'affidamento in concessione, **si attribuisce al concessionario la gestione della strada, seppur limitatamente al servizio di ripristino post-incidente** (servizio pubblico che, si rammenta, è affidato "ex lege" all'ente proprietario della strada).

Può dunque sostenersi che, **di fatto, relativamente al servizio oggetto del presente approfondimento, il concessionario acquisisce – attraverso una cd. *fictio iuris* – la qualifica di *produttore giuridico* dei rifiuti prodotti in occasioni di incidenti stradali, *in sostituzione* del proprietario dell'infrastruttura stradale. Tale circostanza, infatti, è confermata da numerosi bandi di gara relativi all'affidamento dei servizi oggetto del presente lavoro**[10].

Tali disposizioni, dunque, confermano che l'affidatario dei servizi in esame deve essere considerato quale *produttore* dei rifiuti esitati dagli incidenti stradali.

In ogni caso, a prescindere dalle argomentazioni appena svolte [in ordine alla qualificazione dell'affidatario del servizio in esame in termini di *produttore giuridico*, in virtù dell'attribuzione al medesimo della gestione della strada (limitatamente al servizio di ripristino post-incidente)], si evidenzia che **la qualifica dell'affidatario dei servizi in esame come *produttore dei rifiuti* avviene, ad avviso dello scrivente, *anche* sulla base di un ulteriore ragionamento,** correlato alle materiali attività che tale soggetto è chiamato a svolgere.

Ed infatti, tra le operazioni che l'affidatario dei servizi in esame è solitamente tenuto a svolgere vi è la pulizia della carreggiata mediante l'irrorazione e il lavaggio della stessa dai liquidi ivi sversati in seguito all'incidente. Orbene, tale attività – in particolare, l'irrorazione e il lavaggio - comporta inevitabilmente la modifica della natura o della composizione di detti rifiuti, di talché in siffatta ipotesi **tale soggetto deve essere qualificato in termini di (nuovo) *produttore***[11].

Tale circostanza è confermata anche dall'ANAC la quale, infatti, nel parere n. 128 del 6 giugno 2014 - emesso in relazione ai rifiuti prodotti all'esito delle operazioni di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale ha affermato che *"le operazioni di ripristi-*

10 Invero, si veda, a titolo esemplificativo, l'affidamento pubblico denominato "*Procedura aperta per l'affidamento in concessione del servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale, viabilità e di reintegra delle matrici ambientali compromesse da incidenti stradali lungo le strade di competenza della Città Metropolitana di Venezia. CIG 7465629FEE.*" In particolare, infatti, il relativo Capitolato speciale prevede:
- all'art. 7 che "*l'impresa concessionaria dovrà assicurare il rigoroso rispetto delle vigenti normative di legge in tema di "**deposito temporaneo**" e "conferimento" dei materiali liquidi e/o solidi raccolti, in particolare dell'articolo 230, primo comma, del D.lgs. 152/2006 in tema di determinazione del "luogo di produzione" dei rifiuti derivanti dai materiali asportati, confermato dall'art. 266, quarto comma del medesimo Decreto*". Orbene, tale norma (sul punto, vedi *infra*) prevede una disciplina di favore per i manutentori – **e, quindi, per i produttori di rifiuti** – che consente loro di considerare i rifiuti esitati dall'attività di manutenzione come prodotti presso la loro sede, in deroga alla definizione di *luogo di produzione* e *deposito temporaneo* di cui alla lett. *bb)* dell'art. 183 D.Lgs. 152/2006.
- all'art. 10 che "*L'Amministrazione si riserva la possibilità di controlli casuali in merito all'attività svolta, allo stoccaggio e smaltimento dei **rifiuti prodotti durante le attività oggetto del presente appalto di concessione**".*

11 Ed invero, ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. f) del TUA, è definito produttore "*[…]chiunque effettui operazioni di*

no delle condizioni di sicurezza stradale avvengono per lo più mediante l'aspirazione e l'asportazione dei materiali liquidi e solidi dispersi dai veicoli coinvolti nell'incidente. […] ***Il trattamento di irrorazione e lavaggio determina una modifica alla composizione del rifiuto che in tal modo, ai sensi dell'art. 183, primo comma – lett. f), del d.lgs. n. 152 del 2006, diviene di proprietà dell'autore del trattamento:*** *la norma, infatti, definisce "produttore di rifiuti" chiunque effettui operazioni di pretrattamento e miscelazione ovvero altre operazioni che modifichino la natura o la composizione del materiale".*

*

Ciò posto, deve consequenzialmente evidenziarsi che **i rifiuti in commento non possono (*rectius*, non devono) essere più qualificati, per conseguenza logica, come *urbani*, bensì come *speciali*.**

In particolare, infatti, all'esito dell'argomentazione svolta i medesimi risultano legittimamente sussumibili nell'ambito dei *rifiuti speciali* di cui all'art. 184 co. 3 lett. f) del TUA che, invero, identifica i **rifiuti esitanti da attività di servizio**.

Tra l'altro, la qualificazione dei rifiuti in commento in tali termini è confermata:

- in primo luogo, dall'ANAC, la quale, infatti, nel citato parere 128/14 afferma espressamente che "***I materiali presenti sulla sede stradale*** (ndr, i rifiuti prodotti in occasione degli incidenti stradali) ***sono normalmente classificabili come rifiuti speciali pericolosi";***
- in secondo luogo, da numerosi bandi di gara[12].

In conclusione, dunque, a valle dell'interpretazione sinora svolta (che, sostanzialmente, ruota intorno all'attribuzione della gestione della strada al concessionario, seppur limitatamente al servizio di ripristino post-incidente), ad avviso dello scrivente può legittimamente affermarsi che:

- **i rifiuti in esame devono essere classificati come *speciali*;**
- **i *produttori materiali* dei medesimi devono essere identificati nei proprietari dei mezzi coinvolti nell'incidente medesimo[13];**
- **il *produttore giuridico* di tali rifiuti deve essere individuato nell'affidatario del servizio in esame.**

***

2. Sulla gestione dei rifiuti in esame

Posto quanto sopra – ed anticipando sin da subito le conclusioni che verranno di seguito rassegnate - può dunque affermarsi che l'affidatario dei servizi relativi al ripristino della viabilità post incidente (*produttore* dei rifiuti) può legittimamente gestire i rifiuti in esame (*speciali*) attraverso due modalità alternative:

- o secondo le gravose regole ordinarie fissate dalla Parte IV del TUA;
- oppure usufruendo della deroga prevista dall'art. 230 co. 1 del TUA (sul punto, vedi *infra*).

***

2.1. Sulla gestione ordinaria dei rifiuti

Qualora l'affidatario dei servizi in scrutinio intenda gestire i rifiuti prodottisi in occasione degli incidenti stradali secondo le regole ordinarie (e, quindi, non usufruire della vantaggiosa deroga di cui all'art. 230 del TUA), si evidenzia **sinteticamente** che il medesimo è tenuto a:

- **effettuare la *classificazione* del rifiuto.** Invero, le *premesse all'allegato D* alla *Parte IV* del TUA prevedono che "*1. La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE. […]*";

pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)".

12 Si veda, a titolo esemplificativo, il già citato affidamento pubblico denominato "*Procedura aperta per l'affidamento in concessione del servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale, viabilità e di reintegra delle matrici ambientali compromesse da incidenti stradali lungo le strade di competenza della Città Metropolitana di Venezia. CIG 7465629FEE.*" il quale, infatti, prevede:
- all'art. 1 del capitolato speciale, che tra i servizi oggetto dell'affidamento vi è il "*recupero di materiale trasportato e disperso sulla sede stradale, […] e conseguente smaltimento in base alle vigenti normative in materia di smaltimento rifiuti, anche* ***speciali****";*
- al punto 7.1 (*Requisiti di idoneità*) lett. b) del Disciplinare di gara, che il concorrente deve essere in possesso di:
  1) *"Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali alla Cat. 4 "Raccolta e trasporto di* ***rifiuti speciali*** *non pericolosi";*
  2) *"Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali alla Cat. 5 "Raccolta e trasporto di* ***rifiuti speciali*** *pericolosi"";*

13 Salvo l'ipotesi in cui, a seguito della modifica della natura o della composizione dei rifiuti derivante dalle operazioni di pulizia della strada, tale qualifica debba essere attribuita all'affidatario (*nuovo produttore).*

- **raggruppare il rifiuto in *deposito temporaneo***, secondo le regole previste dall'art. 183 co. 1 lett. *bb)* del TUA, laddove non si decida di portarlo direttamente a *recupero/smaltimento*;
- **adempiere agli oneri connessi alla tracciabilità dei rifiuti** previsti dalla normativa ambientale. Nello specifico, tale soggetto dovrà:
  1) **redigere il formulario** *ex* art. 193[14] del TUA, ai fini del *trasporto* del rifiuto verso un impianto di destinazione (ed ovviamente, essere in possesso delle pertinenti iscrizioni, per Classe e Categoria, all'Albo Nazionale Gestori Ambientali);
  2) ai sensi del combinato disposto degli artt. 190 co. 1 e 189 co. 3 del TUA, qualora trattasi di *rifiuti pericolosi*, **tenere un *registro di carico e scarico***;
  3) ai sensi dell'art. 189 co. 3 del TUA, qualora trattasi di *rifiuti pericolosi*, **effettuare la *dichiarazione MUD***;
  4) ai sensi dell'art. 188-*ter* co. 1 del TUA, qualora trattasi di *rifiuti pericolosi*, **aderire al SISTRI**. Invero, l'assoggettamento del *produttore* al SISTRI dipende dalla natura dei rifiuti prodotti, nel senso che per tale soggetto vi è l'obbligo di aderirvi *solo* nella misura in cui i medesimi siano *pericolosi*. A tal fine si evidenzia che il *produttore* – qualora obbligato ad aderire al SISTRI - deve:
     a) compilare il *Registro Cronologico*;
     b) compilare, ai fini del *trasporto* del rifiuto verso un impianto di destinazione, la *Scheda SISTRI-Area Movimentazione;*
     c) effettuare la *Dichiarazione SISTRI*.
- **conferire il *rifiuto* presso un impianto di destinazione che sia espressamente autorizzato** al suo ritiro – per tipologia e quantità.

***

2.2. Sulla gestione dei rifiuti ai sensi dell'art. 230 co. 1 del tua

Relativamente, invece, alla gestione derogatoria dei rifiuti in esame occorre richiamare l'art. 230 co. 1 del TUA, il quale sancisce che **"*Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture*,** *effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi,* ***può coincidere*** *con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o* ***con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione*** *ovvero con il luogo di concentramento dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento"*.

Ciò posto, dunque, nel proseguo si valuterà la concreta applicabilità di tale disciplina alle attività in esame, nonché le relative modalità di gestione dei rifiuti.

***

2.2.1. Sull'ambito di applicazione della norma

Come sopra anticipato, **i rifiuti in esame ben possono essere gestiti usufruendo della vantaggiosa deroga di cui all'art. 230 co. 1 del TUA.**

Ed infatti, **nella fattispecie oggetto del presente approfondimento** (attività di manutenzione della strada a seguito di incidenti) **risulta integrato sia l'*elemento oggettivo* che l'*elemento soggettivo di* applicazione della citata norma**[15]**.**

Tale possibilità, tra l'altro, è espressamente confermata *anche* da numerosi bandi di gara[16].

---

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

15 In particolare, infatti, si evidenzia che l'ambito di applicazione della suddetta norma è circoscritto al ricorrere cumulativo delle seguenti condizioni:
- **da un punto di vista *oggettivo:*** la norma si applica solamente alle **"*infrastrutture a rete*"**.A tal proposito si segnala che non esistono indicazioni univoche in dottrina e giurisprudenza, sul significato da attribuire al termine "*infrastruttura a rete*", mancando di fatto una definizione legislativa alla quale poter fare riferimento. Tuttavia, secondo autorevole dottrina (Ficco, quesito n. 513 "*Manutenzione: il parco eolico può essere infrastruttura*", Bollettino Rifiuti, Edizione Ambiente, Marzo 2011, n. 182 - 3/2011), l'articolo in commento sembra riferirsi non a qualsiasi opera ma solamente a quelle che, realizzando un sistema diffuso, pongono - sia per consistenza intrinseca, che per tipologia di servizio offerto – il problema di una attività territorialmente non circoscritta, stante la diffusione dell'attività sul territorio. La norma si rivolge, pertanto, ad attività di manutenzione stabile esercitate su reti di vasta scala in cui sono inevitabilmente previste diverse sedi locali facenti funzione di basi operative, con rilevante produzioni di rifiuti (es. ***strade***, acquedotti etc). In ogni caso, **può affermarsi con certezza che le reti stradali rientrano nel concetto di *infrastruttura a rete*** (ed invero, la pubblicazione n. 7/2006 dell'ISTAT - relativa alle "*infrastrutture in Italia*" – include espressamente le strade tra le "*infrastrutture a rete*").
- **da un punto di vista *soggettivo*:** la norma si applica solamente a coloro che erogano ovvero forniscono un ***servizio pubblico***.

La regola derogatoria – quindi - deve ritenersi soggettivamente limitata *solo* a quel soggetto *gestore* qualificato dal

***

2.2.2. Sul luogo di produzione del rifiuto

Dalla lettura della norma emerge che, per l'attività manutentive riconducibili nel suo ambito applicativo, il *luogo di produzione del rifiuto*, può alternativamente coincidere con:

i. la *sede del cantiere* che gestisce l'attività manutentiva;
ii. la ***sede locale*** del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione;
iii. il *luogo di concentramento* dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica.

Ciò posto, si evidenzia sin da ora che nella presente trattazione **si esaminerà *esclusivamente* l'ipotesi di cui al punto *sub-ii*** [ovverosia l'eventualità in cui il luogo di produzione dei rifiuti è fatto coincidere la *sede locale* del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione. Ed invero, il punto *sub-i* non pone alcuna deroga alle regole ordinarie, mentre il punto *sub-iii* non è applicabile ai materiali in esame, evidentemente qualificabili come rifiuti sin dal momento della loro produzione (cioè sin dal momento dell'incidente)].

Orbene, è evidente che nell'ipotesi derogatoria in commento (**punto *sub-ii***) il Legislatore ha introdotto una c.d. *fictio iuris*, permettendo di considerare *giuridicamente* quale *luogo di produzione* dei rifiuti non tanto quello naturale (nel caso in esame, la strada) bensì quello della *sede locale del gestore* (luogo diverso e spazialmente distante dall'effettivo luogo di produzione) nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione (*rectius*, ripristino stradale)[17].

Ciò posto, si ritiene opportuno individuare a cosa faccia esattamente riferimento la norma in esame per "*sede locale*" (nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione).

Ebbene, si ritiene di dover escludere la possibilità di qualificare come "*sede locale*" – nel senso inteso dalla norma in esame (e nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione) - quei luoghi utilizzati dall'azienda diversi dall'*unità locale*, che non abbiano, quindi, alcun riconoscimento formale (evincibile dalle documentazioni e certificazioni aziendali pubbliche, es. visura camerale), ma sono solo utilizzati per mere esigenze organizzative.

Da quanto sopra ne deriva che la "*sede locale*" a cui fa espresso riferimento l'art. 230 deve necessariamente essere considerata la *sede/unità locale*[18] dell'azienda (*rectius*, del gestore dell'infrastruttura stradale).

Ovviamente la "*sede locale*" di cui si discute, oltre che coincidere con le *unità locali* nel senso indicato, ben potrà coincidere anche con la *sede legale* del gestore dell'infrastruttura, nella misura in cui quest'ul-

godimento di un diritto pubblico che gliene attribuisce la funzione (direttamente o tramite un *terzo*). Orbene, **il servizio in esame** (ripristino delle condizioni di sicurezza stradale post incidente) è espressamente qualificato come ***servizio pubblico*** (cfr. parere ANAC n. 25/2012, secondo cui il medesimo rappresenta "*un servizio pubblico, affidato "ex lege" all'ente proprietario della strada che, a sua volta, lo ha affidato in concessione a un operatore economico*").

16 A titolo esemplificativo, si richiama la più volte citata "*Procedura aperta per l'affidamento in concessione del servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale, viabilità e di reintegra delle matrici ambientali compromesse da incidenti stradali lungo le strade di competenza della Città Metropolitana di Venezia. CIG 7465629FEE.*" la quale, infatti, all'art. 7 del relativo capitolato speciale precisa che *"l'impresa concessionaria dovrà assicurare il rigoroso rispetto […]* ***dell'articolo 230, primo comma****, del D.lgs. 152/2006 in tema di determinazione del "luogo di produzione" dei rifiuti derivanti dai materiali asportati, confermato dall'art. 266, quarto comma del medesimo Decreto*".

17 Si precisa che, nonostante – come sopra esposto - nelle fattispecie oggetto del presente contributo, all'affidatario del servizio sia attribuita - limitatamente al servizio di ripristino post-incidente - la gestione della strada, alla luce del tenore lettera dell'art. 230 co.1, **la *sede locale* (nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione) che può essere considerata quale luogo giuridico di produzione dei rifiuti è *esclusivamente* quella del gestore e non già quella del terzo affidatario del servizio** (cfr., "*Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, […] può coincidere […] con la sede locale* ***del gestore della infrastruttura*** *nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione*").

18 A tal proposito si sottolinea che la definizione di *Unità Locale* è ricavabile dall'art. 1, comma 1, lett. *e)* del D.M. 359/2001, ai sensi del quale per *unità locale* si intende "*l'impianto operativo o amministrativo-gestionale, ubicato in un luogo diverso da quello della sede, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività economiche, dotato di autonomia e di tutti gli strumenti necessari allo svolgimento di una finalità produttiva, o di una sua fase intermedia, cui sono imputabili costi e ricavi relativi alla produzione o alla distribuzione di beni oppure alla prestazione di servizi quali, ad esempio, laboratori, officine, stabilimenti, magazzini, depositi, studi professionali, uffici, negozi, filiali, agenzie, centri di formazione, miniere, alberghi, bar, ristoranti, ecc*".
Pertanto, dalla disposizione richiamata emerge che **un dislocamento aziendale può essere considerato quale *sede/unità locale* – nel senso richiesto dalla norma - solo allorché ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni:**

tima sorga in prossimità del tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione[19].

*

Ciò posto, si evidenzia che, l'esatta individuazione del *luogo di produzione del rifiuto* è di estrema importanza, in quanto ha dei rilevanti impatti con altri fondamentali istituti della gestione dei rifiuti, primi fra tutti (e per quel che in questa sede rileva), quelli relativi al *deposito temporaneo* degli stessi, nonché ai documenti che devono accompagnare il loro *trasporto*. Nel prosieguo della presente trattazione, si procederà, quindi, all'analisi di tali impatti sulle regole ordinarie in tema di gestione dei rifiuti, così come previste dalla normativa ambientale attualmente vigente.

***

2.2.3. Sul deposito temporaneo

Come noto, il *deposito temporaneo* è definito come "*il raggruppamento dei rifiuti [...] effettuati,* ***prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti*** *[...]*" che deve essere effettuato nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 183 co. 1 lett. bb) del TUA.

Lo stesso, pertanto, è quella attività - che **non necessita di autorizzazione** essendo propria della "*produzione*" del rifiuto e non tanto della "*gestione*" dello stesso - svolta dal produttore dei rifiuti sul luogo di produzione onde ottimizzarne e garantirne il corretto avvio al *recupero* o allo *smaltimento*.

Alla luce della deroga prevista dall'art. 230 co. 1 del TUA oggetto della previa analisi svolta (***punto sub-ii***), risulta che tale raggruppamento propedeutico alla raccolta potrà essere svolto **presso la *sede locale* del gestore nella cui sfera di competenza ricade il tratto stradale di effettiva produzione, nel rispetto di puntuali prescrizioni**.

A tal proposito si evidenzia che **la *sede* (rectius, *unità/sede locale*) ove effettuare il *deposito temporaneo* in deroga**, non può essere scelta arbitrariamente, bensì **deve essere ubicata *in prossimità/nelle vicinanze* del luogo di produzione**, affinché non venga violata la *ratio* ispiratrice della norma derogatoria in concreto applicabile.

Invero, è la scelta della sede dell'*unità/sede locale* che deve essere subordinata alla produzione del rifiuto e non viceversa. In altri termini, deve potersi dimostrare una progettazione (intesa come individuazione della *unità/sede locale*) ispirata alla minima movimentazione del rifiuto tra il *punto di effettiva produzione* e il *luogo di raggruppamento*, che deve necessariamente essere prioritaria rispetto ad interessi di natura diversa (ad es. la limitazione/ottimizzazione dei costi per il gestore dell'infrastruttura/terzo affidatario del servizio).

Infatti, si ritiene che la *ratio* di semplificazione della norma, considerata la peculiarità dell'attività in esame, possa consentire il trasferimento del *rifiuto* solo nei limiti di brevi spostamenti su percorsi territoriali *logici* con la diffusione della rete infrastrutturale di cui al singolo affidamento e circoscritti al tragitto cantiere (*rectius*, tratto stradale)–sede locale più prossima (intesa come luogo di riordino–smistamento fungente da base operativa per maestranze e mezzi baricentrica all'infrastruttura gestita) e giustificabili dal voler evitare il rischio di un'applicazione cieca e gigantesca di regole di tracciabilità troppo stringenti, senza poter tuttavia regalare una zona franca a tali fattispecie.

Ciò comporta che potrebbe risultare necessario – per il gestore dell'infrastruttura (ed invero, si ribadisce che la *sede locale* che può essere considerata quale *luogo giuridico* di produzione dei rifiuti è ***esclusivamente*** quella del gestore e **non** già quella del terzo affidatario del servizio) – aprire, ove ne risulti sprovvisto, ulteriori *unità/sedi locali* più prossime agli effettivi *luoghi di produzione*, al fine di ridurre al minimo la movimentazione dei rifiuti e non limitarsi ad una strumentalizzazione della norma per auto-

- **sia ubicato in un luogo diverso da quello della sede (legale);**
- **lo svolgimento all'interno dell'impianto operativo o amministrativo-gestionale *di una o più attività economiche.*** Con la precisazione che, l'attività svolta presso *l'unità locale* deve ritenersi parte di quella svolta dal complesso imprenditoriale di riferimento, di modo che le attività svolte nelle due sedi, ancorché non necessariamente identiche, siano espressione della medesima iniziativa imprenditoriale (altrimenti si tratterà di due diverse imprese, sia pure facenti capo ad un medesimo soggetto);
- **il possesso in capo all'unità operativa di *autonomia gestionale* e *produttiva*, necessaria al soddisfacimento di una finalità produttiva ovvero di una sua fase intermedia.**

Pertanto deve ritenersi che la norma in esame, permettendo di considerare quale *luogo giuridico di produzione dei rifiuti* la "*sede locale*" (nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione) del gestore dell'infrastruttura, faccia esclusivamente riferimento a quel dislocamento aziendale per il quale sussistano, cumulativamente, le suindicate condizioni.

19 D'altra parte si evidenzia che tale ricostruzione è chiaramente confermata anche dall'art. 13 co. 2 del DM n. 78/2016 e dal punto 5.8. del *Manuale Operativo Sistri* del 04 aprile 2017 i quali - riferendosi alla "*movimentazione*" dei rifiuti da manutenzione, dal luogo effettivo di produzione alla sede o domicilio del manutentore - fanno espresso riferimento "*alla sede legale o all'unità locale del manutentore*".

legittimare inadeguati spostamenti di rifiuti per ingiustificabili economie aziendali del terzo affidatario del servizio.

***

2.2.4. Sull'obbligo di redazione del fir

Quanto alla necessità dell'utilizzo del formulario nell'ipotesi derogatoria ex art. 230 co. 1 del TUA in questa sede esaminata (ovverosia, qualora il luogo di produzione coincida con la *sede locale* del gestore competente del tratto di infrastruttura interessata dai lavori pulizia post incidente – ipotesi ***sub-ii***), si evidenzia che si pongono diversi problemi applicativi.

Invero, seppur la *fictio iuris* in esame consente di poter far coincidere il "*luogo di produzione*" con la *sede locale* del gestore posta in prossimità del luogo di effettiva produzione, la norma nulla dice circa il trasporto/movimentazione dei rifiuti dal cantiere – *luogo di effettiva produzione* – alla *sede locale* del gestore nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori.

Ed invero:

- da un lato il *rifiuto* è già classificato come tale al momento della produzione, e quindi presso la sede il tratto di strada oggetto di intervento. Ciò comporta che astrattamente, nel rispetto della *ratio* delle norme generali, il *trasporto* da tale luogo alla sede del gestore di competenza, necessiterebbe di adeguata tracciabilità mediante F.I.R. in quanto trasporto su pubblica via;
- dall'altro lato tuttavia, l'utilizzo del *formulario* vanificherebbe quella che si ritiene essere una semplificazione/deroga concessa dal Legislatore per tale particolare attività, ponendosi peraltro in ogni caso in contrasto con quella che è la regolare gestione dei rifiuti, ed infatti:
  - si anteporrebbe una fase di *gestione* – quella del *trasporto* cui è ricollegato il F.I.R. – ad una attinente alla *produzione* – quella del *deposito temporaneo* (che deve essere effettuato "*prima della raccolta*");
  - si altererebbe la compilazione del *formulario*. Si rammenta infatti che lo stesso schema di modello del formulario di cui al DM 1 aprile 1998, n, 145, non contempla la tracciabilità di tali fattispecie ovverosia le destinazioni dell'art. 230 (la sede del gestore dove verrà effettuato il deposito temporaneo) prevedendo, bensì quali possibili destini del rifiuto non tanto le sedi di produzione di rifiuto, ma bensì esclusivamente gli impianti autorizzati allo *smaltimento* ovvero al *recupero*. Ciò determinerebbe – tra l'altro - anche un'irregolare ed impropria compilazione del formulario nonché l'indicazione di un'attività che in realtà non viene – e non deve!- essere svolta nel *luogo di produzione* (seppure nella sua accezione giuridica qui analizzata), quale quella di *smaltimento e/o recupero* in assenza di autorizzazione.

La tesi è priva di soluzioni univoche che dividono dottrina e giurisprudenza in due schieramenti su posizioni antitetiche, una a favore ed una contro l'utilizzo del FIR per tali fattispecie, distinguendo la "*movimentazione*" dal "*trasporto*".

In ogni caso, secondo lo scrivente, la scelta di "*spostare*" il rifiuto dal luogo di effettiva produzione a quello della *sede locale* strumentale a servizio dei cantieri postula un'eccezione che **non deve essere, per logicità, tracciata con F.I.R.**

Si evidenzia inoltre che sulla medesima posizione si è attestata anche autorevole dottrina[20], la quale, pur pronunciandosi sull'art. 266 co. 4 del TUA – che è evidentemente ispirato alla medesima *ratio* della deroga in esame – ha affermato che la "*movimentazione*" dei rifiuti da manutenzione, dal luogo effettivo di produzione a quello considerato tale per legge, dovrebbe essere ricostruita quale semplice "*spostamento*" e non *dovrebbe* essere accompagnata da alcun formulario.

Invero, nell'ipotesi in cui il manutentore volesse trasferire i rifiuti dal *luogo di produzione effettivo* a quello *giuridico* con il F.I.R., il medesimo commetterebbe comunque inevitabilmente delle irregolarità, in quanto:

- si indicherebbe una destinazione non esatta in quanto il manutentore risulterebbe sia *produttore*, sia *trasportatore* che *destinatario*, non essendo né il luogo di destinazione né il manutentore autorizzato a *recuperare* o *smaltire* presso la sede di destinazione, in quanto dedicata solo a deposito temporaneo (in caso contrario, ovviamente, non vi sarebbero problemi);
- non si potrebbe attribuire l'operazione di gestione correttamente (i destinatari del F.I.R. sono solo impianti di *recupero* o *smaltimento* che devono essere autorizzati ad un'operazione definita, es. R13).

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

Fermo restando quanto sinora argomentato, per completezza espositiva non può tuttavia sottacersi la giurisprudenza contraria – non condivisa da chi scrive - che si è invece arrestata su posizioni anche più intransigenti, stabilendo che "*non può affermarsi la decorrenza della gestione dei rifiuti in senso tecnico solo dopo l'inizio del deposito temporaneo: … perché non vi è stata movimentazione all'interno di uno stesso compendio nel luogo reale di produzione dei rifiuti, bensì trasferimento comportante instradamento da tale luogo a quello giuridico di produzione. In tale situazione il trasporto in sé va considerato già attività di gestione di rifiuti e per rifiuto, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi (o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi) […]*"[21].

Dall'interpretazione data dalla Suprema Corte – il caso analizzato nella pronuncia afferisce ad un caso di *trasporto non autorizzato* – se ne dovrebbe conseguire pertanto della necessità dell'utilizzo del FIR anche per la "*movimentazione*" dei rifiuti dal *luogo di effettiva produzione* al luogo scelto per il *deposito temporaneo* in considerazione del fatto che in ogni caso, seppur si è giuridicamente all'interno di una fase antecedente al *deposito temporaneo,* nel momento in cui si effettua "*l'instradamento*" si deve già parlare di *trasporto* di rifiuti e quindi di una *attività di gestione dei rifiuti* che comporta la necessaria redazione del FIR. Tale interpretazione, più restrittiva, tuttavia, ad avviso di chi scrive, svuoterebbe di significato la deroga concessa dal legislatore a vantaggio della peculiarità della attività svolta (quella di manutenzione) e non sembra, dunque, convincente.

In conclusione, quindi, alla luce delle considerazioni sopra esposte, ad avviso dello scrivente **il manutentore (nel caso in esame, l'affidatario del servizio di ripristino stradale post incidente) non dovrebbe accompagnare il *trasporto* (*rectius*, *movimentazione)* di *rifiuti* – dal luogo di effettiva produzione alla sede/*unità locale* più prossima - con il FIR**, il quale dovrà invece essere compilato *esclusivamente*, dopo essere stati raggruppati in *deposito temporaneo*, per il tragitto che va da tale sede/*unità locale* agli impianti di *recupero/smaltimento*.

In ogni caso, laddove si voglia aderire a tale ricostruzione - per una maggiore tutela del manutentore – è certamente consigliabile accompagnare la "*movimentazione*" di cui sopra con un *documento di trasporto* analogo, atto a dimostrare il luogo dove è stata svolta l'attività di manutenzione e il luogo di concentramento locale ove viene effettuato il raggruppamento dei rifiuti in *deposito temporaneo* - all'interno del quale il tragitto potrà essere considerato mero *spostamento*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 230 co. 1 del TUA. In altri termini, si ritiene opportuno predisporre un valido documento probatorio atto a dimostrare che la "*movimentazione*" si sta svolgendo nel rispetto del regime derogatorio derivante dall'applicazione dell'art. 230 co. 1 TUA.

Quanto ai ***rifiuti pericolosi***, invece, si rinvia al paragrafo 2.2.6 (v. *infra*)

***

2.2.5. Sul registro di carico e scarico

Quanto al *registro di carico e scarico* (si rammenta che tale registro è obbligatorio, per quanto in questa sede rileva, *esclusivamente* per la produzione di rifiuti pericolosi), nell'ipotesi derogatoria in esame è lo stesso art. 230 del TUA a dettare la disciplina relativa all'ubicazione del medesimo.

Invero, ai sensi dell'art. 230 co. 4 è previsto che "*Fermo restando quanto previsto nell'articolo 190, comma 3, i registri di carico e scarico relativi ai rifiuti prodotti dai soggetti e dalle attività di cui al presente articolo possono essere tenuti nel luogo di produzione dei rifiuti così come definito nel comma 1.*"

Pertanto, può affermarsi che nella fattispecie in esame, **i *registri di carico e scarico* potranno essere tenuti** nei luoghi ordinari ovvero **presso la *sede locale* (rectius, *sede legale/unità locale*) del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura stradale interessata dall'intervento.**

***

2.2.6. Sulla tracciabilità elettronica del trasporto di rifiuti pericolosi

Quanto alla tracciabilità del trasporto dei *rifiuti pericolosi*, si sottolinea, infine, che il *SISTRI* - regolato dal D.M. n. 78/2016 - ad oggi è in vigore solo parzialmente in quanto, pur essendo *obbligatorio* per i *produttori* ai sensi del D.L. n. 101/13, le relative sanzioni non sono ancora operative (tranne quelle previste per *l'omessa iscrizione* e *l'omesso pagamento del contributo di iscrizione*[22]).

Ciò comporta che, **fino alla data prevista per la sua piena operatività** (ad oggi fissata, salvo ulteriori proroghe al 31.12.18) gli obbligati *SISTRI* devono continuare a tracciare i propri *rifiuti pericolosi*:

- sia con la *modalità cartacea* (secondo le modalità sopra esposte);
- sia con i corrispondenti adempimenti *elettro-*

21 Cass. Pen., Sez III, n. 17460 del 2012.
22 Ai sensi dell'art. 260-bis T.U.A.

nici SISTRI, senza tuttavia subire le sanzioni relative alla *tracciabilità*.

A tal proposito, si evidenzia che nell'ipotesi derogatoria dell'art. 230 in questa sede esaminata (luogo di produzione coincidente con la *sede locale/unità locale* del gestore competente del tratto di infrastruttura interessata dai lavori pulizia post incidente – ipotesi ***sub-ii***), la movimentazione dei *rifiuti speciali pericolosi* – dal *luogo di effettiva produzione* alla *sede legale/unità locale* - dovrà essere accompagnata dalla *Scheda Sistri-Area Movimentazion*e, stampata in bianco, compilata e firmata manualmente dal soggetto che effettua la manutenzione e sottoscritta dal conducente, sulla base di quanto espressamente previsto dal Punto 5.8. del *Manuale Operativo SISTRI* del 04 aprile 2017.

Tuttavia, è doveroso evidenziare che tale prassi determina un'inevitabile errata compilazione della *Scheda SISTRI*, in quanto in tal modo non verrebbe correttamente inserita la parte relativa al soggetto *Destinatario*. Tra i possibili luoghi di destinazione del rifiuto stabiliti dal modello, infatti, non sono previste le *sedi/unità locali* di *produzione*, bensì solamente gli impianti di *destinazione* che *devono* essere autorizzati allo *smaltimento* ovvero al *recupero*. Ciò determinerebbe – tra *l'altro* - l'indicazione nella *Scheda SISTRI* di una attività che in realtà non viene (e non deve!) essere svolta nel luogo di produzione, quale quella di *smaltimento* e/o *recupero*, in assenza di apposita autorizzazione.

***

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato può sinteticamente affermarsi che:

- secondo un'interpretazione non formalistica, bensì sostanziale della normativa – che, di fatto, ruota intorno all'attribuzione della gestione della strada al concessionario, seppur limitatamente al servizio di ripristino post-incidente - può affermarsi che:
  - i rifiuti in esame devono essere classificati come *speciali*;
  - i *produttori materiali* dei medesimi devono essere identificati nei proprietari dei mezzi coinvolti nell'incidente medesimo[23];
  - il *produttore giuridico* di tali rifiuti deve essere individuato nell'affidatario del servizio in esame.
- l'affidatario dei servizi relativi al ripristino della viabilità post incidente (*produttore* dei rifiuti) può legittimamente gestire i rifiuti in esame (*speciali*) attraverso due modalità alternative:
  - o secondo le gravose regole ordinarie fissate dalla Parte IV del TUA;
  - oppure usufruendo della deroga prevista dall'art. 230 co. 1 del TUA. Ed invero, nell'attività di manutenzione della strada a seguito di incidenti risulta integrato sia l'*elemento oggettivo* che l'*elemento soggettivo di* applicazione della citata norma.

    In particolare, in tale ipotesi:
    a) il *luogo di produzione del rifiuto* coinciderà con la *sede locale/unità locale* del gestore della infrastruttura (rete stradale) nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione (ripristino post incidente);
    b) ciò determina che il luogo di *deposito temporaneo* del rifiuto potrà coincidere con la *sede locale/unità locale* del gestore nella cui sfera di competenza ricade il tratto stradale di effettiva produzione, nel rispetto di puntuali prescrizioni;
    c) relativamente alla necessità dell'utilizzo del FIR, si ritiene che il manutentore possa non accompagnare la movimentazione dei suddetti rifiuti – dal *luogo di effettiva produzione* alla *sede/unità locale più prossima* - con tale documento, il quale dovrà invece essere compilato esclusivamente per il tragitto che va dalla sede/unità locale, dove viene eseguito il *deposito temporaneo*, agli impianti di *recupero/smaltimento*. In ogni caso - per una maggiore tutela del manutentore – è certamente consigliabile accompagnare la "*movimentazione*" di cui sopra con un documento di trasporto analogo, atto a dimostrare che la "*movimentazione*" si sta svolgendo nel rispetto del regime derogatorio derivante dall'applicazione dell'art. 230 co. 1 TUA (nonostante tale ricostruzione non sia univoca né la più prudente, ma senz'altro la più coerente);
    d) la movimentazione dei *rifiuti speciali pericolosi* dal *luogo di effettiva produzione* alla *sede legale/unità locale*, dovrà essere sempre accompagnata dalla *Scheda Sistri-Area Movimentazion*e, stampata in bianco, compilata e firmata manualmente dal soggetto che effettua la manutenzione e sottoscritta dal conducente.

23 Salvo l'ipotesi in cui, a seguito della modifica della natura o della composizione dei rifiuti derivante dalle operazioni di pulizia della strada, tale qualifica debba essere attribuita all'affidatario (*nuovo produttore)*.

Da ecopiazzole a centri comunali di raccolta: autorizzazione si o no?

di ***GIULIA TODINI***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

I Centri di raccolta dei rifiuti urbani - disciplinati dal DM 8 aprile 2008 - rappresentano una diffusa realtà sul territorio nazionale volta ad agevolare l'incremento dei livelli di raccolta differenziata ai sensi della normativa vigente.

Tali aree sono allestite esclusivamente per l'attività di raccolta di rifiuti con requisiti e modalità previsti dal legislatore per le quali, dunque, è necessaria l'approvazione del Comune territorialmente competente che la trasmette alla Regione e Provincia.

Tuttavia, qualora non venga rispettata pienamente la disciplina contenuta nel suddetto decreto si configura - secondo costante giurisprudenza - la necessità di una diversa autorizzazione secondo la disciplina generale sui rifiuti prevista nel Testo Unico Ambientale.

IN SINTESI

- **il Decreto Ministeriale 8 aprile 2008 ha istituito i centri comunali di raccolta introducendone la relativa disciplina;**
- **tale decreto definisce i centri di raccolta comunali o intercomunali come aree presidiate ed allestite ove si svolge unicamente attività di raccolta di rifiuti;**
- **quanto alle autorizzazioni è previsto che i centri devono essere realizzati o adeguati conformemente alla normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia e il Comune territorialmente competente ne da comunicazione alla Regione e alla Provincia;**
- **secondo costante giurisprudenza l'approvazione comunale è sufficiente nel momento in cui i centri di raccolta soddisfino tutti i criteri normativi previsti nel DM, in particolare nell'Allegato 1 dello stesso;**
- **diversamente, configurandosi operazioni non di sola raccolta ma di gestione dei rifiuti - riconducibili a quelle di cui all'allegato B) e C) del D.Lgs. n. 152/2006 - restano soggetti all'autorizzazione regionale.**

di *Giulia Todini* GESTIONE INTEGRATA

1. La normativa dei centri comunali di raccolta

In tema di gestione dei rifiuti, la definizione di piazzole comunali destinate alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani è stata nel corso degli anni soggetta a riscrittura da parte del legislatore, con conseguenze dal punto di vista applicativo della relativa disciplina.

Originariamente, infatti, le cosiddette *piazzole ecologiche* o *ecopiazzole* avevano natura di *centri di stoccaggio* ai sensi dell'art. 6, comma primo, del D. Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, atteso che nelle stesse - come definito dallo stesso articolo - si effettuavano "*attività di smaltimento, consistente nel deposito preliminare in vista di altre operazioni di smaltimento definitive ex punto D15 dell'allegato B al citato decreto n. 22, o attività di recupero, consistente nella messa in riserva ex punto R13 dello stesso allegato B*".

Tale definizione - che ne riconduceva la natura a centro di stoccaggio - implicava necessariamente una preventiva autorizzazione.

Così la giurisprudenza sul punto: "*L'attività di raccolta differenziata di rifiuti urbani ad opera dei cittadini nelle piazzole ecologiche, cosiddette ecopiazzole, istituite dai Comuni, non è qualificabile in termini di deposito temporaneo ai sensi dell'art. 6, lett. m), del decreto n. 22 del 1997, atteso che nel concetto di luogo di produzione dei rifiuti non rientra l'intero territorio comunale rispetto ai rifiuti prodotti dai suoi cittadini, ma lo stesso si estende al massimo sino a ricomprendere siti infrastrutturali collegati tra loro all'interno di un'area delimitata. Conseguentemente* ***si verte in tema di stoccaggio quale fase preliminare alle attività di smaltimento o recupero, e come tale necessitante la prevista autorizzazione***[1]".

Tale decreto è stato, poi, abrogato con l'entrata in vigore del "*Testo Unico Ambientale*" D. Lgs. n. 152/2006.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 183 lett. mm) del nuovo Testo Unico Ambientale, pertanto, per centro di raccolta si intende letteralmente una "*area presidiata ed allestita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento. La disciplina dei centri di raccolta è data con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281*".

I centri di raccolta sono, dunque, aree specificatamente destinate all'attività di raccolta dei rifiuti urbani approntati nel rispetto di tutte le norme vigenti in materia di sicurezza e tutela dell'ambiente.

Il Decreto Ministeriale che ha dato attuazione al suddetto art. 183, individuando la disciplina dei centri comunali di raccolta è rappresentato dal D.M. del 8 aprile 2008, successivamente modificato dal D.M. del 13 maggio 2009.

Il suddetto Decreto è composto di soli due articoli che delimitano il "*Campo di applicazione*" (art. 1) e sanciscono le "*Approvazioni e iscrizioni*" (art. 2) necessarie all'allestimento e gestione dei centri di raccolta, oltre ad un allegato - Allegato I - sulle *specifiche tecniche gestionali*.

Ebbene, all'art. 1 del suddetto D.M. i centri di raccolta comunali o intercomunali disciplinati dal decreto sono definiti come:

- "*aree presidiate ed allestite ove si svolge* ***unicamente attività di raccolta****, mediante raggruppamento:*
  - *per frazioni omogenee per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento e;*
  - *per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati*" indicati nell'Allegato I, conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche anche attraverso il gestore del servizio pubblico, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.

Dall'esame di tale disposizione e della definizione di cui all'art. 183 lett. mm) del D. Lgs. n. 152\2006, emerge chiaramente che la qualificazione di una determinata struttura come "*centro di raccolta*" presuppone la rispondenza a determinati requisiti riguardanti, in primo luogo, le caratteristiche dell'area destinata allo scopo, che si richiede essere opportunamente *"allestita"* e *"presidiata"*, quindi organizzata per garantire un corretto e controllato svolgimento delle attività, come si ricava anche dalla indicazione dei requisiti tecnico gestionali contenuta nell'Allegato 1 al D.M[2].

In tema di autorizzazioni ed iscrizioni, inoltre, la disciplina stabilisce che:

- devono essere realizzati o adeguati conformemente alla normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia e il Comune territorialmente competente ne da comunicazione alla Regione

1 Cass. pen. Sez. III, n. 45084 del 26 ottobre 2005.
2 Cass. pen., Sez. III, n. 1690 del 14 gennaio 2013.

e alla Provincia;
- il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'art. 212[3] del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche, nella Categoria 1 "*Raccolta e trasporto dei rifiuti urbani*" di cui all'art. 8 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406[4];
- il Comitato nazionale dell'Albo gestori ambientali stabilisce con propria delibera[5] i criteri, le modalità e i termini per la dimostrazione della idoneità tecnica sulla base delle disposizioni di cui all'allegato I, nonché della capacità finanziaria[6];
- i soggetti gestori di centri di raccolta che sono già iscritti all'Albo gestori ambientali nella Categoria 1 integrano l'iscrizione alla Categoria stessa per l'attività "*Gestione dei centri di raccolta*" e non sono tenuti alla prestazione di ulteriori garanzie finanziarie.

Dunque, quanto alle disposizioni tecniche racchiuse nell'Allegato I rappresentano la parte più dettagliata e corposa del decreto, e individuano una serie di condizioni imprescindibili relative a:

- **punto 1 – Ubicazione**: deve essere localizzato in aree servite dalla rete viaria di scorrimento urbano per facilitare l'accesso degli utenti ed il sito prescelto deve avere viabilità adeguata per consentire l'accesso sia alle autovetture o piccoli mezzi degli utenti, sia ai mezzi pesanti per il conferimento agli impianti di recupero e/o smaltimento;
- **punto 2 – Requisiti**: deve essere dotato di adeguata viabilità interna; pavimentazione impermeabilizzata nelle zone di scarico e deposito dei rifiuti; idoneo sistema di gestione delle acque meteoriche e di quelle provenienti dalle zone di raccolta dei rifiuti; nonché delimitazioni (barriere, siepi, etc) atte a minimizzare l'impatto visivo dell'impianto.
- Deve, inoltre, essere allestito nel rispetto di tutte le norme vigenti in materia di tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente, nonché di sicurezza sul lavoro.
- **punto 3 – Struttura**: deve prevedere una zona di conferimento e deposito dei *rifiuti non pericolosi*, attrezzata con cassoni scarrabili/contenitori, anche interrati, e/o platee impermeabilizzate e opportunamente delimitate; ed una zona di conferimento e deposito di *rifiuti pericolosi*, protetta mediante copertura fissa o mobile dagli agenti atmosferici;
- **punto 4 - Modalità di conferimento e tipologie:** possono essere conferite solo le tipologie di rifiuti espressamente individuati nel DM - secondo codice CER;
- **punto 5 - Modalità di deposito:** deve essere realizzato secondo modalità appropriate e in condizioni di sicurezza; a titolo esemplificativo, i rifiuti pericolosi, nonché i rifiuti in carta e cartone devono essere protetti dagli agenti atmosferici; i rifiuti liquidi devono essere depositati in serbatoi o in contenitori mobili dotati di opportuni dispositivi antitraboccamento e contenimento, al coperto.
- **punto 6 - Modalità di gestione:** vi devono essere misure per contenimento di polveri e odori, disinfestazione periodica; in particolare le apparecchiature elettriche ed elettroniche non devono subire danneggiamenti che possano causare il rilascio di sostanze inquinanti o pericolose per l'ambiente;
- **punto 7 - Durata del deposito:** la durata di deposito non deve essere superiore a tre mesi, in particolare la frazione organica deve essere avviata agli impianti di recupero entro 72 ore.

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

4 Art. 8 (Attività di gestione dei rifiuti per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo) del DM Ambiente del 28 aprile 1998 n. 406 "*Regolamento albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti*".

5 Deliberazione 20 luglio 2009 Albo Nazionale Gestori Ambientali "*Criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di gestione dei centri di raccolta di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 8 aprile 2008, modificato con decreto 13 maggio 2009, di attuazione dell'articolo 183, comma 1, lettera cc), del D.Lgs. 152/06, e successive modificazioni e integrazioni*".

6 Deliberazione 20 luglio 2009 Albo Nazionale Gestori Ambientali, Art. 1(Requisiti per l'iscrizione): "*1. I soggetti che intendono iscriversi all'Albo nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attivita* di gestione dei centri di raccolta devono:
a) essere iscritti al registro delle imprese o al repertorio economico amministrativo (REA);
b) dimostrare la dotazione minima di personale addetto individuata nell'allegato 1;
c) dimostrare la qualificazione e l'addestramento del personale addetto secondo le modalita di cui all'allegato 2;
d) nominare almeno un responsabile tecnico munito dei requisiti stabiliti per la categoria 1 dalla deliberazione del Comitato nazionale 16 luglio 1999, prot. n. 003/CN/ALBO;
e) dimostrare il requisito di capacità finanziaria con gli importi individuati nell'allegato 3. Tale requisito è dimostrato

di *Giulia Todini*

La disciplina transitoria prevede, infine, che i centri di raccolta operanti sulla base di disposizioni regionali o di enti locali, continuino ad operare e si conformino alle disposizioni del decreto entro il termine di sei mesi dalla pubblicazione dello stesso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Qualora tali impianti siano conformi alle disposizioni tecnico-gestionali previste dall'Allegato 1, non è necessario il rilascio di una nuova approvazione comunale.

A tal proposito, la giurisprudenza è tornata anche da ultimo[7] – con sentenza della Suprema Corte n. 31403 del 2018 - a ribadire che laddove "*il centro non risponda ai requisiti dei decreti ministeriali di riferimento o le attività in esso svolte esulino dalle funzioni proprie del centro è necessaria la previa autorizzazione regionale*".

Nella specie, infatti, veniva contestato il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata ex art. 256 del D. Lgs. n. 152/2006 in quanto il centro di raccolta in questione effettuava attività di trasporto e abbandono sul suolo di rifiuti speciali non pericolosi, con relativa miscelazione di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi ed attivando uno scarico di acque reflue industriali in assenza di autorizzazione.

Ciò, dunque, in evidente contrasto con quanto richiesto dal D.M.

Come già ritenuto dalla Suprema Corte[8], dunque, "*è altrettanto evidente che, una volta determinata la nozione di «centro di raccolta», la soggezione alla relativa disciplina introdotta con i decreti ministeriali deve ritenersi riservata esclusivamente a quelle aree che presentino caratteristiche corrispondenti a quelle indicate nell'art. 183, lettera mm) del d.lgs. 152/06*".

In buona sostanza, al di fuori della ipotesi di *area presidiata ed allestita* riportata nella attuale definizione datane dal legislatore, la predisposizione di aree per il conferimento di rifiuti non può ritenersi esente dal rispetto della disciplina generale sui rifiuti.

Pertanto, poichè l'intervento del legislatore ha ormai definitivamente delimitato la nozione di centri di raccolta prevedendo, peraltro, *"un regime autorizzatorio e gestionale che consente il conferimento ai centri di raccolta di un'ampia gamma di rifiuti in maniera controllata,* ***in tutti i casi in cui non vi sia corrispondenza con quanto indicato dal legislatore dovrà procedersi ad una valutazione dell'attività posta in essere secondo i principi generali in materia di rifiuti***[9]*"*.

***

CONCLUSIONI

I Centri di raccolta dei rifiuti urbani definiti come "*area presidiata ed allestita per l'attività di raccolta mediante raggruppamento differenziato dei rifiuti urbani per frazioni omogenee conferiti dai detentori per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento*" sono allestiti e gestiti in conformità alle disposizioni di cui all'allegato 1 del DM 8 aprile 2008.

La realizzazione o l'adeguamento dei centri di raccolta è eseguito in conformità con la normativa vigente in materia urbanistica ed edilizia e il comune territorialmente competente ne da comunicazione alla Regione e alla Provincia.

Tuttavia, qualora non venga rispettata pienamente la disciplina contenuta nel suddetto decreto si travalica l'ambito di applicazione della suddetta disciplina e - secondo costante giurisprudenza - si configura la necessità di una autorizzazione Regionale secondo la disciplina generale sui rifiuti prevista nel Testo Unico Ambientale.

con le modalita di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto 28 aprile 1998, n. 406, ovvero mediante attestazione di affidamento bancario rilasciata da imprese che esercitano *attività* bancaria secondo lo schema riportato nell'allegato 4.

2. I soggetti gia iscritti nella categoria 1 che intendono integrare l'iscrizione nella categoria stessa per lo svolgimento dell'attivita di gestione dei centri di raccolta dimostrano i requisiti di cui al comma 1, lettere b), c) ed e)".

7 Corte Cass. pen. sez. III n. 31403 del 10 luglio 2018.

8 Corte Cass. pen., sez. III, n. 1690 del 14 gennaio 2013.

9 Corte Cass. pen., sez. III, n. 1690 del 14 gennaio 2013.

La c.d. "mediazione ambientale": un'opportunità o una inattuabile estensione concettuale?

di ***GIUSEPPE CALÒ***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Il contributo ha ad oggetto l'analisi dell'istituto della c.d. *"Mediazione Ambientale"*, estensione della Mediazione Civile Obbligatoria introdotta ex D.Lgs. nr. 28 del 4 marzo 2010. In particolare, viene preso a riferimento il Progetto della Camera di Commercio di Milano, Monza, Brianza e Lodi – che, dall'anno 2015, si è dotata di un Servizio di Mediazione avente ad oggetto le controversie di tipo ambientale - per analizzare le criticità emergenti dalla interpolazione fra un Istituto pensato e modulato per le fattispecie di diritto civile ed una branca giuridica che accoglie, prevalentemente, fattispecie giuridiche di rilevanza costituzionale e protetta.

IN SINTESI

- **In tendenza con il calo del contenzioso ordinario, il Rapporto statistico sulla mediazione civile obbligatoria (Ministero Giustizia, 13/03/2018[1]) referenzia il consolidamento dell'Istituto di Mediazione civile e commerciale preventiva al ricorso immediato alla magistratura togata;**
- **assente una espressa esclusione, del tema ambientale, dalle materie rientranti nella conciliazione preventiva, si registra un'estensione di esse entro il novero delle questioni conciliabili, in via preventiva ed alternativa al processo ordinario, idealizzando un modello di mediazione ambientale basato sul coinvolgimento degli attori sulle questioni in trattazione;**
- **la natura dei diritti oggetto della mediazione ex D.Lgs. 28/2010, non consente, peraltro, il consolidamento, di una mediazione su questioni di *"diritto ambientale"* pertinenti, per ontologica, a diritti di rilevanza costituzionale, indisponibili ed insuscettibili di agile valutazione economica.**

di *Giuseppe Calò* ALTRO

1. La Mediazione Civile: profili e caratteristiche generali dell'istituto

La prassi costante degli operatori giuridici, inclini al versante delle Alternative Despute Resolutions - in luogo al contenzioso ordinario - è quella di estenderne le prerogative applicative e, ad ogni modo, veicolarne, entro l'alveo relativo, una congerie di materie che abbiano, a matrice, la *"disponibilità"* del diritto in ordine al quale si verte, e come sfogo, quello della *"risarcibilità del danno"*.

Elementi, come noto, imprescindibili in qualsivoglia meccanismo di mediazione preventiva e di assegnazione, su istanza di parte, della eventuale disamina, a soggetti terzi inter partes, delle fattispecie, in funzione di un accordo che eluda il ricorso alla Giustizia Ordinaria.

In questa progressiva *"estensione concettuale"* delle fattispecie di illecito, e delle problematiche relative al loro ristoro, si assiste alla discutibile devoluzione, alla materia conciliativa, di fattispecie e temi di rilevanza costituzionale.

È il caso della c.d. *"Mediazione Ambientale"*, propriamente intesa quale particolare meccanismo di composizione preventiva delle controversie che possano insorgere, reciprocamente e non, tra Enti Istituzionali e soggetti privati, in punto di risarcimento del danno da lesione di diritti disponibili conseguentemente alla consumazione di un danno di natura ambientale.

In questa prospettiva, gli operatori del diritto - sostenitori del percorso parallelo al giudizio ordinario, a cui si accennava - si muovono con Progetti, pur lodevoli, strutturati e complessi, sottesi alla predisposizione di una intelaiatura funzionale a sopperire una primigenia carenza di accreditamento normativo[2].

Iniziative che, peraltro, non superano un vaglio di criticità piuttosto evidente laddove interpolate nell'ambito di un istituto, quale è quello della Mediazione Preventiva Civile ex D.Lgs. 4 marzo 2010, nr. 28, a cui intendono riferirsi.

La mediazione rappresenta uno dei principali strumenti stragiudiziali di risoluzione delle controversie che possano intercorrere tra soggetti che vogliano, per mezzo di essa, risolvere la propria questione con un accordo conciliativo che eviti loro di ricorrere alle aule della magistratura ordinaria.

Storicamente collocato tra i c.d. metodi di *"alternative dispute resolution"*, conosce una caratteristica del tutto peculiare: l'accordo di mediazione (o conciliativo) finale, ed il procedimento di formazione per mezzo del quale esso si produce, non è espressione di strette regole di diritto (norme e/o disposizioni) come è, piuttosto, nel processo ordinario, bensì applicazione di criteri afferenti ad altri campi, ed attinge all'esperienza delle scienze psicosociali. Si tratta del vero cuore della mediazione, della sua natura, della sua logica di fondo (tratto distintivo rispetto a tutti gli altri strumenti di ADR): raggiungere un accordo veicolando le parti secondo la logica e l'esperienza, utile ad evitare il conflitto (inteso, in contrapposizione al concetto di controversia, quale deficit di comunicazione e cooperazione tra i soggetti privati, in forza di cui detta problematica patologica insorge), piuttosto che rimanervi assorbiti.

In tale prospettiva, in dottrina, è da più parti indicata la qualità del procedimento di mediazione a rappresentare un percorso di ripristino della comunicazione tra le parti, in cui le esse, sono aiutate dal mediatore - privo del potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per le stesse – nella ricerca dell'accordo conciliativo preventivo alla lite (SPINA, *La mediazione delle controversie condominiali*, Altalex, 2014).

***

2.1. Le fonti del diritto nazionale ed europeo sul tema della Mediazione civile e commerciale. Le interazioni delle due discipline normative e nozione di "Mediazione" quale strumento alternativo al processo ordinario.

Le fonti di disciplina della normativa nazionale del procedimento di mediazione civile possono essere così, analiticamente, esposte:

- ***Legge 18 giugno 2009, nr. 69*** (***"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"***) per mezzo della quale, tra l'altro, veniva delegato il Governo alla adozione di uno o più decreti legislativi in materia di mediazione in ambito civile e commerciale (art. 60) con la finalità di deflazionare il contenzioso ordinario civile.
- ***Decreto Legislativo 4 marzo 2010, nr. 28,*** recante ***"Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, nr. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle***

1 Cfr. in Report ufficiale, dai del Ministero di Giustizia, Comunicato del 13 marzo 2018, in www.giustizia.it.

2 È il caso della Camera Arbitrale di Milano, che dal mese di dicembre dell'anno 2015 ha avviato il Progetto della Mediazione Ambientale, strutturandosi in un Servizio di Conciliazione che nel corso dei primi 15 mesi della sperimentazione (dati reperiti dal sito www.camera-arbitrale.it) ha gestito 16 casi di mediazione attinenti vicende in materia ambientale con il raggiungimento di un accordo in nr. 3 casi di mediazione su 16.

controversie civili e commerciali", per mezzo del quale è stato formalmente introdotto, nel nostro ordinamento, il procedimento di mediazione civile e commerciale alternativo al processo ordinario.

- ***Decreto interministeriale 18 ottobre 2010, nr. 180 ("Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28")***.
- ***Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. "Decreto del fare")*** conv. con mod. in Legge 9 agosto 2013, n. 98 e del Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 132 (recante Misure urgenti di de-giurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile) conv., con mod., nella Legge 10 novembre 2014, n. 162 – il quale, ***a novella del D.Lgs. 28/2010***, è andato ad introdurre il concetto di obbligatorietà della mediazione civile preventiva al processo contenzioso in talune, tipiche ipotesi, descritte dal legislatore; l'intervento della assistenza alle parti, del difensore, nel procedimento di mediazione (tecnicismo non previsto nel primo decreto legislativo) nonché la previsione delle quattro, attuali, tipiche ipotesi di mediazione *obbligatoria*, *demandata*, *concordata*, *volontaria*.

Per quanto attiene, invece, alla normativa europea sul tema, citeremo:

- la ***Direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008***, *"Parlamento europeo e Consiglio del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale"*, che, sul piano normativo comunitario rappresentava la pietra miliare dell'impianto futuro domestico, mediante cui si pone, all'attenzione degli Stati membri, il tema delle prerogative e possibilità di introduzione e di coltivazione dell'istituto all'interno degli Stati membri, dettando le linee di un miglior accesso alla risoluzione alternativa delle controversie all'interno di essi e promuovendo, con ciò, la composizione amichevole delle medesime (con particolare riferimento alle controversie transfrontaliere).

  Pregresse, sul piano temporale, alla Direttiva 2008/52/CEE, sono: - a) l'invito formulato, sul tema della mediazione civile e commerciale, alternativa al contenzioso, rivolta dal Consiglio europeo agli Stati membri nella ***riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999***; b) le conclusioni adottate dal ***Consiglio nel maggio 2000*** sui metodi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale; c) il ***Libro verde*** presentato dalla Commissione nell'aprile del 2002, relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie nelle predette materie.
- Successive alla Direttiva 2008/52/CE, pur sul tema della attuazione concreta dell'Istituto entro gli ordinamenti domestici, vi sono: a) la ***Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011*** sull'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri; b) la ***Raccomandazione all'Italia del Consiglio UE del 29 maggio 2013***; c) il Regolamento ***21 maggio 2013 n. 524 sull'ODR per i consumatori***; d) la ***Direttiva 21 maggio 2013 n. 11*** sull'ADR per i consumatori ADR consumatori; d) ***Relazione 26.8.2016 della Commissione europea*** sull'applicazione della dir. 2008/52/CE).

Come anticipato, la normativa interna del 2009 attesta una significativa influenza della direttiva nr. 2008/52/CE. Seppur assenti particolari riferimenti espressi alla norma europea, dal contenuto e tenore delle disposizioni che ne compongono l'intelaiatura, la lettura della L. 69/2009 consente di dedurre come:

- l'ambito oggetto di regolazione comunitaria coincida con quello disciplinato dalla normativa nazionale;
- l'art. 60, L. 69/2009, prescriva al legislatore delegato di disciplinare la mediazione nel rispetto ed in coerenza con la normativa comunitaria; del resto, il D.Lgs. 28/2010, nel proprio *preambolo*, richiama espressamente la Direttiva n. 2008/52/CE.

Tale traslazione normativa, sul piano nazionale, concepisce un procedimento di mediazione consistente, in concreto in una "*attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata, ad assistere due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa* (***art. 1, lett. a, D.Lgs. 28/2010***).

Procedimento che, in sé, si concretizza in estremi individuabili nei seguenti ***estremi***:

1) quello di rappresentare un vero e proprio "***percorso"*** per le parti in conflitto, che si esprime in un procedimento finalizzato a raggiungere un accordo di conciliazione (la composizione di una controversia a seguito dello svolgimento della mediazione: art. 1, lett. c, D.Lgs. cit.; *ru-*

brica del Decreto legislativo 28/2010, "mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali"; L. 69/2009, art. 60, comma 3, lett. a), ove parla esplicitamente di mediazione finalizzata alla "conciliazione";

2) quello di prevedere l'***assistenza di un mediatore***, che è terzo e imparziale, e titolare di un ruolo ultra-giuridico; ciò per inteso, ritenendo la mediazione quale ambito ultra-giuridico delle risoluzioni – la collocazione della fattispecie sottoposta al mediatore sotto il paradigma di una regola di diritto non appare invero contemplata – e, pertanto, come un luogo di *"contrasto di opinioni, di vedute, di volontà, di intenti, di interpretazioni"*, che il mediatore, in ***funzione di collocazione del conflitto in media res***, suggerisce di risolvere favorendo l'avvicinamento delle reciproche posizioni verso un accordo amichevole, piuttosto che giuridicamente ineccepibile (cfr., in proposito, Trib. Roma, 29.5.2014).
3) quello di rendere ***le parti le vere protagoniste della mediazione***, con evidente arretramento, in funzione di mera assistenza di retroguardia - rispetto a quelli che sono le prassi di un ordinario processo civile – dei procuratori legali e dei tecnici a vario titolo interconnessi con il singolo conflitto; lo si evince sia dalla logica sottesa all'istituto in commento, sia dal tenore letterale dell'art. 1, lett a) cit.; sia, ancora, da numerose disposizioni sul funzionamento concreto dell'istituto, laddove si richiede la partecipazione personale delle parti al procedimento di mediazione (in tal senso depone il prevalente orientamento interpretativo giurisprudenziale: cfr., tra le tante: Trib. Modena, 2.5.2016; Trib. Vasto, 23.5.2016; Trib. Siracusa, 30.3.2016; Trib. Firenze, 16.2.2016; Trib. Vasto, 9.3.2015; Trib. Firenze, 30.9.2014; Trib. Firenze, 19.3.2014, secondo cui la mediazione deve svolgersi con la presenza personale delle parti: *"ritenere che l'ordine del giudice sia osservato quando i difensori si rechino dal mediatore e, ricevuti i suoi chiarimenti su funzione e modalità della mediazione … possano dichiarare il rifiuto di procedere oltre, appare una conclusione irrazionale e inaccettabile"*).

***

2.2. Le quattro ipotesi di mediazione: obbligatoria, demandata, concordata, volontaria

Il D.Lgs. 28/2010 – così come novellato, in particolare, a seguito del Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. *"Decreto del fare"*) conv. con mod. in Legge 9 agosto 2013, n. 98 e del Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 132 (recante Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile) conv., con mod., nella Legge 10 novembre 2014, n. 162 – prevede ***quattro ipotesi di mediazione***:

- la mediazione di tipo "***volontario***": in questa ipotesi non vi è alcun obbligo, per le parti, di svolgere il procedimento di mediazione (trattasi della possibilità per le parti di qualunque controversia civile o commerciale di accedere al procedimento di mediazione ex art. 2, D.lgs. 28/2010;
- la mediazione "***obbligatoria***": è l'ipotesi in cui le parti sono obbligate, a pena di improcedibilità della domanda, prima di rivolgersi al giudice, ad esperire il procedimento di mediazione per le controversie inerenti alle materie elencate dall'art. 5, comma 1-bis, D.Lgs. cit.;
- la mediazione "***delegata***": ipotesi – di condizione di procedibilità della domanda - in cui le parti, nell'ambito di un processo, sono inviate dal giudice, d'ufficio, a tentare il procedimento di mediazione (art. 5, comma 2, D.Lgs. cit.);
- la mediazione "***concordata***": ipotesi in cui un contratto (o uno statuto ovvero un atto costitutivo di un ente) prevede una clausola di mediazione o conciliazione (con cui le parti si impegnano, nel caso dovesse al riguardo sorgere una controversia, ad esperire procedimento di mediazione prima di rivolgersi al giudice o ad un arbitro: art. 5, comma 5, D.Lgs. cit.).

***

3.1. La Mediazione Preventiva al Contenzioso Civile ex D.Lgs. 4 marzo 2010, nr. 28 nei dati statistici del Ministero di Giustizia

Con il d.l. 21.6.2013, n. 69 la disciplina della mediazione introdotta dal D.Lgs. 4.3.2010, n. 28 viene modificata in modo rilevante. La mediazione torna ad essere condizione di procedibilità per quasi tutte le materie originariamente indicate, ma, nel complesso, si articola secondo una disciplina più leggera. L'istituto, seguendo, nel tempo, alterne vicende[3], ha avallato un criterio nuovo di approccio alle tema-

3 Cfr. C. cost., 6.12.2012, n. 272, in punto di dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 5, co. 1, del D.Lgs. n. 28/2010, in tema di tentativo obbligatorio di mediazione.

tiche del contenzioso civile, introducendo, come è noto, il tentativo di mediazione, ad opera di un professionista della materia in contendere che, all'esito di un percorso dialogativo suggerito alle parti, induce, o dovrebbe indurre, nelle intenzioni del Legislatore, ad un accordo *"in media res"*, preventivo al processo, con un risparmio di tempi di Giustizia e di costi per i protagonisti della vicenda.

Per favorire tale, virtuoso meccanismo, esso viene imposto, nella novella del 2013, come condizione di procedibilità per tutte le controversie già indicate nell'art. 5, co. 1, (pur eliminato dalla Corte costituzionale), ad eccezione delle ipotesi di «risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti».

La mediazione obbligatoria ex lege nasceva con un termine di applicazione delimitato: la previsione aveva infatti efficacia per i quattro anni successivi alla data di entrata in vigore (e dunque sino al 21.9.2017) ed al termine di due anni dalla medesima data di entrata in vigore sarebbe stato attivato, da parte del Ministero della Giustizia, il monitoraggio sugli esiti di tale sperimentazione.

Ed invero, il Rapporto statistico esibito dal Ministero in data 13/03/2018[4] referenzia dati positivi in punto di applicazione generale dell'Istituto della Mediazione Civile Preventiva e di una certa incidenza di questo nuovo *"criterio partecipativo"* e di approccio alle problematiche giudiziarie.

È vero che, seguendo un fisiologico calo della produzione del contenzioso civile[5], il dato dell'ultimo biennio registra un calo di iscrizione delle procedure di mediazione. Nel corso dell'anno 2017 esso si registra nella misura del 9,23%, passando dai 183.977 casi trattati nell'anno 2016 ai 166.989 registrati per l'anno 2017.

Ma è altresì incontestabile come, a latere di una certa, diuturna avversione degli operatori processualisti (che vedono ancor oggi questo strumento come un inutile passaggio *"obbligato"*) la mediazione civile, così come stabilizzata nel corso dell'anno 2017, consolidi sempre più il suo ruolo all'interno del sistema di risoluzione alternativo alla giustizia ordinaria.

La percentuale degli accordi tra le parti negli ultimi sei anni si è attestata su un valore medio del 43,9% mentre la partecipazione delle parti è passata dal 27% del 2011 al 48,2% del 2017 con un incremento del 43,98%.

La disamina dei dati del 2017 conferma, però, una certa specificità delle materie rispetto alle quali il procedimento di mediazione preventiva al contenzioso, così come attualmente disegnato dal Legislatore, è suscettibile di applicazione. Il dato statistico conferma l'attitudine dell'istituto a dirimere, in pre-contenzioso, le procedure in materia bancaria e di diritti reali, con percentuali attestantisi, rispettivamente al 18,5% ed al 14,8% di procedure iscritte.

Nel contesto statistico, interessante è la tendenza della Magistratura Ordinaria Civile (sia essa di prime o seconde cure) a delegare un significativo numero di ruoli entro l'alveo della c.d. giustizia *"partecipativa"*. Ed invero, le mediazioni delegate sono aumentate in modo esponenziale. Da un numero vicino al 700 del 2011, si registrano le 20.835 deleghe del 2017, con un incremento, nei sei anni di riferimento, nella misura del 96,64%.

***

3.2. La *"Mediazione Ambientale"* nei dati della Camera di Commercio di Milano, Monza, Brianza, Lodi. Il Progetto della Camera di Mediazione Ambientale di Milano quale primo caso in Italia sul tema

Gli Alternative Methods of Dispute Resolution (ADR) si caratterizzano, invero, per una spiccata attitudine a ridurre i costi di soluzione di una controversia; per la maggiore aderenza della soluzione alle caratteristiche peculiari della lite e al rapporto complessivo delle parti, in prospettiva futura e con finalità preventive; per il principio dialogativo, che guida, per il tramite del mediatore, le parti, ad una soluzione concertata della querelle; per la semplificazione delle procedure, anche in termini di stretta economicità; e per la riservatezza dell'accordo.

Caratteristiche di tipo generale che, in molti operatori del diritto, particolarmente versati nella disciplina della mediazione e/o conciliazione, inducono la convinzione che, anche in materie ove la rilevanza pubblicistica della propria natura si impone (il diritto ambientale è uno di queste), esse possano consentire, comunque, l'estensione applicativa di un meccanismo di risoluzione preventiva delle controversie mutuabile da quella civile in vigore.

In questa prospettiva, invero, il tenore assai generico della norma di riferimento, sembrerebbe agevolare una simile estensione.

Le disposizioni descrittive delle fattispecie riconducibili, astrattamente, entro l'alveo applicativo della mediazione civile obbligatoria, di cui agli artt. 2 e 5 del D.Lgs. 28/2010 (come modificato dalla novella

4 Cfr. in Report ufficiale, dai del Ministero di Giustizia, Comunicato del 13 marzo 2018, in www.giustizia.it.

5 Dall'anno 2010, anno di introduzione dell'istituto della mediazione, il contenzioso ordinario ha registrato un calo del 32,73% passando da 5.395.102 procedimenti agli attuali 3.628.936.

del 2013[6]) effettivamente accreditano una possibile, astratta estensione anche alla materia ambientale, per lo meno a tutti quei casi in cui, sullo sfondo di essa, si verta in tema di fattispecie in cui trattasi di diritti disponibili tra le parti e, parallelamente, di una eventuale conciliazione suscettibile di squisita valutazione economica.

Parimenti: non essendoci una espressa esclusione di legge, del *"tema ambientale"*, dal novero delle materie apparentabili alla conciliazione in subiecta materia, ne conseguirebbe una comoda estensione di essa anche in un simile contesto di rilevanza pubblicistica.

Del resto, la *"peculiarità"* della materia ambientale (entro la quale forte è avvertita la rilevanza costituzionale e collettiva della violazione del suo diritto interno) abilita, più che in alte materie, a preconizzare un modello di mediazione ambientale concertato e condiviso tra i cittadini, tale da valorizzare i principi di coinvolgimento degli attori delle singole vicende e della responsabilizzazione dei cittadini sulle questioni in trattazione.

Non è casuale, quindi, che un siffatto modello, proprio nelle intenzioni dell'unica Camera Arbitrale delle controversie ambientali esistente in Italia (Camera Arbitrale di Milano) si rifaccia, da quanto è dato evincere dalla propria relazione statistica, ai criteri dello *"stake older engagement"*[7] e dei criteri della c.d. Giustizia Riparativa[8].

Il Servizio di Conciliazione della Camera Arbitrale di Milano ha gestito, nel corso dei 15 mesi della sperimentazione di una propria Camera di mediazione Ambientale, nr. 16 casi di mediazione attinenti vicende in materia ambientale, per cui: - in nr. 3 casi è stato raggiunto un accordo; in nr. 2 casi è cessata la materia del contendere; in nr. 4 casi le parti non si sono sedute al tavolo o, comunque, hanno deciso di non avviare la mediazione; in nr. 1 caso non è stato raggiunto l'accordo; negli altri casi, all'epoca della pubblicazione dei dati, la mediazione era ancora in corso[9].

Come si evince dalla lettura del report della Camera di Commercio di Milano, Monza, Brianza e Lodi, metà delle controversie provenivano dai sostenitori del Progetto, mentre l'altra metà è pervenuta in modo indipendente. Di questo secondo gruppo, in nr. 3 casi le parti non avevano neppure una reale consapevolezza della dimensione ambientale della lite.

Le controversie trattate presentavano tipologie molto varie.

La Camera Arbitrale, tra i suoi dati, specifica, in essi, la lite tra un E.L. ed una società multiutility sugli aumenti da applicare alle tariffe del teleriscaldamento; il conflitto tra un comitato di cittadini ed un Comune circa la possibile realizzazione di una costruzione in un'area verde; una lite tra soci circa l'opportunità di ricorrere contro la decisione di un TAR sull'avvio di centrale a biomasse; infine, una lite tra imprese relativamente ai costi ed alle modalità di realizzazione di una bonifica.

Nel totale complessivo delle mediazioni sono stati coinvolti 5 privati e/o comitati di cittadini, nr. 3 associazioni, nr. 12 imprese e nr. 17 enti pubblici.

* * *

4. Criticità attuali del c.d. *"Modello di Mediazione Ambientale"*.

La sperimentazione operata dalla Camera di Commercio di Milano, Monza, Brianza e Lodi, in punto di implementazione del modello, e dell'istituto, della

6 Ex art. 2 D.Lgs. 28/2010, *"Chiunque può accedere alla mediazione per la conciliazione di una controversia civile e commerciale vertente su diritti disponibili, secondo le disposizioni del presente decreto"*; ovvero, ex art. 1-*bis*, "Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto, assistito dall'avvocato, preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero i procedimenti previsti dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, e dai rispettivi regolamenti di attuazione ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 187-ter del Codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, per le materie ivi regolate.

7 La Convenzione di Aarhus, a cui l'Italia partecipa con ratifica del 26 marzo 2001, è la piattaforma sul diritto di partecipazione ed accesso dei cittadini europei alla giustizia in materia ambientale. Con l'adesione ad essa, l'Italia ha fatto propri criteri quali: possibilità dei cittadini alla partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale, con onere delle Istituzioni di fornire tutte le informazioni necessarie a soddisfare tale diritto.

8 La Direttiva 2012/29/UE, istitutiva delle norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, definisce la giustizia riparativa come: *"qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale"* (art. 1, lett. *d*).

9 Camera di Commercio di Milano, Monza, Brianza e Lodi, Risoluzione delle controversie, la mediazione dei conflitti ambientali, www.camera-arbitrale.it.

c.d. *"Mediazione Ambientale"* offre dati non propriamente confortanti.

La scarsa attitudine dello stesso a produrre mediazioni (si rammenta il dato: solamente nr. 3 maturate nel novero dei ricorsi introdotti) conclama talune criticità inevitabili, allorquando si pretende di estendere un modello di mediazione eminentemente civilistico (quale è, per definizione, la mediazione preventiva al contenzioso ex D.Lgs. nr. 28/2010) pretendendo di estenderlo a problematiche che, per ontologia, sono di rilevanza costituzionale e di tipo *"protetto"*.

Beni quali la *"tutela dell'ambiente"* e/o il *"diritto alla salute"* (altra faccia della lesione dei diritti costituzionali lesi da illeciti di inquinamento e danno ambientale) rappresentano valori di rilevanza collettiva tali da assurgere al rango primario ed assoluto entro l'ordinamento giuridico che li rendono difficilmente collocabili nell'area giuridica della *"disponibilità delle parti"*.

Non è un caso che le derive risarcitorie, anche minimali, in punto di diritto disponibile ed economicamente apprezzabile, conosciute nella prassi, insistono entro l'alveo del processo penale contenzioso mediante la costituzione di parte civile.

Ed invero, negli apprezzabili intendimenti del Legislatore – con la mai disconosciuta finalità di deflazione del contenzioso ordinario civile – vi è, pur certamente, quello di favorire l'accrescimento di una *"giustizia partecipata e collaborativa"*, ove le parti, a priori, si determinino ad eludere il ricorso al medesimo (concepito pertanto in extrema ratio) su vicende in ordine alle quali, evidentemente, si può, e si deve, ove necessario, accettare lo scambio di reciproche concessioni.

Il diritto in questione sarà, però, proprio per accezione, di tipo ***disponibile*** e, pertanto, de relato, ***rinunciabile***, per la migliore e proficua attuazione dell'accordo preventivo.

Accordo che, peraltro, sarà quasi sempre, ed irrimediabilmente, suscettibile di valutazione (e trasformazione) in termini di ***valutazione monetaria***.

Quelli appena enunciati rappresentano, secondo una osservazione asettica dell'istituto, il novero dei criteri fondanti di una mediazione preventiva al contenzioso che, mutuata tout court da quelli di cui al d. lgs. 28/2010, evidentemente, in una materia ove il carattere pubblicistico del diritto in contestazione, lo status amministrativo e *"qualificato"* dei soggetti amministrativistici delle proprie vicende (non vi è simile conflitto che non abbia, sovente, a protagonista principale o laterale, una amministrazione o un soggetto di rilievo pubblicistico) e la particolare insuscettibilità a tradurre il danno che consegue ad una simile violazione, ***mal si adattano*** alla ***casistica tipica degli illeciti ambientali***.

Ed invero, quale, dei diritti costitutivi del c.d. *"diritto ambientale"*, può definirsi disponibile in funzione di un accordo di mediazione con terzi?

Quale, tra i soggetti protagonisti della vicenda (con particolare attenzione ai rappresentanti di Enti o/o Istituzioni pubbliche) può ritenersi pacificamente abilitato a rinunciarvi, anche parzialmente, per favorire la riuscita di un eventuale accordo di conciliazione?

E quali sono i criteri economici *"certi"* di qualificazione economica di un danno conseguenti alla comminazione ed accertamento di un illecito ambientale, in assenza di una specifica qualificazione, che solamente il Legislatore, ovvero la giurisprudenza della Magistratura ordinaria, può fornire e che, ad oggi non sussistono?

Lo stesso concetto di *"danno ambientale"*, ampio e multisettoriale (tale da ricomprendere beni primari quali acqua, suolo, aria, specie, habitat protette) ha, ad oggetto giuridico, beni comuni meritevoli di tutela primaria[10].

In tale prospettiva, fondamentale rilievo assume il concetto di *"ripristino"* del danno causato da un illecito ambientale, che assume un valore eminente nell'economia della fattispecie, e tale, per la delicatezza dei rilievi che pone, da poter difficilmente rimesso all'accordo delle parti e ad una spontanea attuazione di un accordo di mediazione in luogo della magistratura ordinaria[11] la quale, per ovvi motivi di tutela dei soggetti e del diritto protetto in contestazione, ben difficilmente favorirà la devoluzione, ex officio, della tematica a Camere Arbitrali di mediazione.

Ciò potrebbe avvenire in casi sporadici e, francamente, secondari, proprio perché di **natura disponibile**.

Se, per i Giudici, inviare le parti in mediazione significa sottoporle ad una valutazione approfondita di soluzioni conciliative, e renderle protagoniste del loro confronto nel negoziato, ciò potrà essere esclusivamente ove si verta sui declivi squisitamente economici (e, aggiungiamo, come attestano i dati statistici della Camera di Milano, di modesta importanza) connessi ad illeciti ambientali che non avranno una

10 L'art. 300 del TUA definisce il danno ambientale quile qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicura da quest'ultima.

11 Difficilmente potrà contemplarsi un ripristino dello status quo ante, rimesso alla mediazione e/o esecuzione spontanea delle parti, in punto di danno da inquinamento e/o da costruzione abusiva d'opera.

rilevanza tale da costituire, nel tempo, una casistica così rilevante da nutrire, nel tempo, e proficuamente, gli Organismi di Mediazione, i quali - dato da non trascurare – comunque, vivono di autofinanziamento ed abbisognano di una certa continuità di ricorsi per potersi garantire la sussistenza.

In tutti gli altri casi (quelli davvero rilevanti sotto il profilo economico e pubblicistico), a condizione che non si decida per l'introduzione, ex lege, anche in ambito penale, di una mediazione preventiva al giudizio (tale da accrescere, evidentemente, anche le tematiche risarcitorie connesse ai reati ambientali, magari già non contemplate dalle costituzioni di parte civile) ebbene, le parti, continueranno ad accrescere, in tema di diritto ambientale, i ruoli della magistratura ordinaria per l'evidente ***indisponibilità dei diritti in contestazione*** e per effetto della naturale devoluzione, a tali Organi, di problematiche che neppure potranno essere contemplate nel regime della mediazione preventiva al giudizio.

E del resto, non da ultimo, il criterio di disponibilità del diritto in contestazione assume rilievo dirimente ove si concepisca in relazione al soggetto funzionale che, per conto di un Ente, possa e/o debba assumersi la responsabilità di una eventuale mediazione preventiva al Giudizio.

A latere di ogni considerazione antropologica del diritto e del danno ambientale, e delle disquisizioni sui rilievi pubblicistici e/o di rango costituzionale che possono derivare dal tentativo di devolvere, simili questioni, ad organi paralleli alla Giustizia dello Stato, uno degli ostacoli maggiori in tema di sviluppo e consolidamento della mediazione ambientale è molto più pratico e, se vogliamo, *"spicciolo"*.

Esso insiste nell'atavico antagonismo tra l'interesse pubblico ed i meccanismi di mediazione privata.

In tema di responsabilità diretta dei rappresentanti degli Enti pubblici, invero, occorre sempre rammentare l'eventualità che, in futuro, essi vengano chiamati a rispondere di una mediazione preventiva al giudizio con terzi che, all'atto pratico, e con il senno del poi, si rivelasse meno conveniente rispetto alle condizioni ed al momento che suggerirono la maturazione dell'accordo.

Sul tema, attualmente, la legislazione nulla dispone in proposito; ed in assenza di una norma, che detti le condizioni e le aree di discrezionalità pertinenti al rappresentante di Ente pubblico, e che lo abiliti al ricorso alla mediazione in luogo del processo ordinario, la valutazione circa la convenienza, per l'interesse pubblico, alla gestione di una controversia in sede di mediazione, dovrà essere accertata caso per caso, a seconda delle caratteristiche del conflitto.

È evidente l'alea che cade in capo al funzionario pubblico che impegni l'amministrazione rappresentata aderendo all'ipotesi di un eventuale accordo finale in mediazione il quale, come è noto, non è oggetto di accertamento in punto di legittimità giuridica delle pretese formulate dalle parti.

In tale contesto il rischio che la Procura della Corte dei Conti voglia verificare i motivi ed i presupposti concreti di una scelta di mediazione (che, in quanto tale, presuppone una parallela rinuncia a far valere le proprie ragioni in sede giurisdizionale) attivi un procedimento nei confronti del soggetto che ebbe a stipulare l'accordo, in funzione di verifica dell'accertamento di un eventuale danno all'erario dalla conclusione dell'accordo.

CARISSIMI
STUDIO LEGALE

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Ambiente legale è una società di servizi che fornisce contenuti e servizi nel settore dell'ambiente. L'attività è supportata da un portale www.ambientelegale.it nel quale, e dal quale, possono essere richiesti e ricevute consulenze, corsi di formazione, servizi editoriali, assistenza a procedimenti amministrativi oltre a servizi tecnici.

Studio Legale Carissimi fornisce servizi forensi specializzati nel diritto ambientale. Vanta un gruppo di professionisti specificatamente dedicati e formati nello studio della materia ambientale, avendo acquisito una consolidata esperienza nell'assistenza, consulenza e patrocinio giudiziale e stragiudiziale nei settori penale, civile ed amministrativo.
Lo *Studio Legale Ambientale Carissimi* affianca i suoi clienti in ogni genere di problematica ambientale seguendoli attraverso convenzioni stabili o singoli incarichi.

I NOSTRI SERVIZI

Consulenza · Convenzioni · MOG 231/2001 ZODV · Formazione · Editoria · Marketing

LE NOSTRE SEDI IN ITALIA

Bologna
Via Santo Stefano, 20
40125 - Bologna
Tel 051.0353030

Milano
Via San Damiano, 2
20122 - Milano
Tel 02.87366838

Roma
Via Antonio Bertoloni, 44
00197 - Roma
Tel 06.94443170

Terni
L.go E. R. Passavanti, 18
05100 - Terni
Tel 0744.400738

www.ambientelegale.it · www.studiolegalecarissimi

Orari Studio: dal lunedì al venerdì 9.00-13.00 e 15.00-18.00

3.

gestione

SOMMARIO

- **3.22. Il silenzio assenso in materia ambientale e la conferenza di servizi ex art. 208 TUA**
  di *Roberta Tomassetti* 894
- **3.23. Quando si resta con la TARI: le risultanze dei fabbisogni standard e la deroga al metodo normalizzato**
  di *Giovanna Galassi* 899
- **3.24. La validità spazio-temporale delle analisi delle terre e rocce da scavo**
  di *Niky Sebastiani* 905
- **3.25. Invio IV copia del formulario via p.e.c.: soluzione praticabile o meramente auspicabile?**
  di *Giulia Ursino* 916
- **3.26. I rischi della gestione delle merci pericolose tra rifiuti e responsabilità**
  di *Alessandro Ricci* e *Gabriele Scibilia* 919

Il silenzio assenso in materia ambientale e la conferenza di servizi ex art. 208 TUA

di ***ROBERTA TOMASSETTI***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Dottrina e giurisprudenza hanno a lungo discusso sull'applicabilità *del silenzio assenso* con riferimento a provvedimenti aventi ad oggetto un interesse primario e sensibile come quello *ambientale*.

La tematica ha assunto negli ultimi anni particolare rilevo in considerazione della riforma operata dal legislatore in materia di *conferenza di servizi*, dove è stata prevista una generalizzazione del silenzio assenso per le amministrazioni che, chiamate al tavolo della conferenza, rimangano silenti.

In tale quadro è necessario comprendere se il silenzio assenso possa essere applicato anche alle *ipotesi speciali di conferenza di servizi* previste dal Testo Unico Ambientale, tra cui quella per l'emanazione dell'*Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti*.

L'articolo propone una sintetica panoramica della normativa di legge ed illustra gli argomenti a sostegno dell'estendibilità del silenzio assenso alla materia ambientale.

IN SINTESI

- **L'art. 208 TUA nulla dice circa il valore del *silenzio* dei soggetti che partecipano alla conferenza di servizi di natura istruttoria prodromica all'emanazione dell'*Autorizzazione Unica*;**
- **purtuttavia, è possibile considerare il silenzio come assenso per una serie di ragioni:**
  - **il *rapporto di genere a specie* tra conferenza di servizi ex art. 14, L. 241/1990 e ex art. 208 TUA;**
  - **la scelta operata con la *riforma della conferenza dei servizi* di estendere il silenzio-assenso ai provvedimenti aventi ad oggetto la tutela dell'ambiente, salvo che il diritto Ue richieda un provvedimento espresso;**
  - **la scelta di tutelare l'interesse ambientale attraverso dei *termini* di formazione del silenzio-assenso, più lunghi risetto alla norma (90 giorni anziché 45);**
- **in altre parole nel *rapporto orizzontale tra amministrazioni*, il silenzio assenso non espone l'interesse ambientale ad un rischio tale da portare all'inapplicabilità dell'istituto.**

di *Roberta Tomassetti* AUTORIZZAZIONI

1. La conferenza dei servizi di cui all'art. 208 TUA

Come noto, la conferenza dei servizi è lo *strumento procedimentale* predisposto dall'ordinamento per consentire la contestuale valutazione di più profili di interesse pubblico che vengano in discussione con riferimento all'emanazione di un dato provvedimento, al fine di **migliorare la qualità** della decisione presa dalla p.a. e di **ridurre i tempi** del procedimento amministrativo.

Più nello specifico la *conferenza di servizi* si riferisce ad attività che richiedono provvedimenti di assenso - comunque denominati - di natura complessa, caratterizzati dalla presenza di **ampi margini di discrezionalità amministrativa**[1].

La *disciplina generale* della materia è contenuta agli artt. 14 ss. della L. 7 agosto 1990, n. 241 - così come riformata da ultimo ad opera del D. Lgs. 30 giugno 2016, n. 127 - la quale, per quanto di nostro interesse:

- Distingue tra *conferenza di servizi istruttoria* e *conferenza di servizi decisoria*[2].
- Prevede che, entro il termine di legge, le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi rendano le proprie *determinazioni* congruamente **motivate** e formulate in termini di **assenso** o **dissenso**. Le *prescrizioni* o *condizioni* eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso devono essere espresse in modo **chiaro** e **analitico** e specificare se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico[3].
- Dispone che la *mancata comunicazione* della determinazione entro il termine, ovvero la comunicazione di una *determinazione priva dei requisiti illustrati*, equivalgono ad **assenso senza condizioni**, salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di **provvedimenti espressi**[4].

A tale normativa generale si aggiungono una serie di *ipotesi speciali di conferenza dei servizi*, alcune delle quali contenute nel D. Lgs. del 2 aprile 2006, n. 152, tra cui la fattispecie prevista all'art. 208 ovvero la Conferenza di servizi disciplinata nel **procedimento di rilascio dell'*Autorizzazione Unica* per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.**

In merito il Codice Ambientale[5] dispone che:

- alla conferenza dei servizi ex art 208 partecipano i *responsabili degli uffici regionali* competenti e i rappresentanti delle *autorità d'ambito* e degli *enti locali* sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il *richiedente* l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti.
- La decisione della conferenza dei servizi è *assunta a maggioranza* e le relative determinazioni devono fornire una adeguata *motivazione* rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza.
- Entro 30 giorni dal ricevimento delle *conclusioni della Conferenza dei servizi*, valutando le risultanze della stessa, la Regione, in caso di valutazione positiva del progetto, *autorizza* la realizzazione e la gestione dell'impianto.

Circa la *natura* da attribuire alla *conferenza dei servizi* di cui all'art. 208, una consolidata giurisprudenza[6] - formatasi già con riferimento alla disciplina previgente[7] oggi recepita dal Codice Ambientale – ne afferma la ***natura istruttoria***.

In forza di tale ricostruzione la **decisione finale** sulla realizzabilità dell'impianto compete **in via esclusiva all'autorità regionale,** la quale – secondo parte della giurisprudenza[8] non è vincolata ai pareri negativi espressi dai rappresentanti degli enti locali partecipanti, potendo, con adeguata *motivazione*, esprimersi in senso difforme da essi.

Secondo l'impostazione giurisprudenziale prevalente la *natura dei pareri* espressi in sede di conferenza è quella di **atti endoprocedimentali**, impugnabili solo

1 Cfr. Consiglio di Stato, Parere dell'1 aprile 2016, n. 890, *"Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, art. 2, L. 124/2015"*.
2 Art. 14 (*Conferenze di servizi*), comma 2, L. 241/1990.
3 Art. 14-bis (*Conferenze semplificata*), comma 3, L. 241/1990.
4 Art. 14 (*Conferenze di servizi*), comma 4, L. 241/1990.
5 Art 208 (*Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*), D. Lgs. 152/2006.
6 Cfr. Corte Costituzionale, 24 luglio 2009, n. 249; Consiglio Stato, sez. VI, 4 giugno 2004, n. 3505; Consiglio di Stato, sez. V, 20 febbraio 2006, n. 659; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 5 dicembre 2007, n. 12470; T.A.R. Puglia, sez. I, 22 novembre 2005, n. 5236; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 27 gennaio 2012, n. 200; TAR Emilia Romagna, sez. I, 24 giugno 2015, n. 196, TAR Campania, sez. V, 1° aprile 2015, n. 1883.
7 Art. 27, D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.
8 Cfr. Tar Sicilia, 27 gennaio 2012, n. 2000; Tar Lazio, sez. I, 4 maggio 2011, n. 3841.

congiuntamente all'atto di riconoscimento ovvero di diniego dell'autorizzazione. Viceversa la *decisione finale* sulla realizzabilità dell'impianto - *provvedimento*, distinto ed autonomo rispetto alla determinazione assunta dalla conferenza dei servizi - è il solo **atto idoneo a incidere su posizioni giuridiche soggettive** e, per l'effetto, impugnabile[9].

In tal senso, si richiama tra le altre la sentenza TAR Calabria (CZ), Sez. I, n. 929, del 19 settembre 2013: "*La determinazione conclusiva della conferenza di servizi, quindi, ha contenuto consultivo e valore endoprocedimentale, trattandosi di atto meramente istruttorio ed interno, da riversare nell'atto decisorio, ossia nel provvedimento successivamente intervenuto*"[10].

***

2. Il silenzio assenso in materia ambientale

Le disposizioni di cui all'art. 208, D. Lgs. 152/2006 nulla dicono circa il valore da attribuire al *silenzio* serbato dai soggetti che partecipano alla conferenza di servizi.

In tale quadro occorre valutare se la disciplina prevista in via *generale* dalla legge sul procedimento amministrativo, ovvero la qualificazione del silenzio delle amministrazioni invitate alla conferenza come assenso, sia applicabile anche all'*ipotesi speciale* di conferenza dei servizi in commento.

L'applicabilità sembrerebbe possibile proprio in ragione del **rapporto di genere a specie** che lega le due discipline, in forza del quale, ben potrebbe la normativa generale colmare le lacune lasciate dalla normativa speciale.

Questa ricostruzione è peraltro confermata anche dal dato normativo. Ed infatti secondo l'art. 9[11], D. Lgs. 152/2006 alle procedure di autorizzazione disciplinate dal Codice Ambientale si applicano le norme della legge 241/1990 in quanto compatibili.

Purtuttavia è necessario valutare se, vista la *natura sensibile* dei beni in gioco, **il silenzio assenso sia compatibile con la specificità dell'interesse ambientale**.

***

2.1. Le ragioni a sostegno dell'estensione del silenzio assenso alla conferenza dei servizi ex art. 208 TUA

Per ciò che concerne gli argomenti a favore dell'estensione della disciplina sulla nuova conferenza di servizi occorre rilevare che, prima della riforma del 2016, la *normativa generale* in materia di conferenza di servizi *escludeva* espressamente la possibilità di ricorrere al *silenzio assenso* con riferimento ad alcune specifiche tipologie di autorizzazione ambientale.

In particolare l'art. 14 - ter, L. 241/1990 nella sua precedente formulazione prevedeva che si considerasse acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non avesse espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata, ivi comprese quelle preposte alla tutela della *salute* e della *pubblica incolumità*, alla tutela *paesaggistico-territoriale* e alla tutela *ambientale*, **esclusi i *provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA***.

Con la Legge Delega che ha portato alla riforma dell'istituto in commento, il legislatore delegante ha apertamente previsto all'art. 2, lett. g), L. 7 agosto 2015, n. 124 la *positivizzazione del silenzio assenso* in conferenza dei servizi **anche per le amministrazioni preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente**.

Tale previsione è stata recepita dal Legislatore delegato nella formulazione del nuovo art. 14-*ter*, che dispone l'applicazione del silenzio assenso senza prevedere alcuna eccezione, **salvi solo i casi in cui il diritto Ue richieda l'adozione di un provvedimento espresso.**

Alla luce della ricostruzione illustrata pare chiara **l'estendibilità del *silenzio-assenso* anche alle autorizzazioni ambientali, tra cui quella in esame.**

Peraltro, a sostegno della tesi dell'estendibilità dell'istituto occorre richiamare un altro indice normativo di primario rilievo. Ed infatti, il silenzio assenso in materia ambientale è stato previsto anche dalla nuova disciplina in materia di ***silenzio assenso tra le pubbliche amministrazioni***.

In merito, in analogia a quanto disposto dall'art. 14-*bis*, l'art. 17-*bis*[12], L. 241/1990, sancisce l'applicabilità del *silenzio assenso* ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di *amministrazioni preposte alla tutela ambientale*, *paesaggistico-territoriale*, dei *beni culturali* e della *salute dei cittadini*, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche, salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.

9 Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4575; Consiglio di Stato, sez. VI, 3 dicembre 2009, n. 7570.

10 In senso analogo si veda anche: Tar Liguria, del 23 maggio 2012 n. 723; Cons. Stato, sez. II, 2 febbraio 2013, n. 431/13.

11 Art. 9, D. Lgs. 152/2006.

12 Art 17-*bis* (*Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*), L. 241/1990.

Ebbene, da una lettura congiunta dell'art 14-*bis* e dell'art. 17-*bis*, L. 241/1990 pare evidente come il legislatore abbia deciso di **estendere il silenzio assenso *in via generale* ai contesti in cui sia necessaria una valutazione congiunta di interessi da parte di due o più amministrazioni.**

A diverse conclusioni non conduce quanto disposto dall'art. 20, L. 241/1990, primigenia normativa sul *silenzio assenso,* relativa al diverso caso dei *rapporti tra amministrazione e privato*. Come noto questa norma sancisce che nei *procedimenti ad istanza di parte* per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, *salvo* gli atti e procedimenti riguardanti – tra gli altri - *l'ambiente* e la tutela dal *rischio idrogeologico*.

Ed infatti, la disposizione in commento circoscrive un *ambito di applicazione più ristretto* del silenzio-assenso in ragione del fatto che si riferisce al **rapporto verticale tra cittadino e privato,** ove l'applicazione dell'istituto comporterebbe automaticamente l'emanazione di un provvedimento tacito.

Al contrario, in sede di *conferenza dei servizi* (come in sede di *rapporto tra amministrazioni*), il silenzio assenso si inserisce in un **rapporto orizzontale tra amministrazioni,** ove una p.a. dovrà comunque farsi carico del bilanciamento degli interessi rilevanti, esercitando la propria discrezionalità ed emettendo un provvedimento espresso.

In altre parole nel *rapporto orizzontale tra amministrazioni,* **il silenzio assenso non pare esporre un interesse sensibile quale l'ambiente ad un rischio tale da portare aprioristicamente all'inapplicabilità dell'istituto.**

Peraltro occorre rilevare che, con riferimento alla tutela degli *interessi sensibili* nel quadro della *conferenza dei servizi*, lo strumento di protezione individuato dall'ordinamento pare possa essere la previsione di *termini più lunghi di conclusione del procedimento e, di conseguenza, di formazione del silenzio assenso*.

Ed infatti il legislatore ha previsto all'art. 14-*bis*, lett. *c)* un **termine perentorio** entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, individuato in **90 giorni** (anziché 45) se si tratta di amministrazioni preposte alla tutela *ambientale*. Questi ***termini allungati*** possono **efficacemente tutelare gli interessi sensibili,** senza necessità di escludere l'applicabilità del silenzio assenso.

A sostegno di quanto precedentemente affermato si richiamano alcune osservazioni effettuate dal Consiglio di stato nell'ambito del Parere 13 luglio 2016, n. 1640[13], rilasciato a seguito della riforma in riferimento alla materia del *silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni*, osservazioni che ben possono **essere estese anche al *silenzio assenso applicato in conferenza dei servizi*.**

In tale sede, il Consesso ha affermato che: "*La formulazione testuale del comma 3* (N.d.A. art. 17-*bis) consente di* ***accogliere la tesi favorevole all'applicabilità del meccanismo di semplificazione anche ai procedimenti di competenza di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili****, ivi compresi i beni culturali e la salute dei cittadini. Sul punto la formulazione letterale del comma 3 è chiara e non lascia spazio a dubbi interpretativi: le Amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili beneficiano di un termine diverso (quello previsto dalla normativa di settore o, in mancanza, del termine di novanta giorni), scaduto il quale sono, tuttavia, sottoposte alla regola generale del silenzio assenso*.

***

2.2. Le ragioni contrarie all'estensione del silenzio assenso alla conferenza dei servizi ex art. 208 TUA

Posto quanto sopra, occorre sinteticamente rilevare che l'applicabilità del silenzio assenso alla materia ambientale è stata storicamente molto *dibattuta* in dottrina e giurisprudenza ed osteggiata da più parti al punto che, un'attenta analisi della problematica, non può non dare conto della sussistenza di pareri discordanti.

Le tesi[14] a tutt'oggi contrarie circa l'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso in materia ambientale trovano fondamento su due assunti.

In primo luogo le preclusioni della *giurisprudenza*[15] della Corte di giustizia che in varie sentenze ha affermato la necessità in materia di interessi ambientali di un provvedimento autorizzatorio espresso che dia conto dell'istruttoria svolta e del bilanciamento effettuato dalla p.a.[16]

13 Consiglio di Stato, Commissione speciale, 13 luglio 2016, n. 1640 "*Quesito su alcuni problemi applicativi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 2015, n. 124*".

14 F. LEONARDIS, "*Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla c.d. riforma Madia*", 2015.

15 Cfr. Corte di Giustizia, 28 febbraio 1991, C-360/87 Commissione c/Repubblica Italiana; Corte di Giustizia, 19 settembre 2000, C-287/98; Corte di Giustizia, 19 giugno 2001, C-230/00.

16 Si fa rifermento, tra le altre, alla Sentenza del 28 febbraio 1991, C-360/87 Commissione c/Repubblica Italiana, ove la Corte ha affermato che: "*Va rilevato, in proposito, che ai sensi della direttiva, il rifiuto, la concessione o la revoca*

In secondo luogo l'estendibilità del silenzio assenso in materia ambientale è stata contestata dalla dottrina in base alla giurisprudenza[17] della Corte Costituzionale che in diverse occasioni ha affermato l'incompatibilità dell'istituto del silenzio assenso con la tutela della salute e dell'ambiente[18].

Purtuttavia tali *obiezioni* paiono **superabili**.

Ed infatti in primo luogo la *compatibilità comunitaria* della normativa in materia di conferenza di servizi e silenzio assenso è da considerare salva, in ragione dell'espressa esclusione dall'ambito di applicazione della disciplina dei casi in cui il diritto comunitario prevede la necessità di un provvedimento espresso.

In secondo luogo, in ragione del fatto che, dall'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale *non* pare emergere una incompatibilità assoluta tra il silenzio assenso e l'interesse ambientale. In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato nell'ambito del già richiamato Parere del 13 luglio 2016, n. 1640 ove si legge: "*La giurisprudenza costituzionale richiamata nella richiesta di parere, del resto,* ***non ha sancito un principio di insuperabile incompatibilità tra silenzio assenso e interessi pubblici sensibili****, limitandosi ad esaminare la questione con riferimento ai rapporti tra legislazione regionale e legislazione statale. La Corte costituzionale ha, in altri termini, ritenuto preclusa alla legislazione regionale la possibilità di introdurre ipotesi di silenzio assenso (ulteriori rispetto a quelle previste dalla legislazione statale) in procedimenti diretti alla tutela di interessi sensibili. Al contrario, le richiamate sentenze della Corte costituzionale non sembrano di per sé impedire alla potestà legislativa statale la previsione di casi di silenzio assenso anche in materie sensibili*".

* * *

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto pare possibile ritenere che, a seguito della riforma operata dal D. Lgs. 127 del 2016, la disciplina del silenzio assenso sia applicabile alla conferenza dei servizi anche laddove la stessa abbia ad oggetto l'emanazione di provvedimenti che vedano coinvolti interessi ambientali.

Tale applicazione sarà a maggior ragione possibile in materia di conferenza di servizi ex art. 208, anche in considerazione della natura dichiaratamente istruttoria della stessa.

Ed infatti, in base al disposto dell'articolo in commento la *Regione* è l'unica titolare del potere di **valutare in concreto l'interesse pubblico** all'emanazione del provvedimento di *Autorizzazione Unica*, tanto in caso di fisiologica risposta quanto in caso di patologico silenzio.

Proprio in ragione di tale primato, secondo parte della giurisprudenza, essa può in ogni caso, con adeguata motivazione, discostarsi da quanto affermato dalla *Conferenza di servizi*, effettuando il bilanciamento di interessi che ritenga più opportuno.

delle autorizzazioni devono risultare da un provvedimento esplicito e seguire regole procedurali precise, nelle quali venga rispettato un determinato numero di condizioni necessarie, dalle quali sorgono diritti ed obblighi in capo ai singoli.

Ne consegue che un'autorizzazione tacita non può considerarsi compatibile con le prescrizioni della direttiva, tanto più che, come la Commissione ha osservato, una siffatta autorizzazione non consente la realizzazione di indagini preliminari né di indagini successive e di controlli. Ne viene che la normativa nazionale non attua la direttiva con la precisione e la chiarezza prescritte per conformarsi pienamente al principio della certezza del diritto".

17 Corte Costituzionale, 24 giugno 1986, n. 151; Corte Costituzionale, 1 luglio 1992, n. 307; Corte Costituzionale, 27 aprile 1993, n. 194; Corte Costituzionale, 9 luglio 2014, n. 209.

18 In proposito è possibile richiamare la sentenza del 27 aprile 1993, n. 194 "*La norma impugnata prevede, per lo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi, la possibilità dell'autorizzazione tacita in luogo di quella espressa. Introduce, cioè, l'istituto del silenzio-assenso in una fattispecie nella quale, attesa la natura degli interessi protetti e le finalità da raggiungere, cioè la tutela della salute e dell'ambiente, che sono beni costituzionalmente protetti (artt. 9 e 32 della Costituzione) e stante l'obbligo dell'osservanza di direttive comunitarie (nn. 75/442; 76/403; 78/319, n. 91/156 che modifica la n. 75/442), sono indispensabili per il rilascio dell'autorizzazione accurate indagini ed accertamenti tecnici, nonché' controlli specifici per la determinazione delle misure e degli accorgimenti da osservarsi per evitare danni facilmente possibili per la natura tossica e nociva dei rifiuti accum*ulati."

di *Giovanna Galassi* RIFIUTI URBANI

Quando si resta con la TARI: le risultanze dei fabbisogni standard e la deroga al metodo normalizzato

di ***GIOVANNA GALASSI***
Dott.ssa in Giurisprudenza
Ambiente Legale Srl-Ricercatrice

ABSTRACT

Se il comune non ha adottato modelli di misurazione puntuale o non ritiene ancora opportuno avventurarsi nel passaggio alla TARIP, si resta nell'ambito della TARI. La determinazione della tariffa, allora, dovrà tenere conto anche dell'incidenza dei fabbisogni standard, elemento introdotto dalla legge di stabilità 2014, ma poi procrastinato, sotto il peso di comprensibili incertezze, all'anno 2018, considerato dal Ministero delle finanze un anno di transizione. Giunti al momento in cui ci si prepara a confrontarsi a pieno regime con tale novità, il Dipartimento delle Finanze ha predisposto linee guida. Ma non è tutto. Se di TARI si tratta, occorre anche ricordare i coefficienti ministeriali contenuti nel DPR 158/99, recante il metodo normalizzato e l'epilogo della deroga concessa dalla legge. Terminata la deroga, i Comuni dovranno necessariamente adottare valori che si collocano all'interno di quelli minimi e massimi indicati dal Dpr. n. 158/1999.

Senza avventurarsi in una dissertazione fiscale che esula dalla nostra competenza, si forniscono al lettore semplici indicazioni sulle problematiche.

IN SINTESI

- **Se l'amministrazione comunale non può o non ritenga opportuno attuare la transizione alla tariffazione puntuale, si resta nell'ambito della TARI;**
- **la determinazione dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani deve tenere conto anche delle risultanze dei fabbisogni standard, ai sensi della legge di stabilità 2014 , comma 653;**
- **l'introduzione del nuovo elemento è stata prorogata fino al 2018, anno di transizione e la piena applicazione si avrà nel 2019;**
- **il Dipartimento delle Finanze ha emanato *"Linee guida interpretative per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 2013"* dell'8 febbraio 2018;**
- **la deroga al metodo normalizzato dovrebbe terminare nel 2019;**
- **i Comuni dovranno, allora, necessariamente adottare valori che si collocano all'interno di quelli minimi e massimi indicati dal Dpr. n. 158/1999.**

1. Il passaggio alla TARIP

La tariffazione puntuale, quale modalità per finanziare il costo dello smaltimento dei rifiuti urbani, è stata prevista in Italia con una legge e con un decreto che tendono a misurare il quantitativo di rifiuti effettivamente prodotti e conferiti. L'obiettivo è una perfetta attuazione del principio "*chi inquina paga*". Un tale impegno di soddisfare il principio "*chi inquina paga*" non è in realtà richiesto dal diritto europeo, ove non si rintraccia alcuna normativa che imponga agli Stati membri un metodo preciso per il finanziamento del costo del servizio di smaltimento[1]. Ma il nostro Legislatore ha scelto la via del rigore.

Così, la legge Green Economy, intervenendo sulla legge di stabilità 2014[2], ha modificato il comma 667, che oggi così dispone: "*Al fine di dare attuazione al principio "chi inquina paga", sancito dall'art. 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, svolto nelle forme ammesse dal diritto dell'Unione europea*".

Il comma 668 prevede, poi, che "*i comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento di cui all'art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997 , prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI che ha natura tributaria*".

Il decreto attuativo ministeriale, recante "*Criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione caratterizzati dall'utilizzo di correttivi ai criteri di ripartizione del costo del servizio, finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio reso a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati*", è giunto il 20 aprile 2017[3].

I Comuni, allora, in concreto si trovano a vagliare, innanzitutto, la possibilità in termini giuridici di effettuare il passaggio alla tariffazione puntuale, cioè la sussistenza di sistemi puntuali di misurazione ai sensi del comma 668. Per di più, le amministrazioni valutano l'opportunità di farlo in relazione alle circostanze pratiche che il passaggio comporta e le difficoltà che obiettivamente sussistono[4].

* * *

2. Se l'amministrazione resta con la TARI

Se l'amministrazione comunale non può o non ritenga opportuno attuare la transizione alla tariffazione puntuale, si resta nell'ambito della TARI.

Tra i tanti aspetti problematici legati alla TARI, si impongono all'attenzione per il prossimo 2019:

- la considerazione del nuovo elemento delle **risultanze dei fabbisogni standard;**
- il termine della **deroga al metodo normalizzato**[5].

* * *

2.1. Le risultanze dei fabbisogni standard

La determinazione dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani deve tenere conto, oggi, anche delle risultanze dei **fabbisogni standard.**

Un nuovo elemento che, all'indomani della crisi finanziaria, l'Italia ha fatto rientrare nella finanza pubblica[6].

L'articolo 1, comma 653, della legge di stabilità 2014, aveva, infatti, previsto l'obbligo di avvalersi, nella determinazione dei costi del servizio di gestione dei rifiuti, anche delle risultanze dei fabbisogni standard.

1 Corte Ue del 30 marzo 2017, C-335/16, ma già Corte Ue del 16 luglio 2009, C-254/08.
2 Art.1, comma 668, della legge 147 del 23 dicembre 2013 (c.d. legge di stabilità 2014).
3 "*La Tariffa Puntuale sui rifiuti: l'utopia del "chi inquina paga*" di G. Galassi in Ambeintelegale Digesta luglio-agosto 2018.
4 Si veda sul punto "*Tarip: poche luci e molte ombre di una disciplina controversa*" di V.Bracchi e R. Tomassetti, in Ambiente Legale Digesta settembre – ottobre 2017.
5 Si veda sul punto nell'evidenziazione di tali aspetti "*Sui rifiuti i Comuni dovranno scegliere tra tassa e tariffa*" di Stefano Baldoni, Il Sole 24 ore del 21 settembre 2018.
6 "*I fabbisogni standard secondo opencivitas.it: la spending review vista dal basso*" di Francesco Porcelli, Il Sole 24 Ore del 27 maggio 2015.

di *Giovanna Galassi* RIFIUTI URBANI

Volendolo definire, ai sensi del Dpr del 29 dicembre 2016[7], il fabbisogno standard è la stima della voce di costo del servizio rifiuti determinata secondo tecniche di regressione lineare multipla, considerando alcune variabili caratterizzanti quali quelle di contesto (raccolta differenziata, distanza chilometrica dall'impianto di gestione dei rifiuti, costo del carburante eccetera), di gestione (impianti di compostaggio, di trattamento, discariche eccetera), di territorialità e di caratteristiche dei comuni.

La legge di stabilità 2014[8], al comma 653 già disponeva che *"A partire dal 2016, nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il comune deve avvalersi anche delle* ***risultanze dei fabbisogni standard"****.*

La previsione generava da subito perplessità. Il tenore letterale della norma lasciava intendere che si riferiva solo ai Comuni e non anche alle altre autorità competenti in base alle leggi in materia, tenute ad approvare il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti ai sensi del comma 682 dell'articolo 1 della legge 147/2013. Tuttavia, il buon senso ha condotto ad escludere una lettura che limitasse la sua applicazione al solo caso dei piani finanziari approvati dai comuni[9].

L'introduzione di tale nuovo elemento del quale i Comuni avrebbero dovuto tenere conto fin dal 2016 per il piano finanziario, è stata, tuttavia, procrastinata dalla legge di stabilità 2016[10], che al comma 27 ha rinviato al 2018 il termine entro il quale i Comuni nel determinare i costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti devono avvalersi dei fabbisogni standard. L'articolo in parola ha modificato, infatti, l'art. 1 della legge di stabilità 2014, prevedendo: "*a) al comma 652, terzo periodo, le parole: «per gli anni 2014 e 2015» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017»; b) al comma 653, la parola: «2016» è sostituita dalla seguente: «2018»*.

La legge di bilancio 2018, invece, non ha prorogato ulteriormente l'entrata in vigore. Perciò occorreva iniziare a fare i conti con l'ambiguità della previsione di legge.

Innanzitutto, ci si chiedeva in concreto che cosa volesse dire tenere conto dei fabbisogni standard. Si sarebbe dovuto leggere la disposizione in modo rigoroso, nel senso che i Comuni avrebbero potuto approvare piani finanziari predisposti dai gestori, solo se costi non fossero superiori al fabbisogno standard del servizio rifiuti?

Si è osservato[11] che pilastro fondamentale fosse la copertura integrale dei costi del servizio, così come recita il comma 654: "*In ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. Si potrebbe ritenere che i Comuni in fase di approvazione dei piani finanziari predisposti dai gestori siano limitati a tenersi in costi che non vadano oltre il fabbisogno standard del servizio rifiuti"*.

Quindi, una tale lettura si doveva escludere, senza considerare il fatto che avrebbe condotto l'amministrazione a scoperti finanziari, che sarebbero gravati impietosamente sui conti del Comune[12].

Una semplice osservazione vale per tutte. La norma non prescrive affatto costi pari ai fabbisogni standard, ma solo di **tenere conto "*anche*" delle risultanze dei fabbisogni nella quantificazione dei costi.** In concreto, quindi si postula un raffronto tra i costi effettivi riportati nel piano finanziario ed il fabbisogno standard.

Si trattava, comunque, di una norma che creava notevoli difficoltà agli enti nell'approvazione dei piani finanziari.

Veniamo all'attualità. Provvidenzialmente, onde scagionare l'ennesima incertezza nella tassa dei rifiuti storicamente confusa, il Dipartimento delle Finanze scende in campo con le "*Linee guida interpretative per l'applicazione del comma 653 dell'art. 1 della*

7 Dpr recante "*Adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido"*.

8 Legge del 27 dicembre 2013, n. 147 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014).

9 "*Tari alla prova dei fabbisogni standard*" di S. Baldoni, Il Sole 24 ore del 19 gennaio 2018.

10 Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"*.

11 *Tari alla prova dei fabbisogni standard",* di S. Baldoni, Il Sole 24 Ore, del 19 gennaio 2018.

12 "*Tari alla prova dei fabbisogni standard",* di S. Baldoni, cit.

Legge n. 147 del 2013" dell'8 febbraio 2018.

Il 2018 è ritenuto dallo stesso Ministero un anno di transizione, in attesa di poter più efficacemente procedere ad una compiuta applicazione della norma: la piena applicazione, quindi, è attesa nel 2019.

Come spiega il Ministero delle finanze, **i fabbisogni standard del servizio rifiuti possono rappresentare solo un paradigma di confronto per permettere all'ente locale di valutare l'andamento della gestione del servizio rifiuti.**

Pertanto, non rappresentano l'unico parametro da utilizzare per la determinazione dei costi.

Quindi, si scioglie uno dei nodi problematici: il comma 653 richiede che il Comune prenda in considerazione le risultanze dei fabbisogni standard del servizio raccolta e smaltimento rifiuti e su questa base farà poi convergere sul valore di riferimento eventuali valori di costo effettivo superiori allo standard, che non trovino riscontro in livelli di servizio più elevati. In buona sostanza, il valore del fabbisogno standard viene confrontato con il costo effettivo di cui al piano finanziario.

Il Ministero precisa, inoltre, che:

- **le risultanze dei fabbisogni standard di cui al comma 653 non sono quelle reperibili sul sito internet *"OpenCivitas***", bensì quelle contenute nella "*Tabella 2.6: Stime puntuali OLS dei coefficienti della funzione di costo - Smaltimento rifiuti"* della "*Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni"* del 13 settembre 2016, adottata con il DPCM del 29 dicembre 2016;
- **le linee interpretative sono finalizzate ad un ausilio per i comuni nell'applicazione delle risultanze dei fabbisogni standard, onde predisporre il piano finanziario;**
- il comma 653 **non è applicabile nei confronti dei comuni delle regioni a statuto speciale.**

Il fabbisogno standard finale di ogni Comune è il risultato del prodotto di due grandezze:

- il costo standard di riferimento per la gestione di una tonnellata di rifiuti;
- le tonnellate di rifiuti gestiti.

Il valore così ottenuto viene poi pubblicato sotto forma di coefficiente di riparto.

Si legge, quindi, un'altra importante specificazione. Le **risultanze dei fabbisogni standard –** si dice - non possono corrispondere al fabbisogno standard finale approvato per ogni Comune, ma si fa riferimento al **"*costo standard*" di gestione di una tonnellata di rifiuti**. Le componenti sono quelle della Tabella 2.6, che colgono aspetti statisticamente rilevanti per la differenziazione del costo standard di riferimento sulla base sia delle caratteristiche del servizio offerto sia delle caratteristiche del Comune.

Si tratta, in altri termini di un parametro di riferimento, verso il quale si tende[13] e che, tuttavia, non si applica ai comuni delle Regioni a statuto speciale, per i quali non sono stati elaborati i fabbisogni standard.

Le variabili del modello sono state suddivise dalla dottrina in:

- **variabili di contesto** (ex: quota di raccolta differenziata, la distanza dagli impianti di gestione di rifiuti, il prezzo medio comunale della benzina..);
- **variabili relative alla forma di gestione** (diretta, tramite consorzio, unione di comuni, convenzione);
- **variabili territoriali**, alla stregua della regione di appartenenza del comune;
- **variabili che individuano i gruppi omogenei in cui possono classificarsi i comuni**[14].

Tramite i coefficienti ognuna delle singole variabili incide sul costo standard unitario dei rifiuti[15].

***

2.2. La deroga al metodo normalizzato

Il Dpr n. 158/1999 aveva introdotto il metodo normalizzato per la TIA1: "*La parte variabile della tariffa è rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati, specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza. Gli enti locali che non abbiano validamente sperimentato tecniche di calibratura individuale degli apporti possono applicare un sistema presuntivo, prendendo a riferimento la produzione media comunale pro capite, desumibile da tabelle che saranno predisposte annualmente sulla base dei dati elaborati dalla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti* .

Ugualmente nella TARI, ai sensi del comma 651 della legge di stabilità 2014: "*Il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158"*.

13 "*Calcolo autonomo per i fabbisogni standard* di S. Baldoni, Il Sole 24 ore del 16 febbraio 2018.

14 "*Calcolo autonomo per i fabbisogni standard"* di S. Baldoni, cit.

15 "*Calcolo autonomo per i fabbisogni standard"*cit.

Tuttavia, il successivo comma 652 prospetta un criterio alternativo per quegli enti che non hanno adottato sistemi puntuali di misurazione delle quantità conferite al servizio pubblico da parte degli utenti. Nello specifico, il comma 652 così modificato dal d.l. del 6 marzo 2014, n. 16 (cd. Salva Roma-*ter*) coordinato con la legge di conversione del 2 maggio 2014, n. 68 così dispone: "*Il comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 e nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti,* ***può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti****. Nelle more della revisione del regolamento di cui al d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe il comune può prevedere,* ***per gli anni 2014, 2015****, l'adozione dei coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 al citato regolamento di cui al d.P.R. n. 158 del 1999,* ***inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento*** e può altresì non considerare i coefficienti di cui alle *tab elle 1a e 1b del medesimo allegato* 1"[16].

I Comuni possono, quindi, scegliere tra **metodo normalizzato** (commisurazione della tariffa in base ai criteri di cui al regolamento del Dpr 158/1999[17] ai sensi del comma 651)[18] oppure **commisurazione della tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti** prodotti per unita di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte, nonché al costo del servizio sui rifiuti, facendo riferimento a coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa dei rifiuti (metodo simile a quello della TARSU al comma 652).

Tale criterio alternativo presuppone, tuttavia, la ricognizione in relazione alla specifica situazione territoriale di coefficienti di produttività qualitativa e quantitativa dei rifiuti per le diverse tipologie di utenze[19].

Al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe**, è stata concessa anche la possibilità di adottare i coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 del dPR n. 158 del 1999, con valori inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento, compresa la possibilità di non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1.**

Quindi una facoltà di deroga al metodo normalizzato, che viene procrastinata non solo per il 2017[20], ma anche al 2018 con la legge di Bilancio 2018[21]. Perciò, la modalità di commisurazione della TARI da parte dei Comuni può avere luogo sulla base di un criterio medio-ordinario (in base alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte) e non sull'effettiva quantità di rifiuti prodotti (c.d. metodo normalizzato).

Una tale deroga, salvo ulteriori rinvii, dovrebbe terminare nel 2019. I Comuni dovranno, allora, necessariamente adottare valori che si collocano all'interno di quelli minimi e massimi indicati dal Dpr. n. 158/1999, dando piena attuazione al principio "*chi inquina paga*".

***

16 Sul punto si veda M. Modugno "*TARI: si cambia ancora con la conversione del salva Roma-ter*" in lex ambiente.it dell' 8 aprile 2014.

17 DPR recante "*Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani", dove viene individuato lo strumento del Piano finanziario relativo al servizio rifiuti*".

18 Si veda "*Il costo dello smaltimento dei rifiuti urbani: "chi inquina paga" tra metodo normalizzato e tariffa corrispettiva*" di G. Galassi in Ambiente Legale Digesta maggio – giugno 2017.

19 Si veda sul punto "*Sui rifiuti i Comuni dovranno scegliere tra tassa e tariffa*", di S. Baldoni, Il Sole 24 Ore del 21 settembre 2018.
Si veda "Il costo dello smaltimento dei rifiuti urbani: "*chi inquina paga" tra metodo normalizzato e tariffa corrispettiva*" di G. Galassi in Ambiente Legale Digesta maggio – giugno 2017.

20 Ai sensi della legge del 28 dicembre 2015, n. 208, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (c. d. legge di stabilità 2016), art. 1, c. 27.

21 Comma 38 della legge del 27 dicembre 2017, n. 205 , recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"*.

CONCLUSIONI

La complessa storia della tassazione rifiuti scivola verso un anno di cambiamenti. Terminato l'anno di transizione occorre, infatti, tenere conto a pieno regime dell'elemento dei fabbisogni standard nella determinazione dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani. Sappiamo che il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 4 ottobre scorso, ha approvato in esame preliminare l'adozione della *Nota metodologica di aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei Comuni per il 2019 e determinazione dei coefficienti di riparto del fabbisogno standard per ciascun comune delle Regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica, gestione del territorio e dell'ambiente-smaltimento rifiuti, funzioni nel settore sociale-servizio di asilo nido, funzioni generali di amministrazione e gestione e controllo, funzioni di polizia locale, di viabilità e territorio, funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale*). La stesura verrà ora sottoposta alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali[22].

Altrettanto, potrebbe terminare la possibilità di derogare al metodo normalizzato, prediletta dai Comuni per ridurre l'impatto tariffario in relazione ad alcune tipologie di attività economiche contrassegnate da elevata produttività di rifiuti. Ciò, quindi, lascia intravedere rincari per i contribuenti.

Attendiamo gli sviluppi.

22 www.ambientelegaledigesta.it, news del 10 ottobre 2018.

CORSO DI FORMAZIONE INTENSIVO

La corretta Gestione dei Rifiuti: tra novità normativa e prassi

Il corso raccoglie tutte le novità normative nel campo dei rifiuti che hanno caratterizzato l'intero 2017 e l'inizio del 2018.
Cosa cambia e cosa tra l'altro resta del Testo Unico Ambientale - D.lgs. 152/2006 - alla luce degli aggiornamenti normativi che hanno interessato la classificazione, il responsabile tecnico, la gestione dei rifiuti, le terre e rocce da scavo.
Particolare attenzione, infine, al sistema sanzionatorio ambientale. Oltre alle già note sanzioni contenute nel Testo Unico Ambientale verranno esaminate quelle contenute nel D.Lgs. 231/2001. Tutti gli argomenti verranno, inoltre, esaminati alla luce delle più importanti novità giurisprudenziali, tendenti a definire il lato pratico della normativa ambientale.

LE NUOVE DATE

MILANO

21 Novembre 2018

BOLOGNA

22 Novembre 2018

ROMA

6 Dicembre 2018

COSTO DEL CORSO

199,00 (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

La validità spazio-temporale delle analisi delle terre e rocce da scavo

di ***NIKY SEBASTIANI***
Avvocato-*Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

Il presente approfondimento si propone di fornire chiarimenti in ordine alla validità delle indagini analitiche condotte sul materiale da escavare *sia* da un punto di vista temporale *che* da un punto di vista spaziale.

In sostanza, si intende fare chiarezza relativamente alle dinamiche operative che devono essere seguite – in merito a tali due citati aspetti - in occasione dell'esecuzione di interventi manutentivi da cui esitano *terre e rocce da scavo*.

Orbene, alla luce del fatto che il D.P.R. 120/2017, ai fini della gestione delle *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti* prevede una disciplina distinta e differenziata tra i *cantieri di grandi dimensioni* e i *cantieri di piccole dimensioni* e *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*, il presente lavoro fornirà i chiarimenti richiesti differenziando espressamente tra queste due tipologie di cantieri.

IN SINTESI

- **Al fine di poter legittimamente gestire le *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti* o come *non rifiuti*, il DPR 120/2017 richiede, tra gli altri requisiti, che le medesime non siano contaminate;**
- **il DPR 120/2017 nulla prevede in ordine alla validità temporale e spaziale delle analisi che devono essere effettate sulle *terre e rocce da scavo*, né per quanto concerne i *cantieri di grandi dimensioni*, né relativamente ai *cantieri di piccole dimensioni e cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*;**
- **pur se non espressamente previsto dalla normativa, la *caratterizzazione ambientale* delle *terre e rocce da scavo* deve essere *necessariamente* eseguita *anche* con riguardo ai *cantieri di piccole dimensioni e cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA;***
- **la *caratterizzazione ambientale* delle *terre e rocce da scavo* deve essere effettuate nel puntuale rispetto delle modalità operative dettagliatamente previste dall'allegato 4 del D.P.R. 120/2017.**

TERRE E ROCCE DA SCAVO

di *Niky Sebastiani*

1. Premesse generali

Al fine di fornire la risposta ai quesiti oggetto del presente contributo editoriale, si ritiene preliminarmente opportuno effettuare un breve *excursus* in ordine a quanto previsto dal D.P.R. 120/2017[1], relativamente della gestione delle *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti*.

Orbene, ai sensi dell'art. 4 co. 2[2] è previsto che al fine di classificare le *terre e rocce da scavo* quali ***sottoprodotti***, quest'ultime devono necessariamente rispettare determinate condizioni.

Invero, il legislatore richiede al *produttore* la presentazione di una specifica documentazione che attesti le successive modalità di utilizzazione delle *terre e rocce da scavo*. In particolare:

- nell'ipotesi in cui le *terre e rocce da scavo* siano prodotte in *cantieri di grandi dimensioni*[3], il soggetto proponente è tenuto a trasmettere alla autorità competente e all'ARPA, almeno novanta giorni prima dell'inizio dei lavori, il c.d. *piano di utilizzo*[4] delle *terre* e *rocce da scavo;*
- nell'ipotesi, invece, in cui le *terre e rocce da scavo* siano prodotte in *cantieri di piccole dimensioni*[5] o in *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA ed AIA*[6] (che, invero, sono soggetti alla medesima disciplina[7]), il soggetto *produttore* è tenuto, almeno quindi-

1 Decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120 "*Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164*".
In particolare, si evidenzia che tale regolamento - abrogando la disciplina prevista dal D.M. 161/2012 e dagli artt. 41 co. 2 e 41-*bis* del D.L. 69/2013 - reca una disciplina unitaria in materia di gestione delle *terre e rocce da scavo*.
Per completezza, si osserva che il nuovo decreto abroga anche l'art. 184-bis co. 2-bis del TUA a mente del quale era previsto che "*Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 agosto 2012, n. 161, adottato in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, si applica solo alle terre e rocce da scavo che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale […]*".

2 Art. 4 co. 2 D.P.R. 120/2017: "*[…] le terre e rocce da scavo per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti requisiti:*
a) sono generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;
b) il loro utilizzo è conforme alle disposizioni del piano di utilizzo di cui all'articolo 9 o della dichiarazione di cui all'articolo 21, e si realizza:
- *nel corso dell'esecuzione della stessa opera nella quale è stato generato o di un'opera diversa, per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;*
- *in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;*

c) sono idonee ad essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
d) soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b)".

3 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. *u)* del DPR 120/2017: "«***cantiere di grandi dimensioni***»: cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere soggette a procedure di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

4 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. *f)* del DPR 120/2017: "«***piano di utilizzo***»: il documento nel quale il proponente attesta, ai sensi dell›articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il rispetto delle condizioni e dei requisiti previsti dall›articolo 184-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dall›articolo 4 del presente regolamento, ai fini dell›utilizzo come sottoprodotti delle terre e rocce da scavo generate in cantieri di grandi dimensioni".

5 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. *t)* del DPR 120/2017: "«***cantiere di piccole dimensioni***»: cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità non superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività e interventi autorizzati in base alle norme vigenti, comprese quelle prodotte nel corso di attività o opere soggette a valutazione d›impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

6 Art. 2 (*definizioni*), comma 1, lett. *v)* del DPR 120/2017: "«***cantiere di grandi dimensioni non sottoposto a VIA o AIA***»: cantiere in cui sono prodotte terre e rocce da scavo in quantità superiori a seimila metri cubi, calcolati dalle sezioni di progetto, nel corso di attività o di opere non soggette a procedure di valutazione di impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale di cui alla Parte II del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152."

7 Ed invero, ai sensi dell'art. Art. 22 (*Cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*) del D.P.R. 120/2017 è previsto che "*1. Le terre e rocce da scavo generate in cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA o AIA,*

ci giorni prima dell'inizio dei lavori di scavo, a trasmettere al Comune del luogo di produzione e all'ARPA una *dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà*[8] la quale, per espressa previsione legislativa, assolve alle funzioni del *piano di utilizzo*.

Effettuato questo breve approfondimento, può a questo punto esaminarsi quanto previsto dalla normativa in ordine alla validità temporale delle analisi e al raggio spaziale di validità delle stesse.

***

2. Sulla validità delle analisi nei *cantieri di grandi dimensioni*

Al fine di individuare l'effettiva validità delle indagini analitiche – sia da un punto di vista temporale che spaziale – condotte nell'ambito dei *cantieri di grandi dimensioni*, si ritiene utile far riferimento all'art. 8[9] del D.P.R. 120/2017.

Nonostante il tenore letterale della disposizione possa essere inteso diversamente, in realtà la medesima deve essere interpretata nel senso che – relativamente ai *cantieri di grandi dimensioni* – per verificare il rispetto dei requisiti previsti dall'allegato 4 (ovverosia, il rispetto delle procedure di *caratterizzazione chimico-fisiche e di accertamento delle qualità ambientali* del materiale prelevato) è necessario eseguire le *procedure di campionamento* previste all'allegato 2. A tal fine, infatti, si evidenzia che l'Allegato 1 del D.P.R. 120/2017 prevede espressamente che "***La caratterizzazione ambientale è svolta dal proponente**, a sue spese, in fase progettuale e, comunque, prima dell'inizio dello scavo, **nel rispetto di quanto riportato agli allegati 2 e 4***".

Orbene, per quanto in questa sede interessa si osserva che il citato Allegato 2[10] **indica espressamente le modalità di campionamento del terreno (differenti a seconda della tipologia di opera da realizzare), finalizzate alla (successiva) effettuazione delle relative**

come definiti nell'articolo 2, comma 1, lettera v), per essere qualificate sottoprodotti devono rispettare i requisiti di cui all'articolo 4, nonché i requisiti ambientali indicati nell'articolo 20. Il produttore attesta il rispetto dei requisiti richiesti mediante la predisposizione e la trasmissione della dichiarazione di cui all'articolo 21 secondo le procedure e le modalità indicate negli articoli 20 e 21".

8 Art. 21 (***dichiarazione di utilizzo per i cantieri di piccole dimensioni***), commi 1 e 2 del DPR 120/2017: "*1. La sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 4, è attestata dal produttore tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, con la trasmissione, anche solo in via telematica, almeno 15 giorni prima dell'inizio dei lavori di scavo, del modulo di cui all'allegato 6 al comune del luogo di produzione e all'Agenzia di protezione ambientale territorialmente competente. Nella dichiarazione il produttore indica le quantità di terre e rocce da scavo destinate all'utilizzo come sottoprodotti, l'eventuale sito di deposito intermedio, il sito di destinazione, gli estremi delle autorizzazioni per la realizzazione delle opere e i tempi previsti per l'utilizzo, che non possono comunque superare un anno dalla data di produzione delle terre e rocce da scavo, salvo il caso in cui l'opera nella quale le terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti sono destinate ad essere utilizzate, preveda un termine di esecuzione superiore. 2. La dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà di cui al comma 1, assolve la funzione del piano di utilizzo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera f)*".

9 Art. 8 del D.P.R. 120/2017: "*1. Gli articoli da 9 a 18 si applicano alla gestione delle terre e rocce da scavo generate nei cantieri di grandi dimensioni, come definiti nell'articolo 2, comma 1, lettera u), che, sulla base della **caratterizzazione ambientale effettuata in conformità agli allegati 1 e 2**, soddisfano i requisiti di qualità ambientale **previsti dall'allegato 4** per le modalità di utilizzo specifico*"

10 In particolare, l'Allegato 2 - per quanto in questa sede interessa – prevede che "***La caratterizzazione ambientale è eseguita preferibilmente mediante scavi esplorativi (pozzetti o trincee) e, in subordine, con sondaggi a carotaggio.***
La densità dei punti di indagine nonché la loro ubicazione sono basate su un modello concettuale preliminare delle aree (campionamento ragionato) o sulla base di considerazioni di tipo statistico (campionamento sistematico su griglia o casuale).
Nel caso in cui si proceda con una disposizione a griglia, il lato di ogni maglia potrà variare da 10 a 100 m a secondo del tipo e delle dimensioni del sito oggetto dello scavo.
I punti d'indagine potranno essere localizzati in corrispondenza dei nodi della griglia (ubicazione sistematica) oppure all'interno di ogni maglia in posizione opportuna (ubicazione sistematica causale).
Il numero di punti d'indagine non può essere inferiore a tre e, in base alle dimensioni dell'area d'intervento, è aumentato secondo i criteri minimi riportati nella tabella seguente.

Dimensione dell'area	*Punti di prelievo*
Inferiore a 2.500 metri quadri	*3*
Tra 2.500 e 10.000 metri quadri	*3 + 1 ogni 2.500 metri quadri*
Oltre i 10.000 metri quadri	*7 + 1 ogni 5.000 metri quadri*

***Nel caso di opere infrastrutturali lineari, il campionamento è effettuato almeno ogni 500 metri lineari di tracciato ovvero ogni 2.000 metri lineari in caso di studio di fattibilità o di progetto di fattibilità tecnica ed economica**, sal-*

analisi chimico-fisiche – da eseguirsi nel rispetto di quanto previsto dall'allegato 4. A titolo esemplificativo, infatti, il campionamento del terreno:

- può essere ragionato;
- può essere a griglia. In tale ipotesi, il lato di ogni maglia potrà variare da 10 a 100 metri, a secondo del tipo e delle dimensioni del sito oggetto dello scavo.
- In ogni caso, il numero dei campionamenti non può essere inferiore a tre e, inoltre, deve essere aumentato in relazione alle dimensioni dell'area d'intervento;
- nel caso di opere infrastrutturali lineari, è effettuato almeno ogni 500 metri lineari di tracciato ovvero ogni 2.000 metri lineari in caso di studio di fattibilità o di progetto di fattibilità tecnica ed economica.

*

Ciò posto, si osserva che il successivo Allegato 4 indica le procedure di *caratterizzazione chimico-fisiche e di accertamento delle qualità ambientali* (e, cioè, le analisi chimico-fisiche) che devono essere eseguite per verificare che il materiale escavato possieda le *qualità ambientali* di cui all'art. 4 co. 2 lett. d) del D.P.R. 120/2017 (e, in particolare, che non siano superati i valori delle *Concentrazioni Soglia di Contaminazione* di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)[11].

In questa sede si ritiene superfluo indicare le specifiche modalità tecniche di esecuzione delle analisi chimico-fisiche, a tal fine facendo espresso rimando a quanto indicato nel citato allegato[12].

*

Alla luce di quanto sopra esaminato – in merito ai *cantieri di grandi dimensioni* - emerge che la normativa in scrutinio, pur disciplinando puntualmente:

- *sia* le modalità di campionamento del terreno;
- *che* le modalità di svolgimento delle analisi chimico-fisiche,

va diversa previsione del piano di utilizzo, determinata da particolari situazioni locali, quali, la tipologia di attività antropiche svolte nel sito; in ogni caso è effettuato un campionamento ad ogni variazione significativa di litologia. ***Nel caso di scavi in galleria, la caratterizzazione è effettuata prevedendo almeno un sondaggio e, comunque, un sondaggio indicativamente ogni 1000 metri lineari di tracciato ovvero ogni 5.000 metri lineari in caso di studio di fattibilità o di progetto di fattibilità tecnica ed economica****, con prelievo, alla quota di scavo, di tre incrementi per sondaggio, a formare il campione rappresentativo; in ogni caso è effettuato un campionamento ad ogni variazione significativa di litologia.*

La profondità d'indagine è determinata in base alle profondità previste degli scavi. I campioni da sottoporre ad analisi chimico-fisiche sono almeno:

- *campione 1: da 0 a 1 m dal piano campagna;*
- *campione 2: nella zona di fondo scavo;*
- *campione 3: nella zona intermedia tra i due.*

Per scavi superficiali, di profondità inferiore a 2 metri, i campioni da sottoporre ad analisi chimico-fisiche sono almeno due: uno per ciascun metro di profondità*".*

11 Ed invero, a conferma di quanto indicato in narrativa, si osserva che:

- lo stesso Allegato 4 prevede espressamente che "***Il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 184-bis, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, è garantito quando il contenuto di sostanze inquinanti all'interno delle terre e rocce da scavo,*** *comprendenti anche gli additivi utilizzati per lo scavo,* ***sia inferiore alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC), di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica, o ai valori di fondo naturali";***
- l'art. 10 (*Terre e rocce conformi alle concentrazioni soglia di contaminazione – CSC*) co. 1 del decreto prevede che "*1. Qualora nelle terre e rocce da scavo le concentrazioni dei parametri di cui all'allegato 4 non superino le concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di produzione e del sito di destinazione indicati nel piano di utilizzo, il piano di utilizzo è predisposto e trasmesso secondo le procedure indicate nell'articolo 9*".

12 Allegato 4 (*PROCEDURE DI CARATTERIZZAZIONE CHIMICO-FISICHE E ACCERTAMENTO DELLE QUALITA' AMBIENTALI*)

"*Le procedure di caratterizzazione ambientale delle terre e rocce da scavo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) sono riportate di seguito.*

I campioni da portare in laboratorio o da destinare ad analisi in campo sono privi della frazione maggiore di 2 cm (da scartare in campo) e le determinazioni analitiche in laboratorio sono condotte sull'aliquota di granulometria inferiore a 2 mm. La concentrazione del campione è determinata riferendosi alla totalità dei materiali secchi, comprensiva anche dello scheletro campionato (frazione compresa tra 2 cm e 2 mm). Qualora si abbia evidenza di una

tuttavia, **nulla prevede in ordine alla validità temporale e spaziale delle analisi**.

Pertanto, in assenza di puntuali indicazioni normative (nonché dottrinali e/o giurisprudenziali) su tali punti, al fine di dare risposta ai quesiti oggetto del presente contributo occorre far riferimento ad ulteriori disposizioni del D.P.R. 120/2017, nonché ai principi informatori della normativa ambientale – dai quali, appunto, ricavare principi e ragionevoli interpretazioni in questa sede applicabili.

---

contaminazione antropica anche del sopravaglio le determinazioni analitiche sono condotte sull'intero campione, compresa la frazione granulometrica superiore ai 2 cm, e la concentrazione è riferita allo stesso. In caso di terre e rocce provenienti da scavi di sbancamento in roccia massiva, ai fini della verifica del rispetto dei requisiti ambientali di cui all'articolo 4 del presente regolamento, la caratterizzazione ambientale è eseguita previa porfirizzazione dell'intero campione.

Il set di parametri analitici da ricercare è definito in base alle possibili sostanze ricollegabili alle attività antropiche svolte sul sito o nelle sue vicinanze, ai parametri caratteristici di eventuali pregresse contaminazioni, di potenziali anomalie del fondo naturale, di inquinamento diffuso, nonché di possibili apporti antropici legati all'esecuzione dell'opera. Il set analitico minimale da considerare è quello riportato in Tabella 4.1, fermo restando che la lista delle sostanze da ricercare deve essere modificata ed estesa in considerazione delle attività antropiche pregresse.

Fatta salva la ricerca dei parametri caratteristici di eventuali pregresse contaminazioni, di potenziali anomalie del fondo naturale, di inquinamento diffuso, nonché di possibili apporti antropici legati all'esecuzione dell'opera, nel caso in cui in sede progettuale sia prevista una produzione di materiale di scavo compresa tra i 6.000 ed i 150.000 metri cubi, non è richiesto che, nella totalità dei siti in esame, le analisi chimiche dei campioni delle terre e rocce da scavo siano condotte sulla lista completa delle sostanze di Tabella 4.1. Il proponente nel piano di utilizzo di cui all'allegato 5, potrà selezionare, tra le sostanze della Tabella 4.1, le «sostanze indicatrici»: queste consentono di definire in maniera esaustiva le caratteristiche delle terre e rocce da scavo al fine di escludere che tale materiale sia un rifiuto ai sensi del presente regolamento e rappresenti un potenziale rischio per la salute pubblica e l'ambiente.

Tabella 4.1 - Set analitico minimale

Arsenico
Cadmio
Cobalto
Nichel
Piombo
Rame
Zinco
Mercurio
Idrocarburi C>12
Cromo totale
Cromo VI
Amianto
BTEX (*)
IPA (*)
(*) Da eseguire nel caso in cui l'area da scavo si collochi a 20 m di distanza da infrastrutture viarie di grande comunicazione e ad insediamenti che possono aver influenzato le caratteristiche del sito mediante ricaduta delle emissioni in atmosfera. Gli analiti da ricercare sono quelli elencati alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, Parte Quarta, Titolo V, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

I risultati delle analisi sui campioni sono confrontati con le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica.

Le analisi chimico-fisiche sono condotte adottando metodologie ufficialmente riconosciute per tutto il territorio nazionale, tali da garantire l'ottenimento di valori 10 volte inferiori rispetto ai valori di concentrazione limite. Nell'impossibilità di raggiungere tali limiti di quantificazione sono utilizzate le migliori metodologie analitiche ufficialmente riconosciute per tutto il territorio nazionale che presentino un limite di quantificazione il più prossimo ai valori di cui sopra.

Il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 184-bis, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, è garantito quando il contenuto di sostanze inquinanti all'interno delle terre e rocce da scavo, comprendenti anche gli additivi utilizzati per lo scavo, sia inferiore alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC), di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica, o ai valori di fondo naturali. Qualora per consentire le operazioni di scavo sia previsto l'utilizzo di additivi che contengono sostanze inquinanti non comprese nella citata tabella, il soggetto proponente fornisce all'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) la documentazione tecnica necessaria a valutare il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 4. Per

Orbene, relativamente alla *validità temporale* delle indagini analitiche eseguite, si ritiene che una importante indicazione sul punto possa desumersi dall'art. 14 co. 1 e 2[13] del D.P.R. 120/2017. Tale disposizione, invero, prevede espressamente che alla scadenza del *Piano di Utilizzo* le *terre e rocce da scavo* debbano obbligatoriamente essere considerate quali *rifiuti* (e non più *sottoprodotti*). In particolare, quindi, attraverso tale disposizione il Legislatore ha previsto che **le *terre e rocce da scavo* derivanti dalla realizzazione di un'*opera***[14] (che dia luogo a *cantieri di grandi dimensioni*), **possono usufruire della disciplina di favore prevista dal decreto** – e, quindi, essere gestite come *sottoprodotti* – **a condizione che vengano utilizzate** nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi, **entro il termine di validità/scadenza del *Piano di Utilizzo*.**

Può quindi ritenersi che **il Legislatore ritenga valido quanto espressamente indicato nel *Piano di Utilizzo*** – ivi comprese, le risultanze della *caratterizzazione ambientale* delle *terre e rocce da scavo* eseguita in fase progettuale - **esclusivamente *fino* alla data di validità dello stesso.**

In sostanza, si può affermare che **le (risultanze delle) analisi chimico-fisiche effettuate sulle *terre e rocce da scavo* abbiano una validità temporale coincidente con la durata del *Piano di Utilizzo***[15].

Quanto sopra sta a significare che **una volta scaduto il *Piano di Utilizzo*** (e, in ogni caso, qualora l'inizio dei lavori non avvenga entro due anni dalla presentazione del medesimo) **le analisi chimico-fisiche delle *terre e rocce da scavo* perdono "validità" e, quindi, non possono più essere legittimamente utilizzate per ritenere integrata la condizione di cui alla lett. d) del D.P.R. cit.** (e, cioè, per gestire le *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti*).

Per completezza, infine, si osserva che la normativa ***non indica*** espressamente la durata massima di validità del *Piano di Utilizzo*. Ed invero, il citato art. 14 si limita a prevedere che la durata del Piano è indicata nello stesso e che, in ogni caso, l'inizio dei lavori deve avvenire entro due anni dalla presentazione del medesimo.

*

Per quanto concerne, invece, la *validità spaziale* delle indagini analitiche delle *terre e rocce da scavo* (ovverosia il raggio spaziale di validità delle stesse), importanti indicazioni potrebbero desumersi dal già citato allegato 2 del D.P.R. cit. Tale allegato, come sopra esposto, individua le modalità tecniche e la densità dei campionamenti del terreno - differenziate a seconda della tipologia di opera da realizzare.

Tuttavia, a bene vedere **tali indicazioni operative sono valevoli *esclusivamente* per la realizzazione di una determinata e singola *opera*** – così come definita dall'art. 2 co. 1 lett. aa) del regolamento (e, cioè, *esclusivamente* per il relativo cantiere).

Pertanto, deve ritenersi che le prescrizioni che indicano la frequenza/densità spaziale del campionamento

verificare che siano garantiti i requisiti di protezione della salute dell'uomo e dell'ambiente, ISS e ISPRA prendono in considerazione il contenuto negli additivi delle sostanze classificate pericolose ai sensi del regolamento (CE) n. 1272/2008, relativo alla classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze e delle miscele (CLP), al fine di appurare che tale contenuto sia inferiore al «valore soglia» di cui all'articolo 11 del citato regolamento per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale e al «limite di concentrazione» di cui all'articolo 10 del medesimo regolamento per i siti ad uso commerciale e industriale. L'ISS si esprime entro 60 giorni dal ricevimento della documentazione, previo parere dell'ISPRA. Il parere dell'Istituto Superiore di Sanità è allegato al piano di utilizzo […]".

13 Art. 14 (*Efficacia del piano di utilizzo*) co. 1 e 2 del D.P.R. 120/2017: "*1. **Nel piano di utilizzo è indicata la durata del piano stesso**. Salvo deroghe espressamente motivate dall'autorità competente in ragione delle opere da realizzare, l'inizio dei lavori avviene entro due anni dalla presentazione del piano di utilizzo.*
*2. **Allo scadere dei termini di cui al comma 1, viene meno la qualifica di sottoprodotto delle terre e rocce da scavo** con conseguente obbligo di gestire le stesse come rifiuti ai sensi della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".*

14 Ai sensi dell'art. 2 co. 1 lett. aa) del D.P.R. 120/2017, per «*opera*» si intende "*il risultato di un insieme di lavori che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile, sia quelle di difesa e di presidio ambientale e di ingegneria naturalistica*".

15 Per completezza, inoltre, si evidenzia che tale principio era già presente durante la vigenza della precedente disciplina relativa alle terre e rocce da scavo derivanti da opere ed attività soggette a VIA o AIA – ossia il D.M. 161/2012 – la quale, infatti, all'art. 5 (*Piano di Utilizzo*) co. 6 e 7 prevedeva espressamente che "*6. **Il Piano di Utilizzo definisce la durata di validità del piano stesso**. Decorso tale termine temporale il Piano di Utilizzo cessa di produrre effetti ai sensi del presente regolamento. Salvo deroghe espressamente motivate dall'Autorità competente in ragione delle opere da realizzare, l'inizio dei lavori deve avvenire entro due anni dalla presentazione del Piano di Utilizzo.*
*7. **Allo scadere dei termini di cui al comma 6, viene meno la qualifica di sottoprodotto del materiale da scavo** con conseguente obbligo di gestire il predetto materiale come rifiuto ai sensi e per gli effetti dell'articolo 183, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 152 del 2006. Resta impregiudicata la facoltà di presentare, entro i due mesi antecedenti la scadenza dei predetti termini, un nuovo Piano di Utilizzo che ha la durata massima di un anno*".

hanno valore *esclusivamente "all'interno"* della singola *opera* (e, cioè, di quel determinato cantiere) – a prescindere dalla circostanza che nelle vicinanze/adiacenze sia presente/sarà presente un altro cantiere (per la realizzazione di *un'altra* opera) da cui esiteranno ulteriori *terre e rocce da scavo*.

Per tali ragioni, applicando analogicamente quanto previsto dal citato allegato 2 in ordine alla frequenza/densità spaziale dei campionamenti, ad avviso dello scrivente deve ritenersi che **le analisi chimico-fisiche condotte nell'ambito di un determinato cantiere hanno validità** (e, cioè, sono rilevanti ai fini della sussistenza delle condizioni del *sottoprodotto*[16]) ***esclusivamente*** **nell'ambito del medesimo cantiere, con la conseguenza che qualora debba essere eseguita un'altra *opera*** (che dia luogo ad un ***altro*** *cantiere di grandi dimensioni*), **le risultanze di tali analisi chimico-fisiche non possono essere utilizzate neppure qualora tale ulteriore cantiere si trovi in prossimità/nelle adiacenze del primo.**

D'altra parte, anche se ubicati estremamente vicini tra loro, **si tratta pur sempre di due distinti cantieri - che richiedono, quindi, la predisposizione di due differenti ed autonomi *Piani di Utilizzo*.**

Detto diversamente, **le analisi chimico-fisiche hanno una validità spaziale coincidente con l'estensione territoriale del *Piano di Utilizzo* al quale afferiscono.**

Alla luce di quanto sopra argomentato può quindi affermarsi che, **qualora si debba eseguire un (ulteriore) lavoro (*rectius*, una ulteriore *opera*) anche laddove quest'ultimo si trovi nelle immeditate vicinanze di un'altra *opera* (e, quindi, di un *altro* cantiere), le analisi chimico-fisiche eseguite in tale sede non potranno essere ritenute valide nell'ambito del nuovo lavoro** – ai fini della dimostrazione della sussistenza della condizione di cui alla lett. d) dell'art. 4 co. 2 del D.P.R. 120/2017.

Ciò sta a significare che **nell'ipotesi appena prospettata dovranno in ogni caso essere condotti** nuovi campionamenti (secondo le prescrizioni dell'allegato 2) e, soprattutto, **nuove analisi chimico-fisiche** (nel rispetto dell'allegato 4) – a prescindere, quindi, dalla circostanza che il nuovo cantiere è ubicato/sarà ubicato nelle immediate vicinanze di un altro cantiere.

Inoltre, ad avviso dello scrivente deve ritenersi che, in assenza di specifiche indicazioni normative sul punto, **tale interpretazione sia quella maggiormente aderente al *principio di precauzione*** di cui all'art. 178[17] del TUA.

Ed invero, **si reputa che l'utilizzo – per la realizzazione di una nuova *opera* – delle risultanze delle analisi chimico-fisiche indicate nel *Piano di Utilizzo* relativo ad un altro (differente) cantiere ubicato nelle estreme vicinanze del primo, sia contrario al citato *principio di precauzione*** il quale, infatti, tra due possibili soluzioni alternative, impone di privilegiare sempre e comunque la scelta maggiormente cautelativa per l'ambiente.

Inoltre, a valle delle considerazione svolte, deve evidenziarsi che nessuna indicazione – relativamente alla validità spaziale delle indagini analitiche delle *terre e rocce da scavo* – si rinviene neppure nell'allegato 4 del D.P.R. 120/2017 (che, come visto, indica le modalità di effettuazione delle analisi chimico-fisiche dei campioni prelevati). Anzi, a ben vedere, nella misura in cui tale allegato prevede che "*Il rispetto dei requisiti di qualità ambientale di cui all'articolo 184-bis, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, è garantito quando il contenuto di sostanze inquinanti all'interno delle terre e rocce da scavo, comprendenti anche gli additivi utilizzati per lo scavo, sia inferiore alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC), di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,* ***con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica****, o ai valori di fondo naturali*", deve ritenersi che *anche* il medesimo attribuisca implicitamente rilevanza (*rectius*, validità, valore) alle analisi chimico-fisiche effettuate, *esclusivamente* in riferimento allo specifico *Piano di Utilizzo* (e, quindi, al cantiere) in relazione al quale sono state realizzate.

***

3. Sulla validità delle analisi nei *cantieri di piccole dimensioni e nei cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*

Per quanto concerne la validità delle indagini analitiche – sia da un punto di vista temporale che spaziale – condotte nell'ambito dei *cantieri di piccole dimensioni* e dei *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA* (che, come visto, sono soggetti alla medesima disciplina), è preliminarmente opportuno verificare se, effettivamente, in relazione a tali cantieri sussista un reale obbligo di effettuazione di analisi chimico-fisiche del materiale da escavare.

16 E, in particolare, ai fini della sussistenza della condizione di cui alla lett. d) dell'art. 4 co. 2 del D.P.R. 120/2017.

17 Art. 178 (*Principi*) del TUA: "*1.* ***La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione****, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga […]*".

**

3.1. Sull'obbligo di effettuazione della *caratterizzazione ambientale* nei cantieri in esame

In primo luogo deve osservarsi che dall'esame della *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21 del D.P.R. 120/2017 – relativa, appunto, ai *cantieri di piccole dimensioni* (ma valida anche per quelli di *grandi dimensioni non sottoposti a VIA/AIA*) – emerge che, a differenza di quanto prescritto dall'allegato 5 per il *Piano di Utilizzo* (relativo ai *cantieri di grandi dimensioni*), non vi è una specifica sezione dedicata all'indicazione delle risultanze della *caratterizzazione ambientale* delle *terre e rocce da scavo*.

Sembrerebbe, quindi, che la procedura (semplificata) prevista per i cantieri in esame non richieda l'effettuazione di specifiche indagine analitiche sui campioni del materiale da escavare. Purtuttavia, pur se non espressamente prevista nel modello relativo alla *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21, si ritiene che **la *caratterizzazione ambientale* delle *terre e rocce da scavo* debba essere *necessariamente* eseguita *anche* in tale ipotesi**.

A tal fine, infatti, si osserva che:

- l'art. 4 co. 2 lett. d) del D.P.R. 120/2017 prevede che "*[…] le terre e rocce da scavo per essere qualificate sottoprodotti devono soddisfare i seguenti requisiti: […] d) soddisfano i requisiti di qualità ambientale espressamente previsti dal Capo II o dal Capo III o dal Capo IV del presente regolamento, per le modalità di utilizzo specifico di cui alla lettera b)*";
- l'art. 20 co. 1 del D.P.R. 120/2017 prevede espressamente che "*Le disposizioni del presente Capo* (*ndr*: che, appunto, disciplinano la gestione delle TRS come sottoprodotti) *si applicano alle terre e rocce da scavo prodotte in cantieri di piccole dimensioni […] se, con riferimento ai requisiti ambientali di cui all'articolo 4, **il produttore dimostra**, qualora siano destinate a recuperi, ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo, **che non siano superati i valori delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui alle colonne A e B, Tabella 1, Allegato 5, al Titolo V, della Parte IV, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con riferimento alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione** […]*".

D'altra parte, è evidente che il mancato superamento dei valori delle CSC di cui alle colonne A e B, Tab. 1, All. 5, al Titolo V, Parte IV, del TUA [e, quindi, la non contaminazione del materiale (e, cioè, la sussistenza dei requisiti di *qualità ambientale* di cui all'art. 4 co. 2 lett. d)] può essere dimostrato *esclusivamente* attraverso l'effettuazione di specifici campionamenti ed analisi preventive del materiale da escavare. In sostanza, solo attraverso l'effettuazione di specifiche analisi chimico-fisiche del materiale da escavare il *produttore* sarà in grado di dimostrare la ricorrenza dei requisiti di cui all'art. 4 ed avere gli elementi a supporto per sostenere i controlli degli enti competenti (*Comune del luogo di produzione* e ARPA)[18].

Tale implicito obbligo, tra l'altro, è chiaramente confermato anche dalle *Linee Guida* emanata dall'ARPA Piemonte[19] le quali, infatti, relativamente ai *cantieri di piccole dimensioni* e ai *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA* precisano espressamente che "***non sembra che ci si possa esimere dall'avere una certificazione analitica***[20]".

Ciò posto, relativamente alle concrete modalità di effettuazione della *caratterizzazione ambientale*, in assenza di specifiche indicazioni normative - e mutuando quanto previsto per i *cantieri di grandi dimensioni* - **si ritiene che le medesime debbano essere effettuate secondo le modalità dettagliatamente previste dal citato allegato 4 del D.P.R. 120/2017**. Tale circostanza, infatti, è espressamente confermata dal-

18 Per completezza, deve precisarsi che, in assenza di specifiche indicazioni in tal senso, si ritiene che le risultanze della *caratterizzazione ambientale* debbano essere *necessariamente* precostituite rispetto alla *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21 cit. (nonostante non obbligatoriamente allegate alla medesima dichiarazione). In sostanza, anche nel caso di *cantieri di piccole dimensioni o cantieri di grandi non sottoposti a VIA/AIA*, l'effettuazione di specifiche indagini analitiche (attraverso cui dimostrare il mancato superamento delle CSC) è necessaria e, soprattutto, preventiva rispetto all'effettuazione dello scavo (va eseguita in fase progettuale e "*prima dell'inizio dello scavo*") per poter qualificare e gestire le *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti*.

19 "*Terre e rocce da scavo – d.p.r. n. 120 del 13 giugno 2017*" Arpa Piemonte – Area Funzionale Tecnica, in www.arpa.piemonte.gov.it.

20 In particolare, sul punto le citate *Linee Guida* prevedono che "*Si ricorda infatti che, in base a quanto prescritto dal comma 1 dell'articolo 20 del D.P.R., **il produttore deve "dimostrare" il rispetto dei limiti tabellari** e la sussistenza di tale condizione è attestata tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; è perciò opportuno che il dichiarante disponga di una certificazione analitica, in considerazione del fatto che si assume la responsabilità (anche penale) del rispetto di tali limiti*".

le citate *Linee Guida* dell'ARPA Piemonte[21].

Infine, relativamente al numero dei campioni da prelevare, in assenza di puntuali indicazioni normative, lo scrivente – aderendo, tra l'altro, a quanto sul punto chiarito dalle citate *Linee Guida* dell'ARPA Piemonte[22] - **ritiene che sia opportuna una valutazione concreta, caso per caso, da parte del tecnico che esegue il campionamento fermo restando che, tuttavia, l'effettivo numero di campioni/campione prelevati dovrà essere sufficientemente rappresentativo del materiale che si intende escavare[23].**

**

3.2. Sulla validità delle analisi

Accertato che l'obbligo di effettuazione di specifiche analisi chimico-fisiche sussiste *anche* in riferimento ai *cantieri di piccole dimensioni* e ai *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*, può a questo punto individuarsi quale sia la validità temporale e spaziale delle medesime.

Orbene, analogamente ai *cantieri di grandi dimensioni*, **la normativa in scrutinio non prevede nulla in merito alla validità temporale e spaziale delle analisi condotte nell'ambito dei cantieri in parola.**

Tuttavia, ad avviso dello scrivente **non sussistono ragionevoli motivi per non ritenere applicabili (anche) ai cantieri in esame le conclusioni sopra fornite relativamente ai *cantieri di grandi dimensioni*.** Ed invero, è evidente che **la *ratio* sottesa alla normativa in esame** [che è quella di consentire la gestione delle *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti* (anziché come *rifiuti*), purché, ovviamente, siano rispettate le condizioni ivi puntualmente indicate] è la medesima ***sia* per i *cantieri di grandi dimensioni che* per i *cantieri di piccole dimensioni* e i *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*.**

Pertanto, in ossequio al *principio di precauzione*, deve ritenersi che (analogamente a quanto concluso per i *cantieri di grandi dimensioni*) anche per i *cantieri di piccole dimensioni* e i *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*:

- da un punto di vista temporale, **le risultanze delle analisi chimico-fisiche effettuate sulle *terre e rocce da scavo* hanno una validità coincidente con quella della *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21 del D.P.R. 120/2017[24].**
- Pertanto, **una volta superati i termini di validità della *dichiarazione di utilizzo*, le analisi chimico-fisiche delle *terre e rocce da scavo* perdono "valore" e, quindi, non possono più essere legittimamente utilizzate per ritenere integrata la condizione di cui alla lett. d) del D.P.R. cit.[25];**
- da un punto di vista spaziale, **le analisi chimico-fisiche effettuate nell'ambito di un deter-**

21 Ed invero, le *Linee Guida* dell'ARPA Piemonte - relativamente ai *cantieri di piccole dimensioni* e ai *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA* – chiariscono che "***Le modalità di campionamento e analisi** per definire le caratteristiche ambientali delle terre e rocce da scavo e verificare il rispetto dei criteri definiti dall'art. 4 del D.P.R. **sono quelle riportate nell'Allegato 4 del D.P.R. stesso e valgono per tutte le tipologie di cantieri**, anche se il testo dell'Allegato sembrerebbe indirizzato ai soli grandi cantieri*

22 Sul punto, invero, le citate *Linee Guida* prevedono che "*Per il numero di campioni da prelevare, […] per i piccoli cantieri si ritiene debba essere fatta una valutazione caso per caso a cura del tecnico che effettua il campionamento, garantendo in ogni caso che il campione o i campioni prelevati siano rappresentativi delle terre e rocce che si intendono movimentare*".

23 Inoltre, sempre in ordine al numero di campioni da prelevare si ritiene che, in forza del *principio di precauzione*, potrebbe comunque farsi riferimento - **ove compatibili** - alle indicazioni fornite dall'allegato 2 in merito ai *cantieri di grandi dimensioni*.

24 Per completezza, si osserva che la normativa ***non indica*** espressamente la durata massima di validità della *dichiarazione di utilizzo*. Ed invero, l'art. 21 co. 1 e 4 si limita a prevedere che "*1. […] **Nella dichiarazione il produttore indica […] i tempi previsti per l'utilizzo, che non possono comunque superare un anno dalla data di produzione delle terre e rocce da scavo**, salvo il caso in cui l'opera nella quale le terre e rocce da scavo qualificate come sottoprodotti sono destinate ad essere utilizzate, preveda un termine di esecuzione superiore.*
*4. **I tempi previsti per l'utilizzo delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti possono essere prorogati una sola volta e per la durata massima di sei mesi**, in presenza di circostanze sopravvenute, impreviste o imprevedibili […]*".
Inoltre, così come indicato dall'allegato 6, la *dichiarazione di utilizzo* deve contenere un'apposita sezione (*Sezione E: tempi previsti per l'utilizzo*) ove – per quanto in questa sede rileva - deve risultare:
- la data presunta di inizio dell'attività di scavo;
- la data presunta di ultimazione dell'attività di scavo;
- la data presunta di inizio dell'attività di utilizzo;
- la data presunta di ultimazione dell'attività di utilizzo.

25 Ed invero, pur se non espressamente previsto dal regolamento, si ritiene che – analogamente a quanto sancito dall'art. 14 co. 2 per il *Piano di Utilizzo* – una volta superati i termini di validità della *dichiarazione di utilizzo*, venga meno la qualifica di *sottoprodotto* del materiale escavato, con conseguente obbligo di gestire il medesimo come rifiuto.

minato cantiere sono ritenute rilevanti (ai fini della sussistenza delle condizioni del *sottoprodotto*) ***esclusivamente*** **nell'ambito di tale cantiere, con la conseguenza che qualora debba essere eseguita un'altra *opera*** (che dia luogo ad un ***altro*** cantiere, seppur ubicato in prossimità/nelle adiacenze del primo), **tali analisi chimico-fisiche non possono essere ritenuti rilevanti e, quindi, utilizzate.**

Ed invero, **pur se ubicati estremamente vicini tra loro, si tratta pur sempre di due distinti cantieri - che richiedono, quindi, la predisposizione di due differenti ed autonome *dichiarazioni di utilizzo*** (sostanzialmente, quindi, tali analisi hanno *"valore"* ***esclusivamente*** con riguardo alla *dichiarazioni di utilizzo* alla quale afferiscono).

Ciò posto, si osserva che - stante che, come sostenuto da attenta dottrina[26], la scopo principale della normativa (D.P.R. 120/2017) è quello di *incrementare* ed *agevolare* il ricorso alla gestione delle *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti*, semplificando le procedure e riducendo gli oneri documentali di gestione - potrebbe tentare di sostenersi che le analisi chimico-fisiche effettuate nell'ambito di un determinato cantiere possano essere (ri)utilizzate *anche* nell'ambito di cantieri ubicati in prossimità dello stesso (oppure in cantieri successivamente allestiti nel medesimo sito) – in tal modo prospettando un'interpretazione più elastica e meno stringente della validità spazio-temporale delle medesime.

Tuttavia, nonostante l'evidente suggestione che alimenta l'ebbrezza di sposare siffatta interpretazione (evidentemente di favore per il produttore/esecutore), **si ritiene che la medesima non sia aderente al noto *principio di precauzione*[27] e, per tale ragione, inidonea a legittimare il *modus operandi* sopra prospettato.**

A ben vedere, infatti, **le analisi chimico-fisiche eseguite sul materiale da escavare in un determinato sito ai fini della realizzazione di una specifica *opera*** [che dimostrano il mancato superamento dei valori delle CSC e, quindi – in forza della non contaminazione del medesimo - la sussistenza dei requisiti di qualità ambientale di cui all'art. 4 co. 2 lett. d)] **non forniscono alcuna oggettiva certezza in ordine al fatto che:**

- **le *terre e rocce da scavo* di un altro sito - ubicato in prossimità del primo – posseggano le medesime caratteristiche chimico-fisiche delle prime;**
- **il materiale da escavare nel medesimo sito – tuttavia in un periodo successivo all'effettuazione delle indagini analitiche** (e, quindi, le *terre e rocce da scavo* di un'*opera* temporalmente posteriore da eseguire sul medesimo sito) - **possieda *ancora* le caratteristiche chimico-fisiche emerse in occasione di tali analisi,**

e, quindi, che tale materiale possa essere legittimamente gestito come *sottoprodotto* (e, in particolare, che possieda i requisiti di qualità ambientale di cui all'art. 4 co. 2 lett. d) del D.P.R. 120/2017).

Pertanto, ad avviso dello scrivente – e in osservanza del *principio di precauzione* – **deve necessariamente ribadirsi quanto sopra concluso in ordine alla validità spazio-temporale delle analisi chimico-fisiche eseguite nell'ambito dei cantieri in esame.**

*

Fermo restando quanto sinora argomentato in ordine alla validità spazio-temporale delle analisi condotte sia nell'ambito dei *cantieri di grandi dimensioni* che dei *cantieri di piccole dimensioni* e *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA*, è tuttavia doveroso precisare che ogni qualvolta in cui le caratteristiche chimico-fisiche delle *terre e rocce da scavo* – una volta escavate - dovessero modificarsi per ragioni sconosciute allo scrivente, potrebbe rendersi necessario valutare caso per caso l'effettiva esigenza di procedere ad una nuova verifica della sussistenza dei requisiti di *qualità ambientali* di cui all'art. 4 co. 2 lett. d) (e, quindi, la necessità di procedere all'effettuazione di nuove indagini analitiche).

***

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato può sinteticamente affermarsi che:

- relativamente ai *cantieri di grandi dimensioni*:
  - da un punto di vista *temporale*, le risultanze delle analisi chimico-fisiche effettuate sulle *terre e rocce da scavo* hanno una validità coincidente con la durata del *Piano di Utilizzo*. Pertanto, una volta che il medesimo è scaduto (e, in ogni caso, qualora l'inizio dei lavori non avvenga entro due anni dalla presentazione del medesimo) le stesse perdono

26 L.COLLINA, "*Il nuovo D.P.R. sulle terre e rocce da scavo*" in www.tuttoambiente.it

27 Come noto, il *principio di precauzione* impone che tra due possibili soluzioni alternative, deve essere privilegiata sempre e comunque la scelta maggiormente cautelativa per l'ambiente.

"validità" e, quindi, non possono più essere legittimamente utilizzate per ritenere integrata la condizione di cui alla lett. d) del D.P.R. 120/2017 (e, cioè, per gestire le *terre e rocce da scavo* come *sottoprodotti*);

- da un punto di vista *spaziale*, le analisi chimico-fisiche condotte nell'ambito di un determinato cantiere hanno validità (e, cioè, sono rilevanti ai fini della sussistenza delle condizioni del *sottoprodotto*) *esclusivamente* nell'ambito del medesimo cantiere, con la conseguenza che qualora debba essere eseguita un'altra *opera* (che dia luogo ad un *altro cantiere di grandi dimensioni*), le risultanze di tali analisi chimico-fisiche non possono essere utilizzate neppure qualora tale ulteriore cantiere si trovi in prossimità/nelle adiacenze del primo. In sostanza, le analisi chimico-fisiche hanno una validità spaziale coincidente con l'estensione territoriale dell'opera prevista dal *Piano di Utilizzo* al quale afferiscono.

• relativamente ai *cantieri di piccole dimensioni* e ai *cantieri di grandi dimensioni non sottoposti a VIA e AIA* – accertato che la *caratterizzazione ambientale* deve essere eseguita *anche* in tale ipotesi:

- da un punto di vista *temporale*, le risultanze delle analisi chimico-fisiche effettuate sulle *terre e rocce da scavo* hanno una validità coincidente con quella della *dichiarazione di utilizzo* (art. 21). Pertanto, una volta superati i termini di validità del medesimo, le analisi chimico-fisiche perdono "valore" e, quindi, non possono più essere legittimamente utilizzate per ritenere integrata la condizione di cui alla lett. d) del D.P.R. 120/2017;
- da un punto di vista *spaziale*, le analisi chimico-fisiche effettuate nell'ambito di un determinato cantiere sono ritenute valide (ai fini della sussistenza delle condizioni del *sottoprodotto*) *esclusivamente* nell'ambito di tale cantiere, con la conseguenza che qualora debba essere eseguita un'altra *opera* (che dia luogo ad un *altro* cantiere, seppur ubicato in prossimità/nelle adiacenze del primo), tali analisi chimico-fisiche non possono essere ritenuti rilevanti e, quindi, utilizzate.

TRACCIABILITÀ di *Giulia Ursino*

Invio IV copia del formulario via p.e.c.: soluzione praticabile o meramente auspicabile?

di ***GIULIA URSINO***
Avvocato-*Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

L'evoluzione della *tecnica* e della *tecnologia* tende verso una sempre maggiore informatizzazione dei *procedimenti* e dei *processi*.

Di qui l'esigenza di dare una regolamentazione più compiuta alla possibilità di adempiere agli obblighi connessi alla *tracciabilità* dei rifiuti, ed alle conseguenti *responsabilità ambientali*, per il tramite di *sistemi informatizzati*.

È stata così consentita, la possibilità di inviare la *IV copia del formulario* anche via p.e.c., al fine di dimostrare l'esatto adempimento degli obblighi connessi ad una corretta *gestione dei rifiuti*.

La normativa in parola, purtuttavia, sebbene pregevole, si presenta come fonte di future contraddizioni. Ed invero, la previsione di una *mera facoltà* (e non già di un *obbligo*) in capo al Ministero dell'Ambiente di delineare le precise *modalità operative* di tale invio informatico, rischia di ingenerare – nelle more di tale emanazione - prassi difformi tra gli operatori del settore, suscettibili di sfociare in sanzioni, laddove l'organo preposto al controllo non reputi adeguate le modalità di trasmissione e conservazione utilizzate.

IN SINTESI

- **La c.d. *Legge di Bilancio 2018* (L. 205/2017) - all'art. 1, comma 1135 – nell'introdurre l'art. 194-*bis* del Testo Unico Ambientale, ha ammesso la possibilità di trasmettere la quarta copia del formulario di trasporto dei rifiuti, anche mediante posta elettronica certificata;**
- **l'invio della quarta copia del formulario tramite PEC, deve considerarsi quale *modalità alternativa di trasmissione*, e non sostitutiva di quella precedentemente utilizzata;**
- **il Ministero dell'Ambiente si riserva la facoltà di regolare successivamente le specifiche *modalità operative* di adempimento in formato digitale degli obblighi connessi alla *tracciabilità* dei rifiuti;**
- **fino all'adozione delle suddette *modalità operative* – ad oggi non ancora emanate - occorrerà rifarsi alle regole del *Codice dell'amministrazione digitare*;**
- **in caso di ricezione del file via P.e.c. occorrerà invece conservarne la relativa copia in formato digitale ed a titolo precauzionale, stampare e conservarne altresì una copia cartacea.**

di *Giulia Ursino* TRACCIABILITÀ

1. Sulla quarta copia del formulario tramite PEC

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 188[1], comma 3, D.Lgs 152/2006 la responsabilità del *detentore* per il corretto *recupero* o *smaltimento* del rifiuto è esclusa in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati, a condizione che lo stesso abbia ricevuto il *formulario di identificazione del rifiuto* controfirmato e datato in arrivo dal destinatario (c.d. *IV copia* del FIR) entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al *trasportatore*, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a comunicarne la mancata ricezione alle competenti Autorità.

La trasmissione – e la conseguente ricezione - della *IV copia* del Formulario di Identificazione del Rifiuto appare, quindi, di estrema rilevanza, in quanto costituisce *mezzo prova* in ordine all'esatto adempimento degli obblighi connessi ad una corretta *gestione* del rifiuto.

Ed è proprio in tale contesto che si inserisce l'annosa questione relativa alla possibile trasmissione – e conseguente ricezione – della suddetta *IV Copia* del FIR mediante PEC, quale *modalità di invio/ricevimento semplificata*. Ed invero, non vi è chi non veda come, l'utilizzo di sistemi informatici, consenta una notevole ottimizzazione, in termini di costi/tempo.

Ebbene, sull'argomento è recentemente intervenuta la c.d. *Legge di Bilancio 2018*[2], la quale - all'art. 1, comma 1135 – in un ottica di semplificazione dei *procedimenti* e dei *processi*, è andata ad incidere sul Testo Unico Ambientale, introducendo l'art. 194-*bis*[3] che, per quanto di interesse, così dispone:

- gli adempimenti relativi alla *compilazione* e *tenuta* del formulario (ma anche del registro di carico e scarico) possono essere effettuati anche in *formato digitale*, nel rispetto delle disposizioni di cui al *Codice dell'amministrazione digitale*[4].
- È facoltà del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare (di seguito anche solo Ministero dell'Ambiente), predisporre – con proprio *decreto* - specifiche modalità alternative (rispetto a quelle previste dal suddetto *Codice)*, di *compilazione* e *tenuta* in formato digitale dei documenti inerenti la *tracciabilità dei rifiuti*.
- **Ad ogni modo è consentita la trasmissione della quarta copia del formulario di trasporto dei rifiuti, anche mediante posta elettronica certificata, la quale equivale alla notificazione a mezzo di posta**[5].

Si precisa a tal proposito che, il suddetto articolo è **in vigore dal 1 gennaio 2018**, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19[6] della L. 205/2017 e quindi ad oggi pienamente vigente.

Ad interpretazione della normativa sopra illustrata, poi, è intervenuto il Ministero dell'Ambiente, che con la *Nota* del 16 gennaio 2018 – Prot. 8FV/ON - ha sancito i seguenti principi di diritto:

- l'invio della quarta copia del formulario tramite PEC, deve considerarsi quale ***modalità alternativa di trasmissione***, e non sostitutiva di quella precedentemente utilizzata;
- **tale possibilità non è subordinata all'adozione di una specifica *Procedura* da parte del Ministero dell'Ambiente**, che mantiene tuttavia la facoltà di regolare successivamente le specifiche *modalità operative* di adempimento in formato digitale degli obblighi connessi alla *tracciabilità* dei rifiuti[7].

A ben vedere, tale esegesi, si pone in linea con quanto statuito in precedenza dal Ministero dell'Ambiente, il quale - rispondendo ad un quesito (pubblicato il 20 luglio 2017)[8] posto da una azienda che adottava una prassi digitale e ne chiedeva il riscontro della legittimità – già affermava la possibilità di inviare la IV copia del FIR utilizzando la posta certificata PEC, nel rispetto tuttavia delle previsioni di cui al *Codice*

1 Cfr. art. 188 (*responsabilità della gestione dei rifiuti*) D.Lgs 152/2006, nel testo vigente durante il periodo di non obbligatorietà del SISTRI e quindi ancora cogente stante l'avvenuto rinvio delle piena operatività dello stesso al 31 dicembre 2018, ad opera della L. 27 dicembre 2017 n. 205 (art. 1, comma 1134).

2 L. 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*).

3 Cfr. art. 194-bis (*Semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e per il recupero dei contributi dovuti per il SISTRI)* D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152.

4 D.Lgs 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*).

5 Si precisa a tal proposito che, sensi e per gli effetti dell'art. 48 del D.Lgs 82/2005: "*La trasmissione del documento informatico per via telematica […] equivale, salvo che la legge disponga diversamente, alla notificazione per mezzo della posta.*".

6 Cfr. art. 19 (*entrata in vigore*) della L. 205 del 27 dicembre 2017.

7 Conforme, "*quarta copia del formulario e Pec: la conferma ministeriale*", in Prassi - Rifiuti n. 261 maggio 2018.

8 Cfr. Ministero dell'Ambiente "*Nota esplicativa al riscontro al quesito riguardante l'invio a mezzo PEC e firma digitale della IV copia dei Formulari di Identificazione Rifiuti al produttore*".

dell'Amministrazione digitale.

Pertanto, in assenza di una *Procedura* specifica del Ministero dell'Ambiente – ad oggi ancora non emanata - atta ad esplicitare le concrete *modalità operative* di adempimento in formato digitale degli obblighi connessi alla *tracciabilità* dei rifiuti, occorrerà rifarsi – in una ottica cautelativa, ed al fine di non ingenerare sospetti in sede di eventuali controlli – alle previsioni di cui al *Codice dell'Amministrazione Digitale*. In particolare, occorrerà[9]:

- *scannerizzarne* la relativa copia;
- *firmare* digitalmente il file;
- *inviare* lo stesso tramite PEC;
- *archiviare* il file elettronicamente con software certificato;
- ed, a titolo precauzionale, *archiviarne* altresì il cartaceo.

In caso di ricezione del file via P.e.c. occorrerà invece conservarne la relativa copia in formato digitale ed a titolo precauzionale, stampare e conservarne altresì una copia cartacea.

***

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte si può in conclusione affermare che:

- la c.d. *Legge di Bilancio 2018* (L. 205/2017) - all'art. 1, comma 1135 – nell'introdurre l'art. 194-*bis* del Testo Unico Ambientale, ha ammesso la possibilità di trasmettere la quarta copia del formulario di trasporto dei rifiuti, anche mediante posta elettronica certificata.
- La norma in esame risulta applicabile a decorrere dal 1 gennaio 2018, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19 della L. 205/2017.
- Il Ministero dell'Ambiente - con *Nota* del 16 gennaio 2018 – Prot. 8FV/ON – ha sul punto precisato che, l'invio della quarta copia del formulario tramite PEC, deve considerarsi quale *modalità alternativa di trasmissione*, e non sostitutiva di quella precedentemente utilizzata.
- Il Ministero dell'Ambiente, ad oggi non ha ancora fornito le specifiche *modalità operative* di adempimento in formato digitale degli obblighi connessi alla *tracciabilità* dei rifiuti. Da qui, la fotografia di una normativa incompiuta, fonte di future contraddizioni, che rischia di generare prassi difformi tra gli operatori del settore, suscettibili di sfociare in sanzioni, laddove l'organo preposto al controllo non reputi adeguate le modalità di trasmissione e conservazione utilizzate.
- Per ovviare alla suddetta situazione, e fino all'adozione delle suddette *modalità operative*, occorrerà quindi rifarsi – anche in una ottica cautelativa - alle regole del *Codice dell'amministrazione digitale*. E segnatamente, al fine di procedere ad un corretto invio della IV copia del FIR occorrerà:
  - *scannerizzarne* la relativa copia;
  - *firmare* digitalmente il file;
  - *inviare* lo stesso tramite PEC;
  - *archiviare* il file elettronicamente con software certificato;
  - ed, a titolo precauzionale, *archiviarne* altresì il cartaceo.
- In caso di ricezione del file via P.e.c. occorrerà invece conservarne la relativa copia in formato digitale ed a titolo precauzionale, stampare e conservarne altresì una copia cartacea.

9 Cfr. "*IV copia FIR mediante PEC: nota del Ministero Ambiente*", in News Ambiente Legale Digesta del 19 febbraio 2018.

I rischi della gestione delle merci pericolose tra rifiuti e responsabilità

di ***ALESSANDRO RICCI***
Responsabile *Associazione EPTAS*

e di ***GABRIELE SCIBILIA***
Responsabile *FLASHPOINT Srl*

ABSTRACT

Classificare i pericoli di sostanze, miscele o rifiuti, la loro corretta gestione e la conoscenza della normativa è di interesse preminente per una corretta valutazione dei rischi in azienda. Nel settore della gestione dei rifiuti, le misure di prevenzione e gli aspetti relativi alla valutazione e gestione dei rischi meritano una particolare attenzione, sia per il potenziale pericolo intrinseco nei rifiuti stessi, sia per le attività svolte dagli operatori coinvolti. Il contributo fornisce una sintetica panoramica sulla valutazione del rischio chimico, per poi passare alla figura del produttore del rifiuto, che ha l'onere di classificare il rifiuto e attribuirgli le caratteristiche di pericolo. La disamina affronta poi il tema della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e della nuova figura dell'Esperto Sistema Rifiuti.

IN SINTESI

- **Il «rischio chimico» è rappresentato dalla possibilità che un operatore entri in contatto con uno dei numerosissimi agenti chimici presenti o che si possono generare durante la manipolazione e le lavorazioni dei rifiuti;**
- **la valutazione del rischio chimico e la conseguente attuazione delle misure di prevenzione devono essere effettuate prima dell'inizio dell'attività lavorativa;**
- **gli agenti chimici presenti nei rifiuti dovrebbero essere noti al produttore del rifiuto;**
- **l'adozione del Modello 231 ed il suo continuo aggiornamento ed efficace applicazione permette di evitare anche possibili azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori che non lo hanno adottato, esponendo così l'ente al rischio di gravi conseguenze patrimoniali;**
- **si sta delineando la figura dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), caratterizzata da un'attività di tipo intellettuale di assistenza e consulenza nello specifico settore ambientale.**

La produzione di rifiuti è cresciuta negli ultimi decenni proporzionalmente al miglioramento delle condizioni economiche e di vita; parallelamente al progresso tecnologico e allo sviluppo industriale, l'incremento dei consumi e delle tipologie dei beni di consumo hanno proporzionalmente prodotto i relativi rifiuti in quantità e complessità sempre maggiori.

Sono perciò cresciute in uguale misura anche le problematiche connesse con le attività inerenti la gestione dei rifiuti, gestione che è diventata progressivamente sempre più complessa, dalla produzione allo stoccaggio, passando per il trasporto fino al recupero o al definitivo smaltimento.

Sotto differenti profili che spaziano dal campo ecologico, sanitario, economico e perfino sociale, la gestione dei rifiuti è venuta progressivamente alla ribalta. È venuta in essere una maggiore consapevolezza sociale e delle istituzioni delle problematiche connesse ai rifiuti e la normativa di settore si è fortemente sviluppata. Di conseguenza, sono state ideate strategie per ridurre la quantità di materiale effettivamente smaltito, attraverso la prevenzione, il riuso, il riciclo e l'uso di tecnologie di smaltimento con il riutilizzo di materiali ed energia.

Nel settore della gestione dei rifiuti, le misure di prevenzione e gli aspetti relativi alla valutazione e gestione dei rischi meritano una **particolare attenzione** sia per il potenziale pericolo intrinseco nei rifiuti stessi, sia per le attività svolte dagli operatori coinvolti. In particolare, il «**rischio chimico**» **è rappresentato dalla possibilità che un operatore entri in contatto con uno dei numerosissimi agenti chimici presenti o che si possono generare durante la manipolazione e le lavorazioni dei rifiuti.**

Il **datore di lavoro**, attraverso l'elaborazione del documento di valutazione dei rischi (DVR) ai sensi del D.Lgs 81/2008, e in particolare con la valutazione del «**rischio chimico**», Titolo IX Sostanze pericolose - artt. 223 e 236, deve dimostrare che, in relazione al tipo e alle quantità di un agente chimico pericoloso e alle modalità e frequenza di esposizione a tale agente presente nel luogo di lavoro, vi sia o meno un **rischio basso per la sicurezza e irrilevante per la salute dei lavoratori**. Per **la valutazione del «rischio chimico» è sempre richiesta una valutazione documentale, nello specifico in via «preliminare»:**

Art. 223 – comma 6:

"Nel caso di un'attività nuova che comporti la presenza di agenti chimici pericolosi, la valutazione dei rischi che essa presenta e l'attuazione delle misure di prevenzione sono predisposte preventivamente. Tale attività comincia solo dopo che si sia proceduto alla valutazione dei rischi che essa presenta e all'attuazione delle misure di prevenzione".

Pertanto, la valutazione del rischio chimico e la conseguente attuazione delle misure di prevenzione devono essere effettuate **prima dell'inizio dell'attività lavorativa.**

Nella suddetta valutazione il datore di lavoro determina preliminarmente l'eventuale presenza di agenti chimici pericolosi sul luogo di lavoro e valuta anche i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori derivanti dalla presenza di tali agenti, prendendo in considerazione in particolare:

a) [omissis]

b) le informazioni sulla salute e sicurezza comunicate dal fornitore tramite la relativa scheda dati di sicurezza predisposta ai sensi del Regolamento (CE) n.1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e successive modifiche e integrazioni.

Il Titolo IX "*Sostanze Pericolose*" detta i requisiti minimi per la protezione dei lavoratori contro i rischi per la salute e la sicurezza che possono derivare dagli effetti degli agenti chimici pericolosi (Capo I) e cancerogeni e mutageni (Capo II), presenti sul luogo di lavoro o che siano il risultato di ogni attività lavorativa che comporti la loro presenza. È quindi necessario conoscere la quantità di sostanza alla quale un soggetto si trova effettivamente esposto e il periodo di tempo di esposizione, tenendo conto delle diverse vie di penetrazione nell'organismo.

Ai fini della gestione del rischio il primo passo è identificare il pericolo. Le vie di esposizione per inalazione e contatto dermico sono considerate più importanti, mentre l'ingestione è solitamente connessa ai soli rischi di natura accidentale.

L'identificazione del pericolo si concretizza nel determinare la presenza degli agenti chimici nelle matrici con cui l'operatore entra in contatto: acque, aria, suolo e quindi rifiuti.

Successivamente è necessario procedere con la valutazione del rischio di esposizione associato agli agenti chimici presenti. Il Datore di lavoro ha l'obbligo, dove possibile, di eliminare il rischio o ridurne l'entità, applicando una serie di misure di prevenzione e protezione generali e specifiche, stabilite dalla normativa di settore, che essenzialmente si differenziano in funzione dell'entità del rischio e della tipologia di agente chimico.

I rifiuti molto spesso sono eterogenei, di provenienza e composizione non sempre nota, classificazione non completamente sovrapponibile con quella relativa a sostanze e miscele pericolose, costituiti da "*materiali di composizione ignota*" (ad esempio rifiuti abbandonati) e ciò rappresenta una fonte di rischio aggiuntivo che richiede sempre la massima attenzione da parte dell'operatore.

Va evidenziata anche la carenza ed onerosità di me-

todiche sperimentali standardizzate in relazione ad alcuni parametri e/o caratteristiche. Tali criticità ostacolano una corretta identificazione dei pericoli associati ai rifiuti.

Lo "*schema del documento*" di valutazione del rischio chimico deve prevedere che, dall'identificazione iniziale delle sostanze pericolose, si proceda all'analisi delle schede dati di sicurezza, del livello, del modo e della durata dell'esposizione, delle circostanze e delle quantità di sostanze utilizzate, dei valori limite di esposizione e delle misure di prevenzione e protezione.

Il rischio per la sicurezza deve essere valutato tenuto conto dell'eventuale presenza di agenti aventi pericolosità di tipo tossicologico e/o fisico-chimico, delle quantità in gioco in funzione delle relative modalità operative.

Gli agenti chimici presenti nei rifiuti dovrebbero essere noti al produttore del rifiuto stesso che, ai sensi del D. Lgs. 152/06 e s.m.i. e del Reg. 1357/2014/Ue e del Regolamento n. 997/2017 e dell'allegato alla Decisione Commissione Ue 2014/955/Ue[1], ha l'onere di classificare il rifiuto e attribuirgli le caratteristiche di pericolo mediante:

- identificazione delle sostanze pericolose presenti nel rifiuto[2];
- identificazione delle indicazioni di pericolo delle sostanze presenti (frasi H);
- analisi chimica, dove possibile, per la ricerca dei parametri analitici pertinenti;
- confronto dei risultati ottenuti con i valori soglia e i valori limite previsti dal Reg. UE 1357/2014;
- attribuzione delle caratteristiche di pericolo (HP) al rifiuto

I criteri di classificazione delle sostanze previsti nel CLP (Reg. UE 1272/2008) e quelli di classificazione dei rifiuti previsti nel Reg. UE 1357/2014 non sono completamente sovrapponibili. Il Reg. 1357/2014 prevede sia valori soglia che valori minimi di concentrazione delle sostanze pericolose presenti ai fini del calcolo per la classificazione.

Il rifiuto potrebbe non avere alcuna caratteristica di pericolo (HP) ma contenere una sostanza con una determinata indicazione di pericolo (frase H). È evidente però che ciò non costituisce, di per sé, necessariamente un rischio effettivo per la salute, in quanto questo dipende e deriva solo dalle caratteristiche tossicologiche della sostanza e, in funzione di queste, dalle modalità dell'esposizione che si realizza nel corso dell'attività lavorativa.

Spesso, quando non è possibile procedere alla valutazione delle caratteristiche di pericolo per via analitica, l'identificazione e valutazione delle sostanze avviene attraverso la conoscenza delle caratteristiche delle sostanze impiegate a monte tramite le informazioni acquisite dalle schede dati di sicurezza e dal processo produttivo che le origina.

Negli ***Orientamenti tecnici sulla classificazione rifiuti,*** elaborati dalla Commissione Ue il 9 aprile 2018, si chiarisce che sebbene l'allegato III della direttiva quadro sui rifiuti si basi sul regolamento CLP, esso non rappresenta un completo e sistematico recepimento dei criteri previsti da detto regolamento. Alcuni dei criteri HP dell'allegato III della direttiva quadro sui rifiuti fanno riferimento direttamente alle classi e categorie di pericolo del regolamento CLP e alle indicazioni di pericolo e ai criteri associati per la classificazione. Molte voci specchio si riferiscono specificamente a «*sostanze pericolose*».

Si conclude che **la classificazione delle sostanze è**

1 L'allegato alla Decisione Commissione Ue 2014/955/Ue prevede la procedura da adottare onde individuare il codice CER da attribuire ad un rifiuto. All'art. 2 del medesimo (classificazione di un rifiuto come pericoloso) si prevede che ai rifiuti cui potrebbero essere assegnati codici di rifiuti pericolosi e non pericolosi si applicano le seguenti disposizioni: "*l'iscrizione di una voce nell'elenco armonizzato di rifiuti contrassegnata come pericolosa, con un riferimento specifico o generico a "sostanze pericolose", è opportuna solo quando questo rifiuto contiene sostanze pericolose pertinenti che determinano nel rifiuto una o più delle caratteristiche di pericolo da HP 1 a HP 8 e/o da HP 10 a HP 15 di cui all'allegato III della direttiva 2008/98/CE. La valutazione della caratteristica di pericolo HP 9 "infettivo" deve essere effettuata conformemente alla legislazione pertinente o ai documenti di riferimento negli Stati membri. Una caratteristica di pericolo può essere valutata utilizzando la concentrazione di sostanze nei rifiuti, come specificato nell'allegato III della direttiva 2008/98/CE o, se non diversamente specificato nel regolamento (CE) n. 1272/2008, eseguendo una prova conformemente al regolamento (CE) n. 440/2008 o altri metodi di prova e linee guida riconosciuti a livello internazionale, tenendo conto dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1272/2008 per quanto riguarda la sperimentazione animale umana*".

2 Se un rifiuto è classificato con codici CER speculari per stabilire se è pericoloso occorre determinare le proprietà di pericolo. L'interrogativo è quando l'analisi compiuta dal chimico sia esaustiva. L'interrogativo che si pone si incentra sulle modalità dell'analisi operata dal chimico per essere esaustiva e, quindi, in concreto quali siano le sostanze in oggetto: tutte quelle potenzialmente presenti nel rifiuto (criterio della certezza) o solo quelle ritenute probabili in base al processo produttivo dal quale origina il rifiuto (criterio probabilistico). Si veda sul punto "*La classificazione delle voci a specchio e il criterio di esaustività delle analisi*", di G. Galassi in Ambiente Legale Digesta, maggio-giugno 2017.

effettuata in base al regolamento CLP, mentre la presenza di sostanze pericolose contenute nei rifiuti deve essere valutata in conformità con l'allegato III della direttiva quadro sui rifiuti.

È importante porre l'attenzione anche su alcuni **fattori che, pur se indispensabili, non vengono spesso presi in considerazione**, come:

- il grado di conoscenza del pericolo, che è ovviamente determinante in una corretta formulazione di un modello di accettazione dei rischi;
- il rapporto tra coscienza del pericolo e comportamento soggettivo degli individui esposti.

Appare pertanto chiaro come la gestione dei rifiuti preveda una serie di attività contraddistinta da diversi passaggi e dal coinvolgimento di più soggetti che devono occuparsi di molteplici adempimenti specifici, dal momento in cui il rifiuto viene prodotto fino alla sua destinazione finale, insieme all'obbligo di ottemperare ad altri adempimenti di natura amministrativa anche dopo l'avvenuto smaltimento o recupero del rifiuto.

Il datore di lavoro, infatti, deve affrontare quotidianamente una mole di normative che spazia dal Reg. REACH, al Reg. CLP, al D.Lgs.81/2008, al D.Lgs. 152/2006, al D.Lgs. 105/2015 (Seveso III) e ai regolamenti sul trasporto di merci pericolose (Accordo ADR, IMDG, ICAO/IATA, RID).

Il quadro normativo e tecnico di riferimento del mondo dei rifiuti, molto vasto e complesso, richiede conoscenze multidisciplinari raramente possedute dai principali destinatari della norma, i produttori di rifiuti, e determina, oltre a significativi oneri economici, il rischio di pesanti ripercussioni di carattere penale in caso di gestione non conforme alle vigenti disposizioni normative in materia.

A questo proposito, è fondamentale tener conto del D.Lgs 231/2001, che ha introdotto nel nostro ordinamento il principio della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i reati commessi dalle figure apicali, di vertice, e dalle persone sottoposte alla vigilanza delle figure apicali anzidette (dipendenti, fornitori, ecc.) nell'interesse o a vantaggio dell'ente stesso. Tale responsabilità estende i propri pesantissimi effetti sul patrimonio dell'Ente (ma può portare anche alla revoca dell'autorizzazione necessaria per svolgere l'attività o al commissariamento giudiziale dell'ente) e, indirettamente, sugli interessi economici dei soci.

L'Ente/Società non risponde dei reati commessi dai propri dipendenti se prova:

- di aver adottato ed attuato efficacemente Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo 231 conformi ai requisiti del D.Lgs. 231/2001;
- di aver affidato ad un organismo dotato di autonomi poteri d'iniziativa e controllo (ODV) la vigilanza e l'aggiornamento di tale Modello 231;
- che il modello è stato eluso in modo fraudolento.

Il Modello correttamente predisposto ed efficacemente attuato permette di evitare le sanzioni di natura pecuniaria (la cui quantificazione avviene in quote, per importi che possono arrivare ad 1 milione e mezzo di euro) ed interdittiva quali:

- interdizione dall'esercizio dell'attività;
- sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessione;
- divieto di contrattare con la P.A.;
- esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e revoca di quelli concessi;
- divieto di pubblicizzare beni o servizi.

L'adozione del Modello 231 ed il suo continuo aggiornamento ed efficace applicazione permette di evitare anche possibili azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori che non lo hanno adottato, esponendo così l'ente al rischio di gravi conseguenze patrimoniali.

Sin dal 2004 la Corte di Cassazione Penale (Sentenza n. 28126) giunse a riconoscere che la disciplina ambientale è talmente complessa da far risultare spesso "*indispensabile il ricorso ad esperti*". Ancora, più recentemente è stato rafforzato tale concetto, giungendo persino ad affermare che, sempre per la complessità e difficoltà della materia, un soggetto che svolga un'attività nel settore ambientale può invocare la buona fede dimostrando di essere ricorso "*ad esperti*". In buona sostanza: carenza di competenze e oggettive complessità normative caratterizzano l'attuale quadro del mondo dei rifiuti.

Si richiederebbe pertanto un profilo professionale con caratteristiche e competenze specifiche nel settore che fosse in grado di fornire assistenza e consulenza nella gestione di tutte le varie fasi della gestione tecnica e amministrativa dei rifiuti prodotti, stoccati, trasportati, smaltiti/recuperati, dall'inizio alla fine, sia alle piccole aziende sia alle realtà industriali più grandi e strutturate, e che fosse in grado di coordinare le varie attività delle figure già previste dalla normativa vigente senza entrare in conflitto con esse (RSPP, HSE manager…).

Attualmente tale figura professionale non esiste e non è assolutamente contemplata per i produttori di rifiuti, sia primari che secondari, che si trovano a

dover districarsi in un groviglio di leggi, norme tecniche e amministrative molto spesso assolutamente privi di conoscenze su tali argomenti, con tutte le conseguenze del caso.

Ecco pertanto l'utilità della figura di un "*esperto*" che con competenza e formazione specifica nella gestione dei rifiuti può fornire ai soggetti interessati la propria assistenza e consulenza in materia.

La Legge n. 4 del 14/1/2013 - *Disposizioni in materia di professioni non organizzate* - è volta ad assicurare la trasparenza del mercato e la tutela dei soggetti che fruiscono dei servizi professionali, di natura in prevalenza intellettuale, erogati da professionisti non organizzati in Ordini, Collegi o Albi. La Legge riconosce la natura di **professione** all'attività di coloro che erogano tali servizi e ne disciplina e valorizza la qualità. Ecco che, in virtù di tale legge si sta delineando la figura dell'Esperto Sistema Rifiuti (ESR), caratterizzata da un'attività di tipo intellettuale di assistenza e consulenza nello specifico settore ambientale pertinente, con lo scopo di apportare aiuto e supporto alle imprese bisognose di personale qualificato, in un'ottica di

- **miglioramento della qualità del servizio**
- **maggior dialogo tra gli operatori del settore.**

Il professionista Esperto Sistema Rifiuti potrà svolgere attività di valore nelle imprese intervenendo nei principali processi tecnici, amministrativi e gestionali che afferiscono alla gestione dei rifiuti, fungendo da **raccordo** tra le diverse figure aziendali coinvolte nella gestione operativa e amministrativa dei rifiuti.

L' ESR opera, con competenze professionali nei diversi ambiti della gestione rifiuti, affinché l'impresa possa adempiere efficacemente agli obblighi ambientali. Questo profilo professionale ha una visione completa dell'intero processo di gestione dei rifiuti e consente di ottimizzare tale processo principalmente dal punto di vista dell'impatto ambientale ma anche, dove potenzialmente possibile, dal punto di vista economico.

Tra i vari compiti coadiuva il Datore di Lavoro e l'R-SPP nella definizione dei rischi afferenti agli ambiti di sua pertinenza (classificazione del rischio connesso alla natura del rifiuto, alla movimentazione e al trasporto) e nell'addestramento del personale sulle corrette modalità di movimentazione e trattamento dei rifiuti prodotti.

UNI, in collaborazione con EPTAS (Esperti della Prevenzione per la Tutela dell'Ambiente e della Salute), ha avviato i lavori per l'elaborazione di un progetto di Prassi di Riferimento che si svilupperà in un documento relativo alla mappatura e qualificazione delle competenze tecnico-specialistiche e trasversali del ruolo professionale aziendale dell'Esperto Sistema Rifiuti, nonché per l'identificazione dei relativi requisiti professionali in termini di competenze, conoscenze e abilità.

***

CONCLUSIONI

In conclusione, classificare i pericoli di sostanze, miscele, articoli o, nel nostro caso, rifiuti, la loro corretta gestione e la conoscenza di come si integrano fra loro le norme di interesse per una materia così complessa come quella dei "*rifiuti*" è il processo fondamentale per una corretta valutazione dei rischi in azienda a cominciare dalle disposizioni dettate dal D.Lgs. 81/2008, per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori, tutelare l'ambiente, essere conformi alle leggi ed evitare sanzioni anche di natura penale.

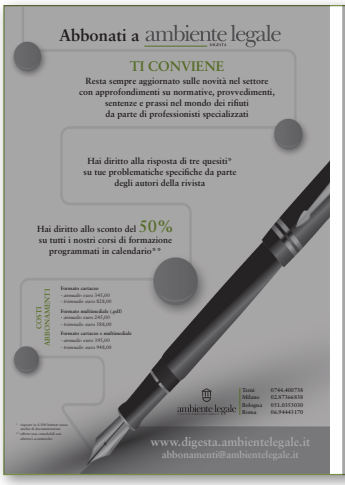
In quest'ottica la figura dell'Esperto Sistema Rifiuti può essere vista come Presidio 231 in Azienda per la costruzione di un efficace Modello di Organizzazione (MOG) per quanto riguarda la gestione dei rifiuti prodotti dall'attività dell'impresa.

LA TUA PUBBLICITÀ SU

"Ambiente Legale-Digesta"

Vuoi moltiplicare i tuoi clienti e pagare meno tasse?
Fai pubblicità sulla stampa specializzata

Lo sapevi che investire in pubblicità sulla stampa periodica specializzata ti da diritto ad un credito d'imposta fino al 75% dei costi sostenuti*?

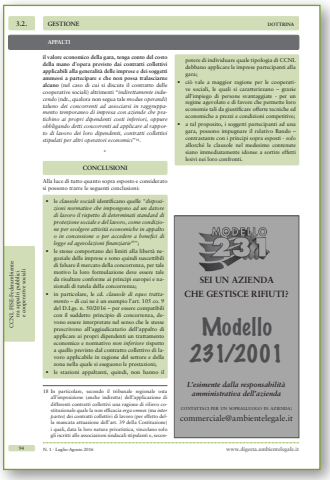


- 2ª DI COPERTINA

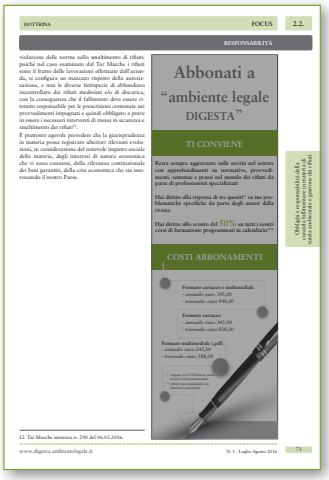
- 3ª DI COPERTINA

- 4ª DI COPERTINA

- PAGINA INTERA



- UN QUARTO DI PAGINA



- MEZZA PAGINA

possibilità di acquistare:

• 2ª, 3ª e 4ª pagina intera di copertina		euro 1.500
• pagina interna:	- intera	euro 1.000
	- mezza	euro 500
	- un quarto	euro 300

Tutti i prezzi sono da intendersi IVA esclusa.
Materiale e progettazione a carico del cliente.

*Art. 57bis D.L. n. 50/2017 conv. in Legge con modifiche della L. n. 96/2017. Il contributo è concesso alle imprese, ai lavoratori autonomi e agli enti non commerciali, e consiste in un credito di imposta pari al 75% del valore incrementale degli investimenti pubblicitari effettuati (rispetto al periodo di imposta precedente), elevato al 90% nel caso di microimprese, piccole e medie imprese e start up innovative, nel limite massimo complessivo di spesa stabilito. Per fruire del credito serve anche che il valore degli investimenti pubblicitari superi almeno dell'1% gli analoghi investimenti effettuati sugli stessi mezzi di informazione l'anno prima.

per tutte le informazioni per la tua pubblicità
all'interno della nostra rivista contattaci a:

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

4.

SOMMARIO

- **4.1. Tribunale**
  a cura di *Giovanna Galassi* 927
  - 4.1.1. Penale 928
  - 4.1.2. Amministrativo 932
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 935
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 936
- **4.2. Il punto sull'Albo**
  - **4.2.5. Nuove delibere e circolari di chiarimento emanate dal Comitato Nazionale**
    di *Emiliano Bergonzoni* 940
- **4.3. Quesiti**
  a cura dello Studio Legale
  Carissimi Avv. Daniele & altri STP 955
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
  - **4.4.5. Le misure di prevenzione e le conseguenze in caso di raggruppamento temporaneo d'imprese**
    di *Lucia Giulivi* 978

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!

GIUDIZIALE

- assistenze per scritti difensivi per contestazioni amministrative in materia ambientale
- diffide stragiudiziali ambientali illimitate
- difese giudiziali in ambito ambientale (onorari di un anno)

D.LGS 231

- assistenza all'ODV negli audit ambientali
- redazione/riedizione MOG 231 parte ambientale
- risk mapping e gap analysis parte speciale ambientale

ASSISTENZA

- assistenza telefonica illimitata generica
- assistenza alle verifiche ispettive delle certificazioni ambientali
- assistenza alle Conferenze dei Servizi per procedimenti ambientali
- assistenza alle visite ispettive ambientali (ARPA)
- assistenza giuridica alle istanze di modifica sostanziale e non sostanziale
- assistenza guridica su relazioni AIA
- pratica per riduzione TARI
- assistenza telefonica compilazione rc/s + fir + mud + sistri
- assistenza e verifica autorizzazioni trasportatori e distributorie distributori

MARKETING

- diffusione servizi del cliente su sito, DEM, newsletter, rivista specializzata, corsi di formazione

FORMAZIONE

- corsi di formazione dedicata ogni anno in azienda in presenza (a scelta su un catalogo di oltre 20 titoli)
- accesso piattaforma e-learing free con corsi preregistrati
- partecipazione ai corsi di *Ambiente Legale* in calendario residenziale
- webinar e-learning dedicati su temi scelti dal cliente

CONSULENZA

- audit e due diligence ambientale (rifiuti/scarichi/emissioni)
- predisposizione/revisione procedura gestione rifiuti
- redazione delega di funzioni interna per responsabile ambientale
- ricerche giurisprudenziali
- rassegna stampa mensile dedicata
- attività
- interventi accessori
- sessioni in problem solving in azienda (verifiche tracciabilità + consulenze orali + verifica contrattualistica-modulistica)

EDITORIA

- abbonamento cartaceo ed on line a *Ambiente Legale Digesta*, rivista bimestrale specializzata
- monografie specializzate (in formato cartaceo e e-book)
- abbonamento database giurisprudenziale ambientale

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

CARISSIMI
STUDIO LEGALE

ambiente legale
RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI
DIGESTA

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

www.studiolegalecarissimi.it
commerciale@studiolegalecarissimi.it

www.ambientelegaledigesta.it
commerciale@ambientelegale.it

4.1.

SOMMARIO

- 4.1.1. Penale 928
  - 4.1.1.29. Cass. Pen., Sez. III, del 3 settembre 2018, n. 39400 928
  - 4.1.1.30. Cass. Pen., Sez. III, del 31 agosto 2018, n. 39339 928
  - 4.1.1.31. Cass. Pen., Sez. III, del 23 agosto 2018, n. 38851 929
  - 4.1.1.32. Cass. Pen., Sez. III, del 23 agosto 2018, n. 38859 929
  - 4.1.1.33. Cass. Pen., Sez. III, del 3 luglio 2018, n. 29901 930
  - 4.1.1.34. Cass. Pen., Sez. III del 21 giugno 2018, n. 28732 930
  - 4.1.1.35. Cass. Pen., Sez. III, del 20 giugno 2018, n. 28493 931
  - 4.1.1.36. Cass. Sez. III, del 20 giugno 2018, n. 28492 931
- 4.1.2. Amministrativo 932
  - 4.1.2.29. Tar Sicilia, Catania, Sez. I, del 5 settembre 2018, n. 1764 932
  - 4.1.2.30. Tar Lombardia (BS), Sez. I, del 31 luglio, n. 766 932
  - 4.1.2.31. Tar Sardegna, Sez. I, del 27 luglio 2018, n. 688 933
  - 4.1.2.32. Tar Campania (SA), Sez. I, del 6 luglio 2018, n. 1031 933
  - 4.1.2.33. Tar Veneto, Sez. III, del 22 giugno 2018, n. 679 934
  - 4.1.2.34. Tar Sardegna, Sez. II, del 14 maggio 2018, n. 439 934
- 4.1.3. D.Lgs. 231/01 935
  - 4.1.3.9. Cass. Pen., Sez. IV, del 9 agosto 2018, n. 38363 935
  - 4.1.3.10. Cass. Pen., Sez. II, del 20 luglio 2018, n. 34293 935
- 4.1.4. Corte Giustizia Europea 936
  - 4.1.4.22. Corte di Giustizia Europea, Sez. VII, del 26 settembre 2018, causa C-513/17 936
  - 4.1.4.23. Corte di Giustizia Europea, Sez. VIII, del 7 agosto 2018, causa C-329/17 936
  - 4.1.4.24. Corte di Giustizia Europea, Sez. II, del 25 luglio 2018, causa C-164/17 937
  - 4.1.4.25. Corte di Giustizia Europea, Sez. III, dell'11 luglio 2018, causa C-15/17..... 937

4.1.1.29. SOTTOPRODOTTO

Sottoprodotto – Onere della prova – Art. 184-bis del d.lgs n. 152/06.

Cass. Pen., Sez. III, del 3 settembre 2018, n. 39400

La presunzione legale *iuris* tantum della qualifica di rifiuto non è vinta da chi eccepisce la natura di sottoprodotto della sostanza, ma trattandosi di invocare una condizione per l'applicabilità di un regime derogatorio a quello ordinario dei rifiuti, incombe sull'interessato l'onere di provare che tutti i requisiti, richiesti dall'articolo 184-*bis* per attribuire alla sostanza la qualifica di sottoprodotto, siano stati osservati e al giudice compete la verifica se il materiale probatorio fornito dalla parte abbia assolto tale onere.

Nello specifico in materia di gestione dei rifiuti, ai fini della qualificazione come sottoprodotto di sostanze e materiali incombe sull'interessato l'onere di fornire la prova che un determinato materiale sia destinato con certezza ed effettività, e non come mera eventualità, ad un ulteriore utilizzo, trattandosi di disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria.

4.1.1.30. DISCARICA

Discarica non autorizzata – Configurabilità – Circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero e riciclo – Irrilevanza.

Cass. Pen., Sez. III, del 31 agosto 2018, n. 39339

Ai fini della configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, è necessario l'accumulo di rifiuti, per effetto di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato (ex *plurimis*, Sez. 3, n. 18399 del 16/03/2017, Rv. 269914; Sez. 3, n. 47501 del 13/11/2013, Rv. 257996).

Di qui è irrilevante, ai fini della configurabilità del reato, la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo. Tali attività, infatti, sono proprie di discariche correttamente autorizzate, ma non costituiscono elementi indispensabili per ritenere l'esistenza di una discarica abusiva.

SANZIONI 4.1.1.31.

Confisca del mezzo di trasporto utilizzato di proprietà del terzo estraneo – Art. 256 del d.lgs n. 152/06.

Cass. Pen., Sez. III, del 23 agosto 2018, n. 38851

La confisca del mezzo di trasporto utilizzato per la consumazione del reato di cui all'art. 256, è obbligatoria, ai sensi dell'art. 259, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, anche se il mezzo è di proprietà del terzo estraneo (individuabile in colui che non ha partecipato alla commissione dell'illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati) che non provi la sua buona fede, ovvero che l'uso illecito della *"res"* gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente (Sez. 3, n. 12473 del 02/12/2015, Liguori, Rv. 266482; Sez. 3, n. 18515 del 16/01/2015, Ruggeri, Rv. 263772; Sez. 3, n. 46012 del 04/11/2008, Castellano, Rv. 241771; Sez. 3, n. 26529 del 20/05/2008, Torre, Rv. 240551; Sez. 3, n. 33281 del 24/06/2004, Datola, Rv. 229010).

TRASPORTO 4.1.1.32.

Carattere non occasionale del trasporto illecito di rifiuti – Usura del cassone del mezzo utilizzato.

Cass. Pen., Sez. III, del 23 agosto 2018, n. 38859

Ai fini della configurabilità del reato di attività di trasporto di rifiuti, rileva la concreta attività posta in essere in assenza dei prescritti titoli abilitativi, che può essere svolta anche di fatto o in modo secondario, purché non sia caratterizzata da assoluta occasionalità (Sez. 3, n. 5716 del 07/01/2016, Isoardi, Rv. 265836).

Il carattere non occasionale della condotta di trasporto illecito di rifiuti può essere desunto anche da indici sintomatici, quali la provenienza del rifiuto, la eterogeneità, la loro quantità, le caratteristiche del rifiuto indicative di precedenti attività preliminari di prelievo, raggruppamento, cernita, deposito, l'usura di parti del mezzo di trasporto dimostrativa di una precedente ed analoga utilizzazione di trasporto illecito di rifiuti (Sez. 3, n. 36819 del 04/07/2017, Ricevuti, Rv. 270995). Pertanto, si ritiene possibile desumere la non occasionalità del trasporto di rifiuti anche dall'usura del cassone del mezzo, già verosimilmente utilizzato anche in altre occasioni per la medesima e illecita attività.

4.1.1.33. **SANZIONI**

Disastro ambientale – Disastro innominato – Linea di confine.

Cass. Pen., Sez. III, del 3 luglio 2018, n. 29901

Il delitto di disastro ambientale ha, quale oggetto di tutela, la integrità dell'ambiente e questo lo distingue dal disastro innominato di cui all'art. 434 cod. pen., posto a tutela della pubblica incolumità, peraltro come norma di chiusura rispetto alle altre figure tipiche disciplinate dagli articoli che lo precedono.

Nei delitti contro l'incolumità pubblica si fa esclusivo riferimento ad eventi tali da porre in pericolo la vita e l'integrità fisica delle persone ed il danno alle cose viene preso in considerazione solo nel caso in cui sia tale da produrre quelle conseguenze, tanto che la scelta del termine *"incolumità"*, come ricorda la relazione ministeriale al progetto del codice penale, non è affatto casuale, mentre il disastro ambientale può verificarsi anche senza danno o pericolo per le persone, evenienza che viene chiaramente presa in considerazione quale estensione degli effetti dell'alterazione dell'ecosistema.

Un primo requisito del disastro ambientale, come emerge dalla lettura della norma, è quello della *"abusività"* della condotta, comune anche ad altri delitti contro l'ambiente, quali l'inquinamento ambientale, sanzionato dall'art. 452-*bis* cod. pen. La condotta *"abusiva"* è non soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative.

4.1.1.34. **SANZIONI**

Delitto di inquinamento ambientale - Art. 452-bis c. p – Abusività della condotta – Compromissione e deterioramento.

Cass. Pen., Sez. III del 21 giugno 2018, n. 28732

Si ritiene abusiva non soltanto la condotta posta in essere in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative.

Ai fini della integrazione del reato, non è necessario che sia autonomamente e penalmente sanzionata la condotta causante la compromissione o il deterioramento richiesti dalla norma.

Quanto alla *"compromissione"* e al *"deterioramento"* consistono in un'alterazione, significativa e misurabile, della originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema, caratterizzata, nel caso della *"compromissione"*, da una condizione di squilibrio funzionale, incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o dell'ecosistema medesimi e, nel caso del *"deterioramento"*, da una condizione di squilibrio *"strutturale"*, connesso al decadimento dello stato o della qualità degli stessi, chiarendo, peraltro, che non assume rilievo l'eventuale reversibilità del fenomeno inquinante, se non come uno degli elementi di distinzione tra il delitto in esame e quello, più severamente punito, del disastro ambientale di cui all'art. 452-*quater* cod. pen.

AUTORIZZAZIONI 4.1.1.35.

Inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni di cui all'art. 256, c. 4 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - Reato formale di pericolo.

Cass. Pen., Sez. III, del 20 giugno 2018, n. 28493

La contravvenzione di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni di cui all'art. 256, c. 4 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 è reato formale di pericolo. Il medesimo, pertanto, si configura in caso di violazione delle prescrizioni imposte per l'attività autorizzata di gestione di rifiuti.

Ne discende che la valutazione in ordine all'offesa al bene giuridico protetto (cioè l'integrità dell'ambiente) cui accede la tutela strumentale del controllo amministrativo da parte della pubblica amministrazione, deve necessariamente retrocedere al momento della condotta secondo un giudizio prognostico *"ex ante"*, essendo irrilevante l'assenza in concreto, successivamente riscontrata, di qualsivoglia lesione al bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice.

RESPONSABILITÀ 4.1.1.36.

Abbandono di rifiuti di rifiuti - Culpa in vigilando del titolare dell'impresa.

Cass. Sez. III, del 20 giugno 2018, n. 28492

Il reato di cui all'art. 256, comma 2, del d.lgs n. 152/06, sebbene reato proprio dell'imprenditore o del responsabile di ente, non è necessariamente un reato a condotta attiva, ravvisabile nel solo caso in cui questi si sia reso responsabile di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti, ben potendo concretarsi anche in una omissione, scaturente da comportamenti che violino i doveri di diligenza per la mancata adozione di tutte le misure necessarie per evitare illeciti nella predetta gestione e che legittimamente si richiedono ai soggetti preposti alla direzione dell'azienda.

La culpa in vigilando da parte del titolare dell'impresa sul fatto del proprio dipendente che abbia posto in essere una condotta di abbandono dei rifiuti postula un accertamento pieno dell'eventuale contenuto attivo, partecipativo o omissivo, della condotta contestata alla legale rappresentante della società. Occorre in partica per ritenersi la responsabilità concorrente del titolare dell'impresa (che non costituisce un'ipotesi di responsabilità oggettiva) accertare che la condotta incriminata non sia frutto di una autonoma iniziativa dei lavoratori contro le direttive e ad insaputa dei datori di lavoro.

4.1.2.29 BONIFICHE

Bonifica siti inquinati – Curatore fallimentare.

Tar Sicilia, Catania, Sez. I, del 5 settembre 2018, n. 1764

La curatela fallimentare non può essere destinataria di ordinanze sindacali dirette alla bonifica dei siti inquinanti, sia in quanto non sussiste alcun dovere del curatore di adottare particolari comportamenti attivi finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti, sia perché la legittimazione passiva della curatela fallimentare in tema di ordinanze sindacali di bonifica determinerebbe un sovvertimento del principio "chi inquina paga", scaricando i costi sui creditori che non hanno alcun collegamento con l'inquinamento.

Il curatore non subentra negli obblighi correlati alla responsabilità del fallito; invero, la società dichiarata fallita conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, perdendone la facoltà di disposizione e subendo la caratteristica vicenda dello spossessamento; d'altra parte, il fallimento non acquista la titolarità dei beni, ma ne è solo amministratore con facoltà di disposizione; questa facoltà si fonda non sulla titolarità dei relativi diritti ma, a guisa di legittimazione straordinaria, sul *munus publicum* rivestito dagli organi della procedura.

4.1.2.30. RESPONSABILITÀ

Inquinamento – Imputabilità – Accertamento del nesso di causalità – Criterio del *"più probabile che non"*.

Tar Lombardia (BS), Sez. I, del 31 luglio, n. 766

In materia di accertamento del nesso causale tra operatore e inquinamento, nel rispetto del principio *"chi inquina paga"*, il criterio oggi maggiormente applicato è quello civilistico del *"più probabile che non"*, escludendo invece la possibilità di applicare il criterio di imputazione penalistico della responsabilità, che richiede una certezza al di là di ogni ragionevole dubbio.

SCARICHI 4.1.2.31.

Miscelazione di reflui di diversa natura - Criterio del refluo quantitativamente prevalente.

Tar Sardegna, Sez. I, del 27 luglio 2018, n. 688

Laddove il *"miscuglio"* veda la prevalenza di acque *"domestiche"* rispetto alle acque *"industriali"* il refluo risultante è da considerare *"urbano"*, anziché *"industriale"*.

In caso di miscelazione di reflui di diversa natura, il criterio da utilizzare per stabilire la natura della risultante è quello relativo al *"refluo quantitativamente prevalente"*: ove prevalgano i *"reflui urbani"*, il prodotto della miscelazione dovrà essere considerato, agli effetti di legge, della stessa natura, a prescindere dal luogo in cui avviene la miscelazione (all'interno o all'esterno del depuratore, *"a monte"* o *"a valle"* dello stesso), trattandosi di profilo non preso in considerazione dalla normativa vigente e che, comunque, non appare oggettivamente incidente sulla pericolosità intrinseca del refluo e su quella del prodotto della depurazione. Non è condivisibile l'assunto che l'ambito di applicazione dell'art. 74, lett. i), del d.lgs. n. 152/2006 - nella parte in cui riconduce al novero dei reflui *"urbani"* anche quelli derivanti da *"miscuglio"* di acque *"domestiche"* e *"industriali"*- sarebbe da limitare ai soli casi in cui la miscelazione avvenga *"a monte"*, cioè al momento dell'immissione in fognatura, mentre tale equiparazione dovrebbe essere, invece, esclusa nelle ipotesi, come quella ora in esame, in cui i due tipi di acque si congiungano soltanto *"a valle"*, cioè al momento dell'ingresso in depuratore.

ALBO 4.1.2.32.

Iscrizione all'Albo Gestori Ambientali – Attestazione non ammette equipollenti.

Tar Campania (SA), Sez. I, del 6 luglio 2018, n. 1031

L'iscrizione all'Albo dei gestori ambientali per il trasporto di determinate categorie di rifiuti, attesta il possesso da parte dell'impresa interessata di precisi requisiti organizzativi e di capacità tecnica che sono stati accertati dall'organo tecnico a ciò preposto: tale attestazione non ammette equipollenti.

4.1.2.33. DEFINIZIONI

Scolmatore – Definizione di scarico – Assoggettamento ai limiti tabellari.

Tar Veneto, Sez. III, del 22 giugno 2018, n. 679

Anche se gli scolmatori corrispondono sicuramente alla definizione di scarico presente nel D.Lgs. n. 152 del 1999 non è possibile (in generale) considerarli tali. A maggior ragione non avrebbe senso stabilire un limite allo scarico di tale tipo di manufatti. Occorre differenziare: quello che si attiva in occasione di fenomeni piovosi, assicurando il rapporto di diluizione sulla base del quale è stato calcolato, e quello che, invece, scarica regolarmente reflui urbani nel corpo idrico recettore anche se non cade una goccia d'acqua piovana. Nel primo caso, il corretto funzionamento dello scolmatore, vale a dire la sua attivazione con scarico di reflui in continuo, è solamente quello che si verifica in concomitanza con un anomalo ingresso di acque bianche nella rete fognaria, generalmente connesso a fenomeni di abbondanti piogge. Diverso è il secondo caso prospettato, indice di un afflusso anomalo alla rete fognaria, non determinato da acque bianche e quindi comunque irregolare dove è necessario intervenire e far intervenire chi di dovere perché il disfunzionamento cessi. Solo in queste occasioni, se nessuno interviene, è giuridicamente corretto contestare lo scarico non autorizzato.

In definitiva, per non essere assoggettato al limiti tabellari previsti dal D.Lgs. n. 152 del 1999 lo scaricatore deve funzionare in maniera corretta, e cioè attivarsi solo in presenza di fenomeni metereologici di una certa rilevanza, ovverosia, soltanto a seguito dell'ingresso di acque bianche o comunque di reflui fognari conseguentemente molto diluiti, come tali generalmente rientranti nei limiti tabellari.

4.1.2.34. AUTORIZZAZIONI

Valutazione di impatto ambientale - Complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato.

Tar Sardegna, Sez. II, del 14 maggio 2018, n. 439

La valutazione di impatto ambientale ha il fine di sensibilizzare l'autorità decidente, attraverso l'apporto di elementi tecnico-scientifici idonei ad evidenziare le ricadute sull'ambiente derivanti dalla realizzazione di una determinata opera, a salvaguardia dell'habitat. Non si concreta, dunque, in una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale, ma implica una complessiva ed approfondita analisi di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, per valutare in concreto il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita.

La VIA implica dunque implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero.

RESPONSABILITÀ 4.1.3.9.

Responsabilità da reato degli enti - Criteri di imputazione oggettiva del reato all'ente - Art. 5, d.lgs. n. 231/2001- Art. 25-septies, d.lgs. n. 231/2001.

Cass. Pen., Sez. IV, del 9 agosto 2018, n. 38363

In tema di responsabilità da reato degli enti, i criteri di imputazione oggettiva del reato all'ente, di cui all'art. 5, d.lgs. n. 231/2001, sono fra loro giuridicamente diversi. L'interesse è criterio soggettivo, da valutare ex ante, consistente nella proiezione finalistica che caratterizza l'agire del reo, il quale spera nel raggiungimento di un qualche profitto per l'ente come conseguenza della commissione del reato, indipendentemente dall'effettivo ottenimento di tale profitto. Il vantaggio, invece, è criterio oggettivo, accertabile ex post e consistente nell'oggettivo e concreto vantaggio derivato all'ente dall'agire del reo come conseguenza del reato.

In tema di responsabilità da reato degli enti, in relazione ai reati colposi contro la vita e l'incolumità personale commessi in violazione della normativa antinfortunistica sui luoghi di lavoro, di cui all'art. 25-*septies*, d.lgs. n. 231/2001, i criteri dell'interesse e del vantaggio devono essere indagati in riferimento alla sola condotta del soggetto agente, e non anche all'evento del reato.

In tema di responsabilità da reato degli enti, in relazione ai reati colposi contro la vita e l'incolumità personale commessi in violazione della normativa antinfortunistica sui luoghi di lavoro, di cui all'art. 25-*septies*, d.lgs. n. 231/2001, i criteri dell'interesse e del vantaggio di cui all'art. 5 del medesimo decreto devono essere intesi nel senso che il primo sussiste in ogni caso in cui la persona fisica penalmente responsabile abbia violato la normativa antinfortunistica con il consapevole intento di ottenere un risparmio di spesa per l'ente, indipendentemente dal suo effettivo raggiungimento; mentre il secondo sussiste in ogni caso in cui la persona fisica abbia sistematicamente violato la normativa antinfortunistica, ricavandone, oggettivamente, un qualche vantaggio per l'ente, sotto forma di risparmio di spesa o di massimizzazione della produzione, indipendentemente dalla volontà di ottenere il vantaggio. L'entità del vantaggio, che non può certo essere irrisoria, è rimessa alla valutazione del giudice di merito, insindacabile in sede di legittimità ove congruamente ed adeguatamente apprezzata.

SANZIONI 4.1.3.10.

Responsabilità dipendente da reato degli enti e persone giuridiche - Sequestro impeditivo – Art. 321 cod. proc. pen - Ammissibilità.

Cass. Pen., Sez. II, del 20 luglio 2018, n. 34293

In tema di responsabilità dipendente da reato degli enti e persone giuridiche, è ammissibile il sequestro impeditivo di cui al comma primo dell'art. 321 cod. proc. pen., non essendovi totale sovrapposizione e, quindi, alcuna incompatibilità di natura logica-giuridica fra il suddetto sequestro e le misure interdittive.

4.1.4.22. TRASPORTO

Trasporti su strada – Regolamento (CE) n. 561/2006 – Articolo 19, paragrafo 2, primo comma – Sanzione amministrativa avente ad oggetto un'infrazione commessa sul territorio dello Stato membro in cui ha sede un'impresa, inflitta dalle autorità competenti di un altro Stato membro nel quale l'infrazione è stata constatata.

Corte di Giustizia Europea, Sez. VII, del 26 settembre 2018, causa C-513/17

L'articolo 19, paragrafo 2, primo comma, del regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso autorizza direttamente le autorità competenti di uno Stato membro a infliggere una sanzione a un'impresa o a un suo dirigente per un'infrazione a tale regolamento, constatata sul suo territorio e non ancora sanzionata, anche se tale infrazione è stata commessa sul territorio di un altro Stato membro nel quale tale impresa ha sede.

4.1.4.23. AUTORIZZAZIONI

Direttiva 2011/92/UE – Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti – Allegato II – Punto 1, lettera d) – Nozione di "*disboscamento a scopo di conversione a un altro tipo di sfruttamento del suolo*".

Corte di Giustizia Europea, Sez. VIII, del 7 agosto 2018, causa C-329/17

Il punto 1, lettera d), dell'allegato II alla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, deve essere interpretato nel senso che rientra nella nozione di «*disboscamento a scopo di conversione ad un altro tipo di sfruttamento del suolo*», ai sensi di tale disposizione, l'apertura di un varco boschivo ai fini dell'installazione e dello sfruttamento di una linea elettrica aerea, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, per la durata della legittima permanenza della stessa.

ALTRO 4.1.4.24.

Direttiva 92/43/CE – Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Articolo 6, paragrafi 3 e 4 – Valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto su un sito protetto.

Corte di Giustizia Europea, Sez. II, del 25 luglio 2018, causa C-164/17

L'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, deve essere interpretato nel senso che, allorché un progetto è destinato ad essere realizzato su un sito designato per la protezione e la conservazione delle specie, la cui superficie atta a soddisfare le esigenze di una specie protetta varia nel tempo, e allorché tale progetto avrà come effetto che, temporaneamente o definitivamente, alcune parti del sito non saranno più tali da poter fornire un habitat idoneo alla specie in questione, la circostanza che tale progetto contenga misure volte a garantire – dopo l'effettuazione dell'opportuna valutazione dell'incidenza di tale progetto e per la durata del progetto stesso – che la parte di tale sito concretamente idonea a fornire un habitat adeguato non sia ridotta e possa addirittura risultare incrementata non può essere presa in considerazione ai fini della valutazione da effettuare a norma del paragrafo 3 di tale articolo e volta a garantire che il progetto non pregiudicherà l'integrità del sito in causa, ma essa rientra, eventualmente, nell'ambito di applicazione del paragrafo 4 del medesimo articolo.

DEFINIZIONI 4.1.4.25.

Poteri dello Stato costiero – Competenza della Corte a interpretare norme del diritto internazionale – Direttiva 2005/35/CE – Inquinamento provocato dalle navi.

Corte di Giustizia Europea, Sez. III, dell'11 luglio 2018, causa C-15/17

L'articolo 220, paragrafo 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, e l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, quale modificata dalla direttiva 2009/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, devono essere interpretati nel senso che l'espressione «prove chiare e oggettive», ai sensi della prima di tali disposizioni, e l'espressione «elementi di prova chiari e obiettivi», ai sensi della seconda, riguardano non soltanto la perpetrazione di una violazione, bensì parimenti la prova delle conseguenze della medesima.

L'espressione «*costa o (...) interessi connessi*», di cui all'articolo 220, paragrafo 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, e l'espressione «*litorale o (...) interessi connessi*», di cui all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2005/35, quale modificata dalla direttiva 2009/123, devono essere interpretate nel senso che possiedono, in linea di principio, lo stesso significato dell'espressione «*litorali o interessi connessi*», di cui all'articolo I, paragrafo 1, e all'articolo II, paragrafo 4, della Convenzione internazionale sull'intervento in alto mare in caso di sinistri che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi, conclusa a Bruxelles il 29 novembre 1969, fermo restando che il medesimo articolo 220, paragrafo 6, si applica anche alle risorse non biologiche del mare territoriale dello Stato costiero e a qualsiasi risorsa della sua zona economica esclusiva.

L'articolo 220, paragrafo 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e l'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2005/35, quale modificata dalla direttiva 2009/123, devono essere interpretati nel senso che le risorse del mare territoriale o della zona economica esclusiva di uno Stato costiero, ai sensi di tali disposizioni, riguardano le specie pescate ma anche le specie viventi associate alle specie pescate o da esse dipendenti, quali le specie animali e vegetali di cui si nutrono le specie pescate.

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO

Modello 231

Il **Modello 231** è lo strumento attraverso il quale l'ente esprime la propria volontà di disincentivare condotte illecite da parte di dipendenti ed apicali dirette ad apportare un interesse o un vantaggio in favore dell'ente medesimo.

Nello specifico il Modello rappresenta l'elemento di raccordo tra i vari strumenti organizzativi adottati da una società atto a garantire una *compliance* tra i vari presidi di controllo ed a sopperire alle carenze organizzative eventualmente riscontrate.

Il Modello, per essere efficace deve essere dotato degli elementi essenziali indicati dal medesimo D.Lgs. 231/2001 ed è pertanto necessario che lo stesso non rappresenti una mera raccomandazione generale alla legalità ma sia invece una fotografia dell'esistente ed una mappa con un percorso ben delineato diretto alla *compliance* aziendale.

Accanto alla funzione di scudo rispetto alle sanzioni contenute nel D.Lgs. 231/2001 (in grado di paralizzare a tutti gli effetti l'ente che ne è destinatario), il Modello 231 rappresenta altresì un elemento premiale nell'ottenimento del Rating di legalità strumento sempre più d'interesse per le Pubbliche Amministrazioni nella scelta del partner commerciale.

Ulteriore vantaggio connesso all'adozione del Modello 231 riguardo al D.Lgs. 50/2016 (in materia di contratti pubblici) riguarda la riduzione del 30% delle garanzie fideiussorie richieste all'offerente in caso di adozione del Modello 231 e la premialità nelle procedure di selezione dell'offerente in ragione dell'adozione o meno del Modello 231.

Nessuna responsabilità

Nessuna sanzione all'azienda

Nessun rischio d'impresa

Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA*

sulla corretta gestione dei rifiuti

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

4.2.

SOMMARIO

• **4.2.5. Nuove delibere e circolari di chiarimento emanate dal Comitato Nazionale**
di *Emiliano Bergonzoni* 940

Nuove delibere e circolari di chiarimento emanate dal Comitato Nazionale

di ***EMILIANO BERGONZONI***
Segretario Sezione Emilia-Romagna
Albo Nazionale Gestori Ambientali

Negli ultimi mesi il Comitato Nazionale ha emanato diversi chiarimenti relativi ai criteri e requisiti di iscrizione all'Albo e alle procedure da seguire.

Gli atti emanati dal Comitato Nazionale sono i seguenti e verranno passati in rassegna nel corso della trattazione del presente articolo:

- **Delibera n. 5 del 31 luglio 2018**
  La delibera n. 5 ha approvato i modelli di provvedimento d'iscrizione e di diniego dell'iscrizione nella sottocategoria 2-*ter*.
- **Delibera n. 6 del 31 luglio 2018**
  La delibera n. 6 ha sostituito l'allegato "B" alla delibera n. 4 del 4 giugno 2018.
- **Circolare n. 149 del 4 settembre 2018**
  Tempistiche notifica provvedimenti di cancellazione per mancato versamento dei diritti di iscrizione
- **Circolare n. 150 del 26 settembre 2018**
  Requisito di capacità finanziaria ex art. 11, comma 2, D.M. 120/2014
- **Circolare n. 151 del 26 settembre 2018**
  Sottocategorie della categoria 1, criterio della quantità annua trasportata

***

1. Delibere n. 5 e 6 del 31 luglio 2018 relative alla sottocategoria 2-*ter*

Il Comitato Nazionale aveva individuato, con la precedente delibera n. 4/2018, la sottocategoria 2-ter per l'iscrizione con procedura semplificata delle associazioni di volontariato ed enti religiosi che intendono svolgere attività di raccolta e trasporto occasionali di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana di cui all'articolo 5, comma 1, del D.M. 1 febbraio 2018. La nuova categoria 2-*ter* è stata oggetto della presente rubrica nel numero di Ambiente Legale n. 4 Luglio - Agosto 2018.

Tale delibera approvava, oltre ai criteri e requisiti di iscrizione, anche la modulistica che gli interessati devono inviare telematicamente alla Sezione regionale per richiedere l'iscrizione all'Albo o la sua variazione, in categoria 2-*ter*.

Con la delibera n. 5/2018 il Comitato Nazionale è ritornato sulla categoria 2-*ter* approvando i provvedimenti di iscrizione e di diniego dell'iscrizione. La categoria è quindi pienamente operativa e attiva.

Il provvedimento di iscrizione è l'atto formale di iscrizione che la competente sezione regionale (o provinciale) adotterà dopo aver verificato il rispetto dei requisiti richiesti. Tale atto reca le seguenti informazioni (si veda allegato A della delibera 5)

- denominazione e riferimenti dell'ente religioso / associazione di volontariato iscritto nella 2-*ter*;
- inizio e fine validità dell'iscrizione;
- tipologie di rifiuti (CER) autorizzati;

- prescrizioni (cioè le regole che l'iscritto è tenuto a rispettare nel corso dello svolgimento dell'attività che è oggetto dell'iscrizione).

Se invece la verifica dei requisiti di iscrizione della categoria 2-*ter* ha un esito negativo, la sezione competente dovrà deliberare il rigetto della domanda di iscrizione ed emanerà un provvedimento di rigetto debitamente motivato (si veda allegato B della delibera 5).

Con la delibera n. 6/2018 il Comitato Nazionale ha sostituito il modulo di variazione precedentemente approvato con la citata delibera n. 4/2018.

L'allegato B alla delibera n.4 conteneva la domanda di variazione dell'iscrizione per l'inserimento temporaneo dei veicoli nella sottocategoria 2-ter. Infatti, la particolarità di tale sottocategoria è che i veicoli vengono inseriti temporaneamente nell'iscrizione in previsione del trasporto e solo per la durata dello stesso (mediante istanza di variazione). Il provvedimento di iscrizione nella 2-ter non contiene targhe di veicoli autorizzati, ma almeno 10 giorni prima dell'evento organizzato di raccolta e trasporto di rifiuti non pericolosi di metalli ferrosi e non, gli enti religiosi / associazioni di volontariato (già iscritti) devono richiedere l'iscrizione temporanea del veicolo (o dei veicoli) che intendono utilizzare.

Al *"nuovo"* modello di variazione (contenuto nell'allegato A alla delibera 6/2018) è stata aggiunta la seguente dichiarazione che l'iscritto deve obbligatoriamente rendere:

"che i veicoli indicati sono in regola con la vigente disciplina in materia di autotrasporto di cose e sono tecnicamente idonei al trasporto dei rifiuti indicati e rispettano le prescrizioni di cui all'articolo 2 del modello di provvedimento contenuto nell'allegato "A" alla deliberazione del Comitato nazionale n. 5 del 31 luglio 2018".

In conclusione, oltre alla normativa sull'autotrasporto, i soggetti interessati dovranno controllare (prima di sottoscrivere la dichiarazione sostitutiva inclusa nella domanda di variazione) anche le prescrizioni che saranno tenuti ad osservare durante i trasporti. Le prescrizioni si trovano all'art. 2 dell'allegato A della delibera 5/2018 (che per praticità viene pubblicata anche su queste pagine, a seguire).

***

2. Circolare n. 149 del 4 settembre 2018 sulle tempistiche di notifica dei provvedimenti di cancellazione per mancato versamento dei diritti di iscrizione

Il regolamento dell'Albo prevede, all'art. 24 c. 7 (DM 120/2014), che *"l'omissione del pagamento del diritto annuo nei termini previsti comporta la sospensione d'ufficio dall'Albo, che permane fino a quando non venga data prova alla Sezione dell'effettuazione del pagamento."*

Quindi gli iscritti all'Albo che non provvedono al versamento del diritto annuale dovuto entro il 30 aprile vengono sospesi d'ufficio dalle sezioni competenti. Inoltre, qualora la sospensione permanga per più di dodici mesi, le sezioni cancellano l'iscritto inadempiente con provvedimento d'ufficio (si veda art. 20 c. 1 lett. f) del DM 120/2014).

Il Comitato Nazionale ha ritenuto utile stabilire una tempistica comune a tutte le sezioni per le avviare le procedure di cancellazione dall'Albo per il mancato pagamento dei diritti annuali di iscrizione.

Nel caso in cui permangano per più di dodici mesi le sospensioni per mancato pagamento del diritto annuale, le sezioni devono deliberare la cancellazione d'ufficio dei relativi iscritti entro il 20 ottobre con decorrenza 15 novembre, notificando a mezzo PEC i provvedimenti di cancellazione agli interessati. Nel caso di mancate notifiche per indirizzi PEC inesistenti, non validi o non funzionanti, le cancellazioni verranno pubblicate il 2 novembre sul sito web dell'Albo www.albonazionalegestoriambientali.it

La pubblicazione sul sito web dell'Albo tiene luogo della notifica ai sensi dell'art. 21bis della L. 241/90, così come richiamato dal Comitato Nazionale con circolare n. 144 del 4 maggio 2018.

Con la circolare 144 il Comitato Nazionale aveva definito la tempistica comune relativa alle sospensioni d'ufficio per mancato pagamento del diritto annuale.

Si riassumono i termini relativi al pagamento del diritto annuale con il seguente schema:

VERSAMENTO DIRITTO ANNUALE	**Entro il 30 aprile**		
SOSPENSIONI PER MANCATO PAGAMENTO DEL DIRITTO ANNUALE	Delibera **entro il 20 maggio**	Pubblicazione sul sito web delle sospensioni non notificate via pec: **1 giugno**	Efficacia della sospensione: **15 giugno**
CANCELLAZIONE PER MANCATO PAGAMENTO DEL DIRITTO ANNUALE	Delibera **entro il 20 ottobre**	Pubblicazione sul sito web delle cancellazioni non notificate via pec: **2 novembre**	Efficacia della cancellazione: **15 novembre**

Gli iscritti sono tenuti a verificare la propria posizione relativa al diritto annuale accedendo alla propria area riservata.

***

3. Circolare n. 150 del 26 settembre 2018 sul requisito di capacità finanziaria

La capacità finanziaria è uno dei requisiti di iscrizione all'Albo (si veda art. 10 c. 2 lett. h) del DM 120/14) ed è dimostrata da documenti che comprovino le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa o dell'ente, quali il volume di affari, la capacità contributiva ai fini dell'I.V.A., il patrimonio, i bilanci, o da idonei affidamenti bancari (cfr art. 11 c. 2 DM 120/14).

Con la circolare n. 150, il Comitato Nazionale è intervenuto con un importante chiarimento riguardante le modalità di dimostrazione del requisito.

Il Comitato ha infatti evidenziato che il nuovo regolamento dell'Albo (DM120/2014) ha modificato quanto precedentemente previsto dal DM406/98 in tema di dimostrazione del requisito di capacità finanziaria. È infatti venuto meno il generico riferimento alle *"referenze bancarie"* quale modalità di dimostrazione del requisito (in alternativa a vari altri documenti) disponendo che il requisito in questione possa essere dimostrato mediante *"affidamenti bancari"* (sempre in alternativa ai vari altri documenti elencati nel citato articolo regolamentare).

Il riferimento alle *"referenze bancarie"* aveva consentito al Comitato Nazionale di individuare la possibilità di dimostrare il requisito mediante affidamento rilasciato da *imprese autorizzate all'esercizio del credito o dell'intermediazione finanziaria;* ora la precisa indicazione dell'*"affidamento bancario"* presente nel nuovo regolamento ne comporta che esso possa essere rilasciato *esclusivamente da istituti bancari*, in quanto strumento tecnicamente definito e riferito ai soli istituti bancari. Di conseguenza non possono più essere presentati affidamenti rilasciati da imprese autorizzate all'esercizio dell'intermediazione finanziaria.

Con la circolare n. 150 viene chiarito che questa disposizione regolamentare deve essere applicata, oltre che alle categorie 1, 4, 5 (come richiamato dalla delibera n. 5/2016), anche alle categorie 8, 9, 10.

Si tratta quindi di un'importante chiarimento di armonizzazione nell'applicazione della normativa tra le varie categorie di iscrizione.

***

4. Circolare n. 151 del 26 settembre 2018 sul criterio della quantità annua trasportata nell'ambito delle sottocategorie della categoria 1

Con delibera n. 5 del 3/11/2016 sono state individuate le seguenti sottocategorie di iscrizione della categoria 1 le cui classi di iscrizione sono definite sulla base della quantità annua di rifiuti complessivamente gestiti:

- raccolta e trasporto di rifiuti urbani nelle aree portuali;
- raccolta e trasporto di rifiuti vegetali provenienti da aree verdi;
- attività esclusiva di trasporto rifiuti urbani da impianti di stoccaggio / centri di raccolta a impianti di recupero o smaltimento;
- raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle strade extraurbane e sulle autostrade;
- raccolta e trasporto di rifiuti abbandonati sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua.

Con circolare n. 151, il Comitato Nazionale ha chiarito che le imprese già iscritte alla data di entrata in vigore della citata delibera n. 5/2016 (cioè 1 febbraio 2017) nell'ambito della categoria 1 per le attività ora inquadrate nelle "nuove" sottocategorie devono intendersi iscritte nelle stesse classi di iscrizione in funzione della quantità annua trasportata. Le sottocategorie di interesse sono quindi le seguenti, le cui classi di iscrizione sono state trasposte automaticamente dal vecchio al nuovo sistema:

- raccolta e trasporto di rifiuti vegetali provenienti da aree verdi;
- attività esclusiva di trasporto rifiuti urbani da impianti di stoccaggio / centri di raccolta a impianti di recupero o smaltimento.

Si ricorda invece che il criterio di definizione delle classi della categoria 1 (generale) per la raccolta e trasporto di rifiuti urbani è la popolazione complessivamente servita (cfr. art. 9 c. 2 del DM 120/2014); anche le classi delle altre sottocategorie non citate nel presente paragrafo sono definite con il criterio della popolazione complessivamente servita (questa tematica è stata oggetto del *"Punto sull'Albo"* di Ambiente Legale nel N. 5 Settembre-Ottobre 2017).

Prot. n. 05/ALBO/CN **31 Luglio 2018**

Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione n. 5 del 31 luglio 2018.
Modelli di provvedimento d'iscrizione e di diniego dell'iscrizione nella sottocategoria *2-ter*.

IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare l'articolo 212, che ha istituito l'Albo nazionale gestori ambientali, in prosieguo denominato Albo;
Visto l'articolo 1, comma 124, della legge 4 agosto 2017, n. 124, il quale prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 1, comma 123, della medesima legge, l'Albo nazionale gestori ambientali debba individuare le modalità semplificate d'iscrizione per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi, nonché i quantitativi annui massimi raccolti e trasportati per poter usufruire dell'iscrizione con modalità semplificate;
Visto il decreto del Ministero dell'Ambiente 1 febbraio 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, S.G., n. 32 dell'8 febbraio 2018, di attuazione dell'articolo 1, comma 123, della legge 4 agosto 2017, n. 124;
Vista la propria delibera del 4 giugno 2018, n. 4 con la quale è stata individuata la sottocategoria *2-ter* e i relativi criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo;
Ritenuto di dover procedere alla pubblicazione dei modelli di provvedimento relativi all'iscrizione e al diniego d'iscrizione nella sottocategoria *2-ter* (associazioni di volontariato ed enti religiosi che intendono svolgere attività di raccolta e trasporto occasionali di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana);

DELIBERA

Articolo 1
(Modelli di provvedimento)

1. Il modello di provvedimento di iscrizione all'Albo nella sottocategoria *2-ter* è approvato secondo il modello contenuto nell'allegato "A".
2. Il modello di provvedimento di diniego dell'iscrizione all'Albo nella sottocategoria *2-ter* è approvato secondo il modello contenuto nell'allegato "B".

Il SEGRETARIO
Ing. Pierluigi Altomare

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE ★ ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI ★

Il PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori

1

ALLEGATO "A"

Schema di provvedimento di iscrizione all'Albo ai sensi dell'art. 4 della delibera n. 4 del 4 giugno 2018

Il Presidente della Sezione regionale/provinciale ..... dell'Albo nazionale gestori ambientali

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 212, che ha istituito l'Albo nazionale gestori ambientali, in prosieguo denominato Albo
Visto l'articolo 1, comma 124, della legge 4 agosto 2017, n. 124, il quale prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 1, comma 123, della medesima legge, l'Albo nazionale gestori ambientali debba individuare le modalità semplificate d'iscrizione per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi, nonché i quantitativi annui massimi raccolti e trasportati per poter usufruire dell'iscrizione con modalità semplificate;
Visto il decreto del Ministero dell'Ambiente 1 febbraio 2018, e in particolare l'articolo 5, comma 1, riguardante le associazioni di volontariato e gli enti religiosi che intendono svolgere attività di raccolta e trasporto occasionale di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana
Visto il decreto 3 giugno 2014, n.120 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 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, e, in particolare, l'articolo 6, comma 1, lettere a);
Vista la delibera del Comitato nazionale n. 4 del 4 giugno 2018, recante l'individuazione della sottocategoria *2-ter* per l'iscrizione all'Albo, con procedura semplificata, delle associazioni di volontariato ed enti religiosi che intendono svolgere attività di raccolta e trasporto occasionali di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana, i criteri e i requisiti per l'iscrizione e in particolare l'articolo 4, comma 2;

Vista la comunicazione ai fini dell'iscrizione all'Albo presentata in data …….. registrata al numero di protocollo …….. ;
Vista la deliberazione della Sezione regionale/provinciale del …… in data …… con la quale è stata accolta la comunicazione ai fini dell'iscrizione all'Albo nella sottocategoria *2-ter* dell'associazione di volontariato/ente religioso ……..

DISPONE

Articolo 1
(iscrizione)

l'associazione di volontariato/ente religioso

Denominazione: ……
Con Sede a: ……
Indirizzo: ……
CAP: ……

2

C. F/Partita IVA : .....
è iscritta all'Albo nazionale gestori ambientali nella sottocategoria *2-ter*
Inizio validità: .....
Fine validità: .....

Tipologie di rifiuti:

Codice rifiuto (EER)	Descrizione

Articolo 2
(prescrizioni)

L'impresa è tenuta ad osservare le seguenti prescrizioni:

1. Durante il trasporto i rifiuti devono essere accompagnati dal provvedimento d'iscrizione corredato dalla dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante ai sensi degli articoli 46 e 47 del D.P.R 28 dicembre 2000, n. 445, con la quale si attesta che il provvedimento stesso è stato acquisito elettronicamente dall'area riservata del portale dell'Albo nazionale gestori ambientali;
2. L'attività di trasporto dei rifiuti deve essere svolta nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e delle relative norme regolamentari e tecniche di attuazione;
3. L'idoneità tecnica dei veicoli, attestata dal legale rappresentante secondo le modalità previste dall'articolo 5, comma 1, della delibera n. 4 del 4 giugno 2018 deve essere garantita con interventi periodici di manutenzione ordinaria e straordinaria. In particolare, durante il trasporto dei rifiuti deve essere impedita la dispersione, lo sgocciolamento dei rifiuti, la fuoriuscita di esalazioni moleste e deve essere garantita la protezione dei rifiuti trasportati da agenti atmosferici; i veicoli devono essere sottoposti a bonifiche, prima di essere adibiti ad altri tipi di trasporto e, comunque, a bonifiche periodiche. Deve essere garantito il corretto funzionamento dei recipienti mobili destinati a contenere i rifiuti;
4. E' fatto divieto di trasportare rifiuti costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi che si presentino alla stato fisico polverulento. Il trasporto dei rifiuti ingombranti in cui al codice EER 20 03 07 è limitato ai rifiuti metallici, con esplicita esclusione dei rifiuti metallici provenienti da apparecchiature elettriche ed elettroniche;
5. E' fatto obbligo al trasportatore di sincerarsi dell'accettazione dei rifiuti da parte del destinatario prima di iniziare il trasporto e, comunque, di riportare il rifiuto all'insediamento di provenienza se il destinatario non lo riceve; di accertarsi che il destinatario sia munito delle autorizzazioni o iscrizioni previste ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
6. I recipienti mobili destinati a contenere i rifiuti devono possedere adeguati requisiti di resistenza in relazione alle proprietà chimico-fisiche ed alle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti contenuti e devono essere provvisti di:
   A – idonee chiusure per impedire la fuoriuscita del contenuto;
   B – accessori e dispositivi atti ad effettuare in condizioni di sicurezza le operazioni di riempimento e svuotamento;
   C – mezzi di presa per rendere sicure ed agevoli le operazioni di movimentazione;
7. In caso di spandimento accidentale dei rifiuti i materiali utilizzati per la loro raccolta, recupero e assorbimento dovranno essere smaltiti secondo le modalità adottate per i rifiuti e insieme agli

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

stessi;

8. Il presente provvedimento è rilasciato esclusivamente ai fini e per gli effetti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Resta fermo l'obbligo dell'impresa di osservare e rispettare tutte le prescrizioni derivanti dalle norme e disposizioni applicabili al caso, con particolare riguardo a quelle in materia di igiene, di ambiente e di trasporto, che si intendono qui espressamente richiamate e singolarmente condizionanti la validità e l'efficacia dell'iscrizione.

Articolo 3
(ricorso)

Avverso il presente provvedimento, è ammesso, entro 30 giorni dal ricevimento, ricorso al Comitato Nazionale dell'Albo nazionale gestori ambientali, Via Cristoforo Colombo, 44 – 00154 Roma o, in alternativa, entro 60 gg. al competente Tribunale Amministrativo Regionale.

Luogo, data

Il Segretario Il Presidente

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

4

ALLEGATO "B"

Schema di provvedimento di diniego dell'iscrizione all'Albo ai sensi dell'art. 4 della delibera n. 4 del 4 giugno 2018

Il Presidente della Sezione regionale/provinciale ..... dell'Albo nazionale gestori ambientali

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare, l'articolo 212, che ha istituito l'Albo nazionale gestori ambientali, in prosieguo denominato Albo
Visto l'articolo 1, comma 124, della legge 4 agosto 2017, n. 124, il quale prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 1, comma 123, della medesima legge, l'Albo nazionale gestori ambientali debba individuare le modalità semplificate d'iscrizione per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi, nonché i quantitativi annui massimi raccolti e trasportati per poter usufruire dell'iscrizione con modalità semplificate;
Visto il decreto del Ministero dell'Ambiente 1 febbraio 2018, e in particolare l'articolo 5, comma 1, riguardante le associazioni di volontariato e gli enti religiosi che intendono svolgere attività di raccolta e trasporto occasionale di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana
Visto il decreto 3 giugno 2014, n.120 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 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, e, in particolare, l'articolo 6, comma 1, lettere a);
Vista la delibera del Comitato nazionale n. 4 del 4 giugno 2018, recante l'individuazione della sottocategoria *2-ter* per l'iscrizione all'Albo, con procedura semplificata, delle associazioni di volontariato ed enti religiosi che intendono svolgere attività di raccolta e trasporto occasionali di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana, i criteri e i requisiti per l'iscrizione e in particolare l'articolo 4, comma 3;

Vista la comunicazione ai fini dell'iscrizione all'Albo presentata in data …… registrata al numero di protocollo ……... ;
Vista la deliberazione della Sezione regionale/provinciale del ….. in data……con la quale è stata rigettata la suddetta comunicazione in quanto…… ;

DISPONE

Articolo 1

1. La comunicazione ai fini dell'iscrizione all'Albo presentata dell'associazione di volontariato/ente religioso ……è rigettata per i motivi indicati nelle premesse.

2. Avverso il presente provvedimento è ammesso, entro 30 giorni dal ricevimento, ricorso al Comitato Nazionale dell'Albo gestori ambientali, via C. Colombo, 44 - 00147 Roma o, in alternativa, entro 60 giorni, al competente Tribunale Amministrativo Regionale.

Luogo, data

Il Segretario

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE ★ ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI ★ 5

Il Presidente

Prot. n. 06/ALBO/CN **31 Luglio 2018**

Ministero dell'Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Deliberazione n. 6 del 31 luglio 2018.
Sostituzione allegato "B" alla delibera n. 4 del 4 giugno 2018.

IL COMITATO NAZIONALE
DELL' ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

Visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e, in particolare l'articolo 212, che ha istituito l'Albo nazionale gestori ambientali, in prosieguo denominato Albo;
Visto l'articolo 1, comma 124, della legge 4 agosto 2017, n. 124, il quale prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 1, comma 123, della medesima legge, l'Albo nazionale gestori ambientali debba individuare le modalità semplificate d'iscrizione per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi, nonché i quantitativi annui massimi raccolti e trasportati per poter usufruire dell'iscrizione con modalità semplificate;
Visto il decreto del Ministero dell'Ambiente 1 febbraio 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, S.G., n. 32 dell'8 febbraio 2018, di attuazione dell'articolo 1, comma 123, della legge 4 agosto 2017, n. 124;
Vista la propria delibera del 4 giugno 2018, n. 4 con la quale è stata individuata la sottocategoria *2-ter* e i relativi criteri e requisiti per l'iscrizione;
Vista la propria delibera del 31 luglio 2018, n. 5 con la quale è stato adottato il modello di provvedimento d'iscrizione all'Albo con le relative prescrizioni;
Ritenuto di dover sostituire l'allegato "B" alla delibera del 4 giugno 2018 n. 4, prevedendo un'apposita dichiarazione di idoneità dei veicoli e di conformità alle prescrizioni di cui all'articolo 2 del modello di provvedimento contenuto nell'allegato "A" alla richiamata delibera del Comitato nazionale del 31 luglio 2018, n. 5;

DELIBERA

Articolo 1
(Sostituzione allegato "B" delibera n. 4 del 4 giugno 2018)

Il modello di domanda di variazione dell'iscrizione per l'inserimento temporaneo dei veicoli di cui allegato "B" alla delibera n. 4 del 4 giugno 2018 è sostituito dal modello contenuto nell'allegato "A".

Il SEGRETARIO
Ing. Pierluigi Altomare

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE
ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
1

Il PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori

ALLEGATO "A"

SEZIONE REGIONALE/PROVINCIALE .....

DOMANDA DI VARIAZIONE DELL'ISCRIZIONE PER L'INSERIMENTO TEMPORANEO DEI VEICOLI DI CUI ALL'ART. 5, COMMA 1, DEL D.M 1 FEBBRAIO 2018 E ALLA DELIBERA DEL C.N. N. 4 DEL 4 GIUGNO 2018

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DI ATTO DI NOTORIETA'
(Artt. 46 e 47 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445)

Il sottoscritto:

Cognome	Nome	Codice fiscale	Carica

in qualità di titolare/legale rappresentante dell'Associazione/Ente religioso: .....

Codice fiscale/P.I. .....

RICHIEDE

ai sensi dell'art. 18, comma 2, del D.M. 3 giugno 2014, n. 120, l'inserimento del/i seguente/i veicolo/i (di cui allegato foglio riepilogativo) in conformità alla delibera n. 4 del 4 giugno 2018.

DICHIARA

ai sensi degli articoli 46 e 47 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che il/i veicolo/i di seguito riportati (riportati nell'allegato foglio riepilogativo) sono nella piena ed esclusiva disponibilità della stessa in conformità alle norme che disciplinano l'autotrasporto di cose, come specificato nelle circolari del 9 settembre 2013 n. 995 e del 30 aprile 2015 n. 345.

ELENCO DEI VEICOLI DA INTEGRARE NELL'ISCRIZIONE

Classificazione .....

Numero di targa: ..... Numero di telaio: .....

in disponibilità temporanea mediante .....
nel periodo dal ...../...../..... al ...../...../.....
dall'impresa cedente(denominazione impresa cedente) .....
iscritta all'Albo nazionale gestori ambientali con numero [1] .....
Durata dell'evento dal ...../...../..... al ...../...../.....

Classificazione .....

Numero di targa: ..... Numero di telaio: .....

[1] Qualora l'impresa cedente risulti iscritta all'Albo

2

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE ★ ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI

in disponibilità temporanea mediante ……
nel periodo dal ……...../…../…….. al ……...../…../……..
dall'impresa cedente(denominazione impresa cedente) ……..
iscritta all'Albo nazionale gestori ambientali con numero [2] …..……..
Durata dell'evento dal ……...../…../…….. al ……...../…../…….

che i veicoli indicati sono in regola con la vigente disciplina in materia di autotrasporto di cose e sono tecnicamente idonei al trasporto dei rifiuti indicati e rispettano le prescrizioni di cui all'articolo 2 del modello di provvedimento contenuto nell'allegato "A" alla deliberazione del Comitato nazionale n. 5 del 31 luglio 2018;

ALLEGA

Documentazione comprovante l'intesa con i Comuni territorialmente competenti.

Data…… Titolare/Legale rappresentante

……...……

ESTREMI DEL DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO

Documento _____ ***n.*** _____
rilasciato il _____/_____/_____ ***da*** _____
Scadenza _____

[2] Qualora l'impresa cedente risulti iscritta all'Albo

3

m amte.RIN.ALBO.Registro Circolari Albo.REGISTRAZIONE.PROT.0000149.04-09-2018

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
IL COMITATO NAZIONALE

ALLE SEZIONI REGIONALI E
PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI
DI CATEGORIA

LORO SEDI

Oggetto: Tempistiche notifica provvedimenti di cancellazione per mancato versamento dei diritti d'iscrizione

Al fine di rendere uniforme il comportamento delle Sezioni regionali e provinciali sull'intero territorio nazionale, considerato quanto stabilito con circolare del 4 maggio 2018, n. 144 in ordine alla notifica dei provvedimenti di cancellazione mediante pubblicazione sul sito web dell'Albo, il Comitato nazionale ha ritenuto utile stabilire una tempistica comune per avviare le procedure di cancellazione ex art. 20, comma 1, lettera f) per tutte le imprese che risultano sprovviste di indirizzi PEC validi e funzionanti o che risultano irreperibili anche a seguito di invio della notifica mediante il servizio postale.

Le Sezioni regionali osservano la seguente tempistica:
Nel caso in cui le imprese permangono per più di 12 mesi nelle condizioni di cui all'articolo 24, comma 7, del D.M. 120/2014, le Sezioni regionali e provinciali dell'Albo provvedono entro la data del 20 ottobre a deliberare la cancellazione ai sensi dell'art. 20, comma 1, lettera f) del D.M. 120/2014, con decorrenza 15 novembre e notificano a mezzo PEC all'interessato il relativo provvedimento.
Nei casi di mancata notifica a causa dell'indirizzo PEC inesistente, non valido o non funzionante, provvedono mediante la pubblicazione sul sito web dell'Albo il 2° novembre.

IL SEGRETARIO
Ing. Pierluigi Altomare

IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 - Fax +39 06 57225293
www.albonazionalegestoriambientali.it - albogestori.comitatonazionale@pec.it

m amte.RIN.ALBO.Registro Circolari Albo.REGISTRAZIONE.PROT.0000150.26-09-2018

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
IL COMITATO NAZIONALE

ALLE SEZIONI REGIONALI E PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

LORO SEDI

Oggetto: **Requisito di capacità finanziaria ex art. 11, comma 2, D.M.120/2014.**

Il nuovo regolamento dell'Albo (D.M. 120/2014) ha modificato quanto precedentemente previsto dal D.M. 406/98 in materia di dimostrazione del requisito di capacità finanziaria ai fini dell'iscrizione all'Albo; infatti, mentre l'articolo 11, comma 2, dell'abrogato D.M. n. 406/98 prevedeva, in alternativa a vari documenti comprovanti le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa, l'esibizione di "referenze bancarie", l'articolo 11, comma 2, del D.M. 120/2014, dispone che il requisito in questione possa essere dimostrato mediante "affidamenti bancari".

La genericità del D.M. 406/98 nel prevedere l'esibizione di "referenze bancarie", aveva consentito al Comitato nazionale di individuare la possibilità di dimostrare il requisito di capacità finanziaria mediante l'attestazione di un affidamento rilasciato da imprese autorizzate all'esercizio del credito o dell'intermediazione finanziaria.

Con il D.M. 120/2014 è venuto meno il generico riferimento alle "referenze bancarie" ed è chiaramente indicato l'affidamento bancario, strumento tecnicamente definito e riferito ai soli istituti bancari, quale unico mezzo idoneo per la dimostrazione della capacità finanziaria.

Alla luce del nuovo quadro normativo, il Comitato nazionale con propria delibera 3 novembre 2016 n.5, nel fissare i criteri e i requisiti per l'iscrizione nelle categorie 1, 4 e 5, ha previsto quale titolo idoneo per la dimostrazione del requisito di capacità finanziaria, in alternativa ai previsti documenti comprovanti le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa, esclusivamente l'affidamento rilasciato da istituti bancari.

Tutto ciò premesso, il Comitato nazionale ha chiarito che la nuova disposizione regolamentare deve essere applicata anche alle altre categorie d'iscrizione. Pertanto, solo l'affidamento rilasciato da istituti bancari deve essere riconosciuto quale idoneo titolo comprovante la capacità finanziaria anche per l'iscrizione nelle categorie 8, 9 e 10

IL SEGRETARIO
ing. Pierluigi Altomare

IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 - Fax +39 06 57225293
www.albonazionalegestoriambientali.it - albogestori.comitatonazionale@pec.it

m_amte.RIN.ALBO.Registro Circolari Albo.REGISTRAZIONE.PROT.0000151.26-09-2018

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
IL COMITATO NAZIONALE

ALLE SEZIONI REGIONALI E
PROVINCIALI

ALLE ASSOCIAZIONI
DI CATEGORIA

LORO SEDI

Oggetto: **Sottocategorie della categoria 1. Criterio della quantità annua trasportata.**

Come è noto, con delibera 3 novembre 2016, n. 5, sono state individuate sottocategorie della categoria 1 le cui classi d'iscrizione sono basate sulla quantità annua di rifiuti complessivamente gestita.

Al riguardo il Comitato nazionale ha chiarito che le imprese già iscritte alla data di entrata in vigore della delibera 5/2016 per le attività ora inquadrate nelle suddette sottocategorie devono intendersi iscritte nelle stesse classi d'iscrizione in funzione della quantità annua complessivamente trasportata.

IL SEGRETARIO
ing. Pierluigi Altomare

IL PRESIDENTE
dott. Eugenio Onori

ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI
Via Cristoforo Colombo, 44 - 00147 Roma - Tel. +39 06 57225239 - Fax +39 06 57225293
www.albonazionalegestoriambientali.it - albogestori.comitatonazionale@pec.it

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

più FORMAZIONE
più SCONTI
più ASSISTENZA PERSONALIZZATA

ALL IN ONE diventa MAXI

Scegli l'offerta più vantaggiosa per te!

ALL IN ONE

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

COSTO: 479 euro (+IVA)

ALL IN ONE MAXI

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

COSTO: 879 euro (+IVA)

[1] Dà diritto di richiedere ed ottenere risposta, in 4800 battute, a 3 quesiti generici sull'interpretazione della normativa, senza riferimenti a fatti concreti e senza esame di documentazione.
[2] Per conoscere i corsi compresi vai alla pagina internet: http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/formazione-corsi-gratuiti.
[3] L'offerta è limitata ai corsi selezionati e ai posti disponibili, previa prenotazione e condizionata dall'effettivo svolgimento degli stessi. La partecipazione non è valida per i corsi che si svolgono in più giornate e per le singole giornate in esse ricomprese. Non è possibile partecipare più volte allo stesso corso. Tale partecipazione è valida per tutta la durata dell'abbonamento.
[4] Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (per le altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano. L'audit compreso nell'offerta comporta una visita, da parte di un nostro avvocato specializzato, utile a verificare in concreto le dinamiche aziendali su: gestione del deposito temporaneo; tenuta e compilazione dei documenti inerenti la tracciabilità dei rifiuti (registri/FIR/SISTRI e MUD); effettuazione del trasporto dei rifiuti; invio a recupero/smaltimento dei rifiuti. Lo stesso si esaurirà in due/tre ore e non prevede l'estrazione di documentazione (non è infatti prevista una disamina postuma). Al termine non verrà fornito alcun report riepilogativo.

Per informazioni e preventivi gratuiti contattaci: **www.ambientelegale.it · commerciale@ambientelegale.it**

4.3.

SOMMARIO

- 4.3.1. - *Definizioni* 957
- 4.3.2. - *Classificazione* 958
- 4.3.3. - *Non rifiuti* 959
- 4.3.4. - *Deposito temporaneo* 960
- 4.3.5. - *Manutenzioni* 961
- 4.3.6. - *Responsabilità* 962
- 4.3.7. - *Tracciabilità* 963
- 4.3.8. - *Trasporto* 964
- 4.3.9. - *Autorizzazioni* 965
- 4.3.10. - *Albo* 966
- 4.3.11. - *Sanzioni* 967
- 4.3.12. - *Bonifiche* 968
- 4.3.13. - *Rifiuti urbani* 969
- 4.3.14. - *Scarichi* 970
- 4.3.15. - *Terre e rocce da scavo* 971
- 4.3.16. - *Discariche* 972
- 4.3.17. - *Fertirrigazione* 973
- 4.3.18. - *Competenze* 974
- 4.3.19. - *Gestione integrata* 975
- 4.3.20. - *Altro* 976

Abbonarsi ti conviene.

Nel corrispettivo dell'abbonamento
hai diritto di richiedere ed ottenere risposta*,
in 4800 battute, a *3 **quesiti*** generici
sull'interpretazione della normativa**.

SCRIVICI A:

redazione@ambientelegale.it

* Sarà garantito l'anonimato.

** Non possono essere fatte richieste su casi specifici ma solo su concetti generali rientranti nell'ambito di competenza ed interesse. La redazione si riserva il diritto di non rispondere ai quesiti.

Gli elementi costitutivi del reato di inquinamento ambientale: quale corretta definizione?

Ai sensi dell'art. 452-bis c.p. – così come introdotto con la L. 22 maggio 2015 n. 68 – il reato di inquinamento ambientale punisce "*con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000* ***chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili****:*

1) delle ***acque*** *o dell'****aria****, o di porzioni estese o significative del* ***suolo*** *o del* ***sottosuolo****;*

2) di un ***ecosistema****, della* ***biodiversità****, anche agraria, della* ***flora*** *o della* ***fauna****. Quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata."*

Non può tuttavia non sottolinearsi come, sin da subito, la norma sia risultata piuttosto generica ed indeterminata tanto da lasciare, in sede applicativa, spazio a dubbi ed interpretazioni.

Ed invero, la Corte Suprema[1] si è pronunciata più volte sul significato degli elementi costitutivi del reato di inquinamento ambientale, individuandone l'estensione applicativa.

Dunque, i punti fermi individuati dalla suddetta giurisprudenza posso individuarsi nelle seguenti definizioni:

- ***"abusività"*****:** indica "*la condotta posta in essere non soltanto in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali*" - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative[2].

  Con la precisazione che, ai fini della integrazione del reato, non è necessario che sia autonomamente e penalmente sanzionata la condotta causante la compromissione o il deterioramento richiesti dalla norma[3].

- ***"compromissione e deterioramento"*****:** consistono *in un'alterazione, significativa e misurabile, della originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema, caratterizzata, nel caso della "compromissione", da una condizione di squilibrio funzionale, incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o dell'ecosistema medesimi e, nel caso del "deterioramento", da una condizione di squilibrio "strutturale", connesso al decadimento dello stato o della qualità degli stessi*[4], chiarendo, peraltro, che non assume rilievo l'eventuale reversibilità del fenomeno inquinante, se non come uno degli elementi di distinzione tra il delitto in esame e quello, più severamente punito, del disastro ambientale di cui all'art. 452-quater c.p.

- ***"significativi e misurabili"*****:** si è ulteriormente chiarito che *il termine "significativo", nella sua accezione letterale, denota senz'altro incisività e rilevanza, mentre "misurabile" può dirsi ciò che è quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile, escludendo, sulla base dell'assenza di espliciti riferimenti a limiti imposti da specifiche disposizioni o a particolari metodiche di analisi, l'esistenza di un vincolo assoluto per l'interprete correlato a parametri imposti dalla disciplina di settore, che pur rappresentano comunque un utile riferimento nel caso in cui possono fornire, considerando lo scostamento tra gli standard prefissati e la sua ripetitività, un elemento concreto di giudizio circa il fatto che la compromissione o il deterioramento causati siano effettivamente significativi come richiesto dalla legge, mentre tale condizione, ovviamente, non può farsi automaticamente derivare dal mero superamento dei limiti*[5].

Da ciò, si evidenzia come seppur tali definizioni apportano un contributo significativo nell'interpretazione della norma, delimitandone concetti vaghi e generici, la fattispecie rimane complessa e lascia spazio ad un ruolo di verifica da parte del giudice delle suddette condizioni individuate.

In conclusione, dunque, il reato di inquinamento ambientale si configura con una condotta posta in essere in assenza delle prescritte autorizzazioni, sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime ovvero in violazione di leggi statali o regionali che comporta uno squilibrio funzionale ovvero strutturale - incisivo, rilevante, quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile - della originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema.

1 Su tutte Cass. pen. Sez. III n. 28732 del 21 giugno 2018.
2 Cass. pen. Sez. III n. 52436 del 6 luglio 2017; Cass. pen. Sez. III n.18934 del 15 marzo 2017.
3 Cass. pen. Sez. III n. 15865 del 31 gennaio 2017.
4 Cass. pen. Sez. III n. 46170 del 21 settembre 2016.
5 Cass. pen. Sez. III n.18934 del 15 marzo 2017.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.5.

L'uso del fattore M è obbligatorio per la determinazione della tossicità acuta delle sostanze e miscele contenenti composti del rame e per la determinazione della tossicità cronica delle medesime sostanze e miscele?

Il regolamento 2016/1179 *"recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele"* ha modificato la tabella 3.1 dell'allegato VI, parte 3, del regolamento (CE) n. 1272/2008 ed ha soppresso la tabella 3.2 del medesimo allegato[1].

Il problema sorge in quanto vi è un disallineamento tra la versione italiana ed inglese relativamente alle **sostanze contenenti rame**, di cui al quinto considerando del regolamento stesso. Se la traduzione italiana recita *"Per quanto riguarda le sostanze contenenti rame, la classificazione ambientale raccomandata nei pareri del RAC datati 4 dicembre 2014, dovrebbe essere inclusa nell'allegato VI del regolamento (CE) n. 1272/2008 in quanto sono disponibili sufficienti elementi scientifici a giustificazione di questa nuova classificazione. I proposti fattori-M non dovrebbero tuttavia essere inclusi poiché richiedono un'ulteriore valutazione da parte del RAC, alla luce dei dati scientifici sulla tossicità per l'ambiente acquatico forniti dall'industria dopo che la valutazione del RAC era stata presentata alla Commissione"*, il testo originale inglese, invece, è così redatto: *"With regard to the copper substances, the environmental classification recommended in the RAC opinions of 4 December 2014 should be included in Annex VI to Regulation (EC) No 1272/2008 since sufficient scientific evidence is available justifying this new classification. However, the proposed M-factors for long-term aquatic hazard should not be included since they require further assessment by RAC in view of scientific data on aquatic toxicity presented by industry after the RAC opinion was forwarded to the Commission"*.

Nel testo italiano manca il riferimento alla *"tossicità acquatica cronica (long term acquatic hazard)"* alla quale non dovrebbe (sarebbe preferibile non) applicarsi il fattore M introdotto invece dal regolamento (vedi tabella 3.1 alle voci relative ai composti del rame).

L'errore nella traduzione italiana, invece, implicherebbe che la non applicabilità dei fattori M dovrebbe essere introdotta dal regolamento per entrambi i tipi di tossicità, tanto per l'acuta quanto per la cronica.

Il Ministero dell'Ambiente è intervenuto il 28 febbraio scorso con la nota prot. n. 3222, recante *"chiarimenti interpretativi in tema di classificazione dei rifiuti alla luce delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/1179"* specifica che **l'uso del fattore M è obbligatorio, per la determinazione della sola tossicità acuta delle sostanze e miscele contenenti composti del rame, mentre non è obbligatorio, per la determinazione della tossicità cronica delle medesime sostanze e miscele**.

Il Consiglio Nazionale dei Chimici, così come il Ministero Ambiente[2], ha constatato che nella versione in lingua italiana del quinto considerando è stato omesso il riferimento ai soli pericoli *"a lungo termine"* in relazione ai fattori-M oggetto di ulteriore valutazione. Pertanto la frase *"I proposti fattori M non dovrebbero tuttavia essere inclusi…"* deve essere intesa recitare *"I proposti fattori-M [a lungo termine] non dovrebbero tuttavia essere inclusi…"*.

Il Consiglio, pertanto, in sintonia con il Ministero, conclude che i fattori M indicati per i composti del Rame riportati nel Reg. (UE) 2016/1179 devono essere considerati vincolanti solo ed esclusivamente per la classificazione dei composti del Rame *"nella categoria di pericolo per l'ambiente acquatico Acuto 1"* e non *"nella categoria di pericolo per l'ambiente acquatico Cronico 1"*.

In conclusione, l'uso del fattore M è obbligatorio, per la determinazione della sola tossicità acuta delle sostanze e miscele contenenti composti del rame, mentre non è obbligatorio, per la determinazione della tossicità cronica delle medesime sostanze e miscele.

1 Il regolamento 1272/2008 necessitava di modifiche. Poiché con effetto dal 1 giugno 2015 la direttiva 67/548/CEE è abrogata, la tabella 3.2 dell'allegato VI, parte 3 del regolamento n. 1272/2008, che elenca le sostanze pericolose che sono oggetto di una classificazione e un'etichettatura armonizzate sulla base dei criteri di cui all'allegato VI della direttiva 67/548/CEE, doveva essere soppressa.

2 Nota interpretativa del 28 febbraio scorso prot. n. 1 già richiamata.

La plastica consegnata dal cittadino agli eco-conferitori non trasformata e non ancora recuperata è rifiuto?

In una recente sentenza del TAR Sicilia[1], si è affrontato il problema della qualificazione come **rifiuto** della plastica consegnata dal cittadino presso macchinette eco-conferitrici.

La controversia in esame, infatti, aveva per oggetto l'accertamento della legittimità di un provvedimento emesso da un'Amministrazione Comunale con cui si negava la possibilità ad un operatore privato, non gestore del servizio pubblico dei rifiuti, di raccogliere presso esercizi commerciali, **i rifiuti di plastica provenienti da utenze domestiche da avviare al recupero.**

Uno dei punti controversi tra le parti, dunque, afferiva proprio alla natura di ***"rifiuto"*** del materiale plastico raccolto dalla ricorrente, in quanto l'amministrazione sosteneva si trattasse di **rifiuto** e la parte ricorrente, invece, di **risorsa**[2].

Ebbene, nell'analisi dei motivi di ricorso presentati, il TAR Sicilia ha affermato che **la plastica portata dai cittadini agli eco-conferitori non trasformata e non recuperata è rifiuto.**

Più precisamente si tratterebbe di rifiuti di imballaggio ai sensi dell'art.218, comma 1, lettera *f),* del d.lgs. del 3 aprile 2006, n.152 (di seguito TUA).

Nella specie rifiuti che derivano da imballaggi primari ovvero quelli concepiti in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore (art.218 lett. *b* TUA).

Pertanto, si tratterebbe di **rifiuti domestici** ai sensi dell'art.184, comma 2, lettera *a),* del TUA in quanto provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione ed in particolare rifiuti domestici destinati al recupero.

A supporto di tale conclusione si argomenta che nella nozione di rifiuto rientra qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi, in qualsiasi maniera detta operazione sia compiuta[3].

In particolare, la nozione di rifiuto non dipende dalla natura del materiale (che abbia o meno valore economico, che sia riutilizzabile o meno), né dall'uso che terzi faranno del materiale stesso una volta che questo sia uscito dalla sfera di controllo del produttore/detentore, **ma esclusivamente dalla volontà di quest'ultimo di non voler più utilizzare il materiale stesso, secondo la sua funzione economica di origine.**

Tanto più che l'art. 184-*ter* del TUA stabilisce, al primo comma, che un rifiuto cessa di essere tale, quando è sottoposto ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo (ma non prima). Il successivo comma 5 dello stesso art. 184-*ter* prevede che *"la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto"*.

In conclusione, quindi, la plastica consegnata dal cittadino agli eco-conferitori non trasformata e non ancora recuperata costituisce rifiuto e, in particolare, rifiuto di imballaggio ai sensi dell'art.218, comma 1, lettera *f),* del TUA. Essi costituiscono, pertanto, rifiuti domestici ai sensi dell'art.184, comma 2, lettera *a),* del TUA in quanto provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione ed in particolare rifiuti domestici destinati al recupero.

1 Tar Sicilia, Catania, Sez. 1^ – 12 giugno 2018, n. 1253.

2 La società ricorrente assume che nella gestione dei rifiuti sussisterebbe una netta distinzione tra i rifiuti da avviare allo smaltimento e quelli da avviare al recupero, essendo i primi soggetti ad un regime di privativa, regime che, invece, sarebbe escluso per i secondi, soggetti al libero mercato aperto anche agli operatori privati dotati delle relative autorizzazioni e iscrizioni previste dalla legge.
Fonda le proprie deduzioni sull'art.21, comma 7, del D.lgs. 22/97, così come confluito negli artt.198, 217 e 218 lett. m) del D.lgs. 152/2006.
Assume, altresì, che la fase del *"recupero"*, comprenderebbe l'intera catena delle operazioni preliminari e intermedie (e quindi anche raccolta e trasporto), contrariamente a quanto ritenuto dal Comune resistente; tale assunto si fonderebbe sull'art.183, comma 1, lett. t) del D.Lgs. del 3 aprile 2006, n.152.

3 Corte di Giustizia, sez. V, 15 giugno 2000; T.A.R. Lombardia Milano sez. IV, 27 febbraio 2014, n.534.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.5.

Quale è il luogo di produzione del rifiuto rilevante ai fini del deposito temporaneo nel caso di manutenzione di bombole di gas?

Come noto ai sensi dell'art. 183 "*Definizioni*" del D. Lgs. n. 152/2006 lettera bb) per deposito temporaneo, si intende ogni *raggruppamento di rifiuti*, effettuato *prima della raccolta, nel luogo in cui sono stati prodotti,* quando siano presenti precise condizioni relative alla quantità e qualità dei rifiuti, al tempo di giacenza, alla organizzazione tipologica del materiale ed al rispetto delle norme tecniche elencate nel codice.

Pertanto, ai fini di una gestione del deposito temporaneo conforme alla normativa è necessario individuare correttamente il luogo di produzione dei rifiuti.

Tuttavia, sul punto è bene precisare che per consolidata giurisprudenza "*per luogo di produzione rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo ai sensi della disposizione citata deve intendersi:*

- *quello in cui i rifiuti sono prodotti,*
- *ovvero che si trovi nella disponibilità dell'impresa produttrice e nel quale gli stessi sono depositati,*

purchè funzionalmente collegato al luogo di produzione e dotato dei necessari presidi di sicurezza[1]".

Nel caso di specie, una ditta addetta alla manutenzione di impianti antincendio chiedeva chiarimenti al Ministero competente (dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare) in ordine alla gestione dei contenitori di gas proveniente da tali interventi.

In particolare, l'operazione di manutenzione consisteva nella disconnessione delle bombole dall'impianto antincendio e successivo trasporto ad impianti destinati alle operazioni di collaudo. Presso tali impianti i recipienti per poter essere sottoposti al collaudo venivano svuotati dal gas e veniva altresì smontato il sistema di tenuta mentre il gas veniva recuperato ai sensi di legge (normativa ADR[2]).

Il deposito temporaneo veniva effettuato presso gli impianti di collaudo.

Il Ministero, con una nota in risposta alla richiesta, in relazione al luogo di produzione dei rifiuti, specifica però che "*nel momento in cui la bombola si trovi ad essere fisicamente distaccata dall'impianto antincendio, per essere destinata al collaudo, il gas in essa contenuto cessi la fase di impiego e questo non potendo essere ulteriormente e diversamente utilizzato acquisisca la qualifica di rifiuto ai sensi dell'articolo 183 comma 1 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*[3]".

Pertanto il "*luogo di produzione del rifiuto viene a coincidere con il luogo presso il quale il manutentore esegue l'intervento di distacco della bombola contenente il gas*" e non, come erroneamente ritenuto dalla richiedente, presso il luogo ove il manutentore estrae il gas dalla bombola.

Tuttavia, prosegue il Ministero trattandosi di interventi di manutenzione si rappresenta che al caso di specie possono trovare applicazione le disposizioni derogatorie di cui all'art. 266 del D. Lgs. 152/06.

Tale disposizione stabilisce, infatti, che: "*il luogo di produzione dei rifiuti da attività di manutenzione può coincidere con un luogo diverso rispetto a quello di effettiva origine*".

Ciò costituisce, invero, una *fictio juris* rispetto alla disciplina generale di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb) che fornisce precise indicazioni in merito al luogo di realizzazione del deposito temporaneo.

Questo non viene ad essere realizzato presso il reale luogo di produzione del rifiuto (sede dell'intervento di manutenzione), bensì in quello giuridico (fittizio) rappresentato dalla sede o domicilio del soggetto che svolge tali attività.

Da tutto quanto sopra, pertanto, in quella sede dovrà realizzarsi il deposito temporaneo.

In conclusione, ai fini del deposito temporaneo, nel caso particolare di manutenzione di bombole di gas il luogo rilevante per la produzione del rifiuto è dato dal luogo in cui le stesse vengono rimosse.

In tali circostanze, infatti, non potendosi più riutilizzare il gas - fatto divieto da normativa europea - lo stesso acquista la qualifica di rifiuto. Tuttavia trattandosi di rifiuto da manutenzione ai sensi dell'art. 266 del d. lgs. n. 152/2006 può derogarsi individuando il luogo di produzione in quello di effettiva origine.

1 Su tutte Cass. pen. sentenza n. 16441 del 31 marzo 2017.
2 Accordo Europeo relativo al Trasporto Internazionale delle merci pericolose su strada (ADR).
3 Art. 183 (Definizioni) D. Lgs. n. 152/2006: "*rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi*".

Nel caso di utilizzo della deroga di cui all'art. 230 co. 1 del TUA, per la movimentazione dei rifiuti dal luogo *effettivo* a quello *giuridico* di produzione, è necessaria la predisposizione del FIR?

In merito al quesito posto non esistono soluzioni univoche poiché la dottrina e la giurisprudenza si schierano su posizioni antitetiche.

In particolare, infatti, secondo un ***primo*** orientamento, **la scelta di "*spostare*" il rifiuto dal luogo di *effettiva produzione* a quello della *sede locale* strumentale a servizio dei cantieri postula un'eccezione che non deve essere, per logicità, tracciata con F.I.R.**

Su tale posizione, inoltre, si è attestata anche altra dottrina, la quale, pur pronunciandosi sull'art. 266 co. 4 del TUA – che è evidentemente ispirato alla medesima *ratio* della deroga in esame – ha affermato che la "*movimentazione*" dei rifiuti da manutenzione, dal luogo effettivo di produzione a quello considerato tale per legge, dovrebbe essere ricostruita quale semplice "*spostamento*" e non *dovrebbe* essere accompagnata da alcun formulario[1].

Invero – sempre secondo l'indirizzo in esame - nell'ipotesi in cui il manutentore volesse trasferire i rifiuti dal luogo di produzione effettivo a quello giuridico con il F.I.R., il medesimo commetterebbe comunque inevitabilmente delle irregolarità, in quanto:

- si indicherebbe una destinazione non esatta in quanto il manutentore risulterebbe sia *produttore*, sia *trasportatore* che *destinatario*, non essendo né il luogo di destinazione né il manutentore autorizzato a recuperare o smaltire presso la sede di destinazione (in caso contrario, ovviamente, non vi sarebbero problemi);
- non si potrebbe attribuire l'operazione di **gestione** correttamente (i destinatari del F.I.R. sono solo impianti di *recupero* o *smaltimento* che devono essere autorizzati ad un'operazione definita, es. R13).
  Tale deroga non deve intendersi, infatti, relativa alle regole del *deposito temporaneo* (che ne risulta una conseguenza), ma, invece, rispetto alle "*aree private*" di cui al comma 9 dell'art. 193 – nella formulazione vigente che risulta essere ancora quella ante D. Lgs. 205/10 – a norma della quale "*La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta …*". Ed infatti tali "*trasferimenti*"/"*movimentazioni*" (e non "*trasporti*") sono un eccezione in quanto allargano i confini del cantiere, dell'impianto, (dove è strettamente previsto l'esercizio del *deposito temporaneo*) a tutta quell'area vasta più ampia delle ordinarie attività normalmente concentrate su di un unico impianto che caratterizza la diffusione della rete dell'infrastruttura.

Secondo un ***altro*** orientamento più intransigente, invece – fatto proprio dalla giurisprudenza di legittimità - "***non può affermarsi la decorrenza della gestione dei rifiuti in senso tecnico solo dopo l'inizio del deposito temporaneo:*** *… perché* ***non vi è stata movimentazione all'interno di uno stesso compendio nel luogo reale di produzione dei rifiuti, bensì trasferimento comportante instradamento da tale luogo a quello giuridico di produzione. In tale situazione il trasporto in sé va considerato già attività di gestione di rifiuti e per rifiuto, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi (o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi) […]***"[2].

Dall'interpretazione data dalla Suprema Corte – il caso analizzato nella pronuncia afferisce ad un caso di trasporto non autorizzato – se ne dovrebbe conseguire pertanto della necessità dell'utilizzo del formulario anche per la "*movimentazione*" dei rifiuti dal luogo di effettiva produzione al luogo scelto per il *deposito temporaneo* in considerazione del fatto che **in ogni caso**, seppur si è giuridicamente all'interno di una fase antecedente al *deposito temporaneo,* nel momento in cui si effettua "*l'instradamento"* si deve già parlare di *trasporto* di rifiuti e quindi di una *attività di gestione dei rifiuti* che comporta la necessaria redazione del FIR.

In conclusione, nel caso di utilizzo della deroga di cui all'art. 230 co. 1 del TUA, per la movimentazione dei rifiuti dal luogo *effettivo* a quello *giuridico* di produzione, non esistono soluzioni univoche in merito alla necessarietà – o meno - della predisposizione del FIR. Ed invero, parte della dottrina afferma la non obbligatorietà del FIR mentre, invece, la giurisprudenza richiede la predisposizione di tale documento.

1 Santoloci, Vattani, "*I rifiuti da attività di manutenzione. Le particolari deroghe conseguenti l'art. 266, c. 4 D.LGS. n. 152/2006*", Diritto all'ambiente, 2009.
2 Cass. Pen., Sez III, n. 17460 del 2012.

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.5.

In materia di gestione di RAEE in modalità uno a uno – ai sensi dell'art. 16 D.lgs. 14 marzo 2014, n. 49, e Decreto MATTM 8 marzo 2010, n. 65 – ai fini del trasporto del rifiuto da un Luogo di raccolta (LdR) ad un impianto di trattamento, mediante l'intermediazione del Sistema Collettivo, è necessaria la tenuta dei registri di carico e scarico ex art. 190 D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, o può dirsi sufficiente l'utilizzo della documentazione semplificata di cui al D.M. n. 65 del 2010?

Ai fini della garanzia di una tracciabilità del rifiuto *"dalla produzione fino alla destinazione finale"* richiesta dall'art. 188-*bis* TUA, il Legislatore prevede come regola generale la gestione del rifiuto nel rispetto degli obblighi istituiti attraverso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) o, in alternativa, nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico (art. 190 TUA) nonché del formulario di identificazione (art. 193 TUA).

A fronte di un simile regime generale, il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 8 marzo 2010, n. 65, delinea un sistema di gestione semplificata dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) al dichiarato fine di *"rendere possibile la restituzione dei RAEE al produttore e la realizzazione degli obiettivi di recupero fissati a livello comunitario"*.

Più nello specifico, gli artt. 1 e 2 del Decreto in questione prevedono che, in relazione ai RAEE provenienti da nuclei domestici, gli obblighi di legge possano essere assolti in via semplificata, ovvero mediante l'utilizzo degli Allegati I (Schedario di carico e scarico) e II (Documento semplificato di trasporto dei rifiuti), solo per i trasporti che riguardino i tragitti: a) dal domicilio del consumatore presso il quale viene effettuato il ritiro al luogo di raggruppamento o al centro di raccolta; b) dal punto di vendita al luogo di raggruppamento; c) dal luogo di raggruppamento al centro di raccolta.

In tale elencazione non è ricompreso testualmente, né è possibile ricomprendere in via estensiva, il trasporto del rifiuto elettronico che partendo dal luogo di raggruppamento abbia come luogo di destinazione l'impianto di trattamento adeguato.

A ciò si aggiunga che, laddove il Legislatore ha inteso permettere che il distributore o il terzo trasportatore potessero avvalersi di una modalità semplificata nella gestione del rifiuto, lo ha espressamente previsto, come nel caso del Decreto MATTM 31 maggio 2016, n. 121, dove si prevede espressamente la possibilità di trasporto dal Luogo di raggruppamento ad *"un impianto autorizzato al trattamento dei RAEE ai sensi della vigente disciplina"* (art. 7, co. 1, lett. d), D.M. 121/2016).

Elementi in favore dell'utilizzo della gestione semplificata per il trasporto presso un impianto di trattamento non possono essere rinvenuti neppure nell'Accordo di programma siglato ai sensi dell'art. 16, co. 2, D.lgs. 14 marzo 2014, n. 49, laddove si opera un generico riferimento alla necessaria "compilazione della documentazione di trasporto dei RAEE in conformità alle normative vigenti" (punto 7.9 dell'Accordo di Programma del 17 luglio 2015).

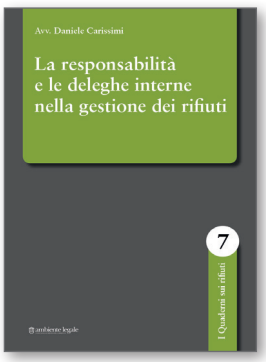
All'opposto, è proprio l'art. 16 del D.lgs. n. 49 del 2014 a confermare che, in assenza di espressa deroga, il trasporto dei RAEE agli impianti di trattamento adeguato debba avvenire *"nel rispetto delle formalità e degli adempimenti previsti dalla Parte Quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152"*.

In conclusione, risulta evidente:

- **da un lato, che il trasporto di RAEE verso un impianto di trattamento adeguato non possa essere effettuata ricorrendo agli Allegati di cui al D.M. n. 65 del 2010;**
- **dall'altro, che, nell'ipotesi descritta, debba essere applicata la disciplina generale sulla tracciabilità dei rifiuti descritta dal Testo Unico dell'Ambiente, comportante tra l'altro la tenuta dei registri di carico e scarico di cui all'art. 190, D.lgs. n. 152 del 2006.**

"Le responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti"

Autore: Avv. D. Carissimi



www.ambientelegale.it

È possibile inserire due intermediari all'interno di un Formulario Identificazione Rifiuti?

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 183 (Definizioni), comma 1 lett. *l)* del D.Lgs. 152/2006 *l'intermediario di rifiuti* è definito come *"qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti."*.

Ciò posto, pertanto, appare evidente che, tale soggetto, se pur non propriamente qualificato dalla legge come gestore del rifiuto, interviene all'interno della filiera di gestione dello stesso e, in ossequio ai generali principi di cui al D.lgs. 152/2006, appare inevitabilmente sottoposto alle regole di tracciabilità dei rifiuti.

In tal senso, infatti, si specifica che, con particolare riferimento alle regole di trasporto dei rifiuti e, nello specifico, alle corrette modalità di compilazione dei Formulario di Identificazione Rifiuti, se pur all'interno della normativa di settore non è previsto uno specifico obbligo di inserimento del soggetto intermediario all'interno del documento di tracciabilità, appare buona prassi quella di inserire nel campo dedicato alle annotazioni, l'intervento di un eventuale intermediario all'interno della filiera di gestione. A conferma di tale interpretazione, peraltro, si consideri che ai sensi e per gli effetti del DM 120/2014[1] l'attività di intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione è sottoposta obbligatoriamente all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali e, precisamente, alla categoria 8 dello stesso. Con ciò a dire che, quindi, mediante tale previsione normativa l'intermediario è stato ormai incluso nelle figure rientranti nella qualifica di gestore di rifiuti e, dunque, sottoposti a tutte le regole di cui alla normativa ambientale di settore.

Ebbene, ciò premesso e in relazione al quesito di specie, ci si chiede se, posta l'obbligatorietà di inserimento dell'intermediario all'interno del FIR, sia inoltre possibile inserire **due intermediari** nello stesso documento i quali, entrambi e con la stessa qualifica, operano all'interno della stessa filiera di gestione.

Orbene, in relazione a tale ipotesi, a parere dello scrivente, appare evidente che tale soluzione non può essere considerata legittima in quanto, in particolare, si presenta in evidente contrasto con la stessa definizione di intermediario di cui all'art. 183 sopra riportata. Ed infatti, ai sensi di tale disposizione, l'intermediario di rifiuti deve essere considerato espressamente come il soggetto che dispone esclusivamente del **recupero** e dello **smaltimento** per conto di terzi. Con ciò a dire che, pertanto, l'impresa intermediaria che interviene in una filiera di gestione ove opera già un soggetto intermediario, comporterebbe l'ipotesi per cui l'attività del secondo soggetto esulerebbe dall'organizzazione dello smaltimento o del recupero del rifiuto – che, invero, dovrebbe essere già stata posta in essere dal primo intermediario – per riferirsi esclusivamente ad un'attività di co-organizzazione ovvero di delegazione da parte del primo intermediario di tale organizzazione, ipotesi che, in entrambi i casi, non sono previste dalla normativa. Si consideri infatti che, la presenza di un secondo intermediario all'interno della filiera di gestione, di fatto, non trova una vera e propria giustificazione organizzativa (non capendosi infatti perché dovrebbe intervenire una impresa intermediaria ove sussiste già un soggetto che si occupa dell'organizzazione del recupero o dello smaltimento) ma, piuttosto, crea confusione in una percorso che, invece, dovrebbe risultare logico e lineare all'autorità di controllo.

Premesso quanto sopra, pertanto, all'interno di una filiera di gestione del rifiuto può intervenire esclusivamente l'attività di un intermediario, con la conseguenza per cui, quindi, all'interno del documento di tracciabilità (FIR) dovrà essere annotato esclusivamente tale nominativo. La presenza di un secondo intermediario, infatti, renderebbe di fatto solo più confusionaria la ricostruzione della tracciabilità del rifiuto sottoponendo dunque il soggetto gestore a maggiori controlli da parte dell'autorità competente.

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

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.5.

Quali sono le procedure di spedizione di rifiuti all'interno dell'Unione Europea disciplinate dal Regolamento UE 1013/2006?

La disposizione del regolamento Ue 1013 del 2006 che si occupa delle procedure di spedizione di rifiuti all'interno dell'Unione Europea - con o senza transito attraverso paesi terzi - è rappresentata dall'art. 3. In particolare, infatti, tale disposizione prevede *due* specifiche e differenti procedure:

- La ***procedura di informazione*** ex art. 18 (cd. *procedura semplificata*). In particolare, tale procedura si applica alle spedizioni - in quantità superiore ai venti chili - dei seguenti rifiuti, destinati al recupero:
  - i rifiuti contenuti negli allegati III o III B;
  - le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58 del regolamento in commento.

Tale procedura – ammissibile solo per determinate tipologie di rifiuti – è notevolmente semplificata rispetto alla procedura ordinaria (ed, invero, è definita *procedura semplificata*).

- La ***procedura di notifica*** ed ***autorizzazione preventive scritte*** (artt. 4 e ss.) Tale ben più gravosa procedura si applica, invece, alle spedizioni:
  - di tutti i rifiuti destinati a smaltimento;
  - dei rifiuti destinati al recupero:
    i. che sono elencati nell'allegato IV o IV A del regolamento cit.;
    ii. che non risultano classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A;
    iii. le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A - tranne se elencati nell'allegato III A.

Ciò posto, a dimostrazione della maggiore complessità della procedura in esame rispetto a quella cd. "*semplificata*", è utile evidenziare – a mero titolo informativo - si che la medesima è articolata nel modo seguente:

- ai sensi dell'art. 4 del regolamento, la medesima prevede che il notificatore deve trasmettere una *notifica* scritta preventiva all'autorità competente di spedizione (che provvede ad inoltrarla), la quale deve contenere:
  - Documento di notifica e documento di movimento;
  - informazioni e documenti che corredano i documenti di notifica e di movimento;
  - informazioni e documenti aggiuntivi (se richiesti da una delle autorità competenti interessate);
  - Il contratto stipulato fra il notificatore e il destinatario per il recupero o lo smaltimento dei rifiuti notificati;
  - Gli estremi di una garanzia finanziaria o di un'assicurazione equivalente;
- Successivamente, in riferimento all'autorizzazione preventive scritte, l'art. 9 del regolamento prevede che:
  - Le autorità competenti di destinazione, spedizione e transito dispongono di un termine di 30 giorni dalla data di trasmissione della conferma di ricevimento da parte dell'autorità competente di destinazione per prendere una delle seguenti decisioni scritte debitamente motivate in relazione alla spedizione notificata:
    a) autorizzazione senza condizioni;
    b) autorizzazione corredata delle condizioni di cui all'articolo 10 del regolamento.

In conclusione, le procedure di spedizioni di rifiuti all'interno dell'Unione Europea disciplinate dal Regolamento UE 1013/2006 sono rappresentate dalla *procedura di informazione* ex art. 18 e dalla *procedura di notifica* ed *autorizzazione preventive scritte* di cui agli artt. 4 e ss.

COLLANA: **I Quaderni sui rifiuti**

I rifiuti nei quesiti

Raccolta di risposte operative divise per argomenti

Autori: Avv. D. Carissimi; Avv. N. Sebastiani; Dott.ssa G. Galassi

LIBRO 26,00 € · E-BOOK* 18,00 €
*formato digitale per computer e tablet

Per intraprendere un'attività di sanificazione di indumenti usati provenienti dalla raccolta differenziata nella regione Emilia Romagna è necessario avviare una procedura di screening ovvero una procedura di Valutazione d'impatto Ambientale?

Come noto, la Valutazione d'Impatto Ambientale può essere qualificata come una procedura finalizzata ad individuare, valutare e contenere gli impatti diritti ed indiretti di taluni *progetti* - tipicamente consistenti in lavori di costruzione o altri impianti od opere[1] - sull'ambiente, inteso nelle sue molteplici articolazioni.

Per capire se un progetto vada sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale e a chi debba essere presentata la domanda di autorizzazione dell'impianto, occorre anzitutto tenere presente che il codice distingue tra:

- alcuni progetti che sono *sempre* assoggettati a *VIA*;
- alcuni progetti che devono essere sottoposti ad *a valutazione di assoggettabilità a VIA*.

La valutazione di assoggettabilità a VIA (c.d. screening) può essere definita come una procedura finalizzata a stabilire se un dato progetto possa avere potenziali impatti ambientali significativi e negativi e per l'effetto debba essere assoggetto a Valutazione d'Impatto Ambientale.

Inoltre, il codice distingue ulteriormente tra progetti sottoposti a VIA ovvero screening di *competenza Statale* e progetti sottoposi a VIA o screening di *competenza Regionale*.

Più nello specifico, tra gli allegati alla parte seconda del D.Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 troviamo:

- Allegato II: **elenca i progetti sottoposti a VIA statale.**
- Allegato II-bis: **elenca i progetti sottoposti a valutazione di VIA statale.**
- Allegato III: **elenca i progetti sottoposti a VIA regionale.**
- Allegato IV: **elenca i progetti sottoposti a valutazione di VIA regionale.**

In tale quadro, occorre rilevare che gli indumenti usati provenienti dalla raccolta differenziata sono rifiuti non pericolosi e la loro sanificazione viene tipicamente considerato un'attività di recupero R3 "*Riciclaggio/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi*" (allegato C alla parte IV del Codice Ambientale).

Ebbene l'*Allegato IV alla parte II* del Codice Ambientale – contenente le attività assoggettate a screening regionale – dispone che gli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi con capacità complessiva superiore alle 10 tonnellate giornaliere mediante operazioni di recupero da R1 a R9 siano **rimesse a screening regionale.**

La disciplina della Regione Emilia Romagna in materia di Valutazione di Impatto Ambientale è contenuta alla L.R. del 20 aprile 2018, n. 4.

Tale normativa prevede che siano assoggettati a *screening regionale* i progetti di cui agli allegati B.1, B.2, B.3 della legge regionale. Di questi l'Allegato B.2. al punto 50) richiama gli *impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 tonnellate al giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della Parte Quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006*.

Pertanto, consultando gli allegati su menzionati e verificando i limiti in essi previsti emerge che l'attività di **recupero R3** di rifiuti non pericolosi è assoggettata a *screening* regionale solo per capacità complessiva superiore alle **10 tonnellate giornaliere**. Viceversa, a nessuna condizione l'attività di recupero R3 di rifiuti non pericolosi figura tra le attività direttamente assoggettabili a VIA.

Alla luce della disciplina di legge nazionale e regionale, l'avvio di un'attività di sanificazione di indumenti usati provenienti dalla raccolta differenziata altro non è che un'attività di recupero di rifiuti non pericolosi classificata dal codice come *attività R3*.
Tale tipologia di impianto in Emilia Romagna è assoggettato a screening regionale solo laddove si voglia richiedere un'autorizzazione per una capacità complessiva superiore alle 10 tonnellate al giorno.

1 Cfr. art. 5, comma 1, lett. g).

4.3.10. ALBO

4.3.10.5.

Individuazione della nuova sottocategoria 2*ter*, quali sono le modalità e i requisiti di iscrizione?

Mediante la recente **Delibera n. 4 del 4 giugno 2018**, il Comitato nazionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali ha individuato la nuova sottocategoria 2ter relativa **alle associazioni di volontariato ed enti religiosi che intendono svolgere attività di raccolta e trasporto occasionali di rifiuti non pericolosi costituiti da metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana di cui all'articolo 5, comma 1, del D.M. 1 febbraio 2018**.

Si tratta dunque di una categoria circoscritta esclusivamente a:

- **associazioni di volontariato** ed **enti religiosi**;
- **attività di raccolta** e **trasporto occasionali**;
- **metalli ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana**.

Posta la specificità di tale sottocategoria, per l'iscrizione alla stessa sono stabiliti:

- il possesso di determinati **requisiti**;
- il rispetto di talune **condizioni**; e, da ultimo,
- una apposita **procedura di iscrizione**, la quale, in ragione della specificità della categoria, si presenta semplificata rispetto al procedimento ordinario.

In particolare sui ***requisiti***, vige quanto disposto dall'art. 2 della Delibera sopra citata il quale invero dispone che: *"Ai fini dell'iscrizione nella sottocategoria di cui all'articolo 1, le associazioni di volontariato e gli enti religiosi devono attestare il possesso dei requisiti di cui all'articolo 10, comma 2, lettere a), c), d), e), f), g) e i), del DM 120/2014."*.

Per ciò che concerne, invece, le condizioni di iscrizione vige quanto disposto dal successivo art. 3 rubricato Rifiuti che possono essere raccolti e trasportati e il quale infatti stabilisce che le associazioni di volontariato e gli enti religiosi che si iscrivono nella sottocategoria 2ter dell'Albo devono rispettare le seguenti condizioni:

- *Temporale*. Le attività di raccolta e trasporto di rifiuti possono essere svolte per non più di quattro giornate all'interno dell'anno civile;
- *Quantitativa*. Il quantitativo totale di rifiuti trasportati nell'anno solare non deve essere superiore a 100 tonnellate;
- *Qualitativa*. L'attività di raccolta e trasporto di rifiuti urbani non pericolosi deve essere svolta su rifiuti di cui i soggetti gestori siano proprietari o che abbiano ricevuto in donazione ed esclusivamente per i seguenti codici EER:
  - 15 01 04 imballaggi metallici;
  - 20 01 40 metalli;
  - 20 03 07 rifiuti ingombranti (limitatamente ai rifiuti in metallo).

Per ciò che concerne, invece, la ***procedura d'iscrizione,*** come premesso, è prevista una apposita procedura semplificata, espressamente prevista dall'art. 4 della Delibera. In particolare, ai sensi di tale disposizione, i soggetti che intendono iscriversi in tale sottocategoria provvedono a presentare una istanza alla Sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente mediante una apposita *comunicazione* (approvata mediante l'Allegato A della Delibera stessa) che attesti i requisiti e le condizioni di cui sopra. Fatta salva la richiesta di eventuali integrazioni, entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, la Sezione adita delibera sull'iscrizione.

Da ultimo, l'art. 5 approva il modello (Allegato B) mediante il quale i soggetti istanti richiedono l'iscrizione per l'**inserimento temporaneo dei veicoli di cui all'art. 5, comma 1 del D.M. 1 febbraio 2018**, il quale invero prevede che gli enti religiosi e le associazioni di volontariato provvedono alla raccolta di materiali ferrosi e non ferrosi di provenienza urbana sulla base di accordi sottoscritti con i Comuni territorialmente competenti e mediante l'utilizzo di appositi veicoli iscritti temporaneamente all'Albo, concessi in uso in conformità alle norme che disciplinano l'autotrasporto di cose.

Alla luce della recente Delibera 4 giugno 2018, n. 4 pertanto ha istituito una nuova sottocategoria alle già presenti categoria dell'Albo. In particolare, con l'istituzione della stessa sono autorizzate le attività di raccolta e trasporto rifiuti urbani non pericolosi costituti da metalli ferrosi e non ferrosi svolte da associazioni di volontariato ed enti religiosi. Con la specificazione per cui, tuttavia, tale iscrizione è sottoposta a specifiche condizioni temporali, quantitative e qualitative espressamente previste dalla Delibera istitutiva.

La responsabilità per fatto reato dell'ente è autonoma rispetto a quella della persona fisica che commette il reato anche nel caso di salute e sicurezza sul lavoro?

Il D.Lgs. 231/2001 ha previsto una responsabilità per fatto reato dell'ente stravolgendo i punti fermi del diritto nazionale in ordine alla personalità della responsabilità penale.

Ed invero la responsabilità di cui al D.Lgs. 231 risulta atipica in quanto dispone una responsabilità personale come quella penale, nei confronti di una persona giuridica.

Non solo, detta responsabilità non necessita neanche dell'imputabilità del soggetto persona fisica che commette il reato presupposto al fine di poter essere comminata la corrispondente sanzione 231 nei confronti della società.

A tal proposito, infatti, l'art. 8[1] del D.Lgs. 231/2001 prevede che la responsabilità dell'ente permane anche quando l'autore del reato "*non è stato identificato o non è imputabile*".

È chiara dunque la scissione tra il reato presupposto da cui discendono le conseguenze sanzionatorie per l'ente ed il capo d'imputazione attribuito all'ente in proprio e non al suo legale rappresentante.

Circa la responsabilità per l'ente connessa agli infortuni ovvero omicidi sul lavoro, questa è disciplinata dall'art. 25-*septies* del decreto 231 che risulta essere, unitamente ai reati ambientali, la sola area di rischio per cui è sufficiente la mera colpa e non anche il dolo.

La colpa viene in essere nel momento in cui una mancanza di organizzazione del lavoro tesa a generare un risparmio o comunque un interesse o vantaggio non in favore dei soggetti apicali ma proprio riguardo al medesimo ente.

Ciò comporta che laddove una decisione organizzativa producesse un vantaggio nei confronti dei vertici aziendali e non anche rispetto al patrimonio dell'ente, verrebbe meno uno dei presupposti del sistema sanzionatorio di cui al D.Lgs. 231/2001.

A tal proposito occorre precisare che cosa si intende per *interesse* e *vantaggio* dell'ente al fine di comprendere realmente la portata di tale presupposto su cui la dottrina e la giurisprudenza si sono a lungo soffermate dalla venuta in essere del decreto 231.

Più precisamente mutuando le parole di una recentissima sentenza della Cassazione Penale[2]:

- *"l'interesse è il **criterio soggettivo** (indagabile ex ante) consistente nella **prospettazione finalistica**, da parte del reo-persona fisica, **di arrecare un interesse all'ente mediante il compimento del reato**, a nulla valendo che poi tale interesse sia stato concretamente raggiunto o meno";*
- *"il vantaggio, al contrario, è il **criterio oggettivo** (da valutare ex post), **consistente nell'effettivo godimento, da parte dell'ente, di un vantaggio concreto** dovuto alla commissione del reato".*

Volendo esplicitare meglio detti concetti legandoli ai reati colposi di evento: è ***interesse*** se l'autore del reato consapevolmente viola la norma cautelare prevista dalla documentazione aziendale al fine di apportare un vantaggio all'ente. Viceversa è definibile come *vantaggio* il caso in cui l'autore del reato, violando ripetutamente le norme prevenzionistiche (che non può esaurirsi nella mancata predisposizione di un documento obbligatoriamente richiesto da parte del D.Lgs. 81/2008 ma che deve in realtà apportare un concreto risparmio di spesa per l'ente), consente alla società di ridurre i costi massimizzando il profitto.

In conclusione non è necessario che vi sia un legame tra il vantaggio o l'interesse offerto alla persona fisica rispetto a quello prodotto in favore dell'ente è invece necessario che per configurare un reato 231 si sia generato un interesse o vantaggio dell'ente, dalla condotta tipica prodotta dal soggetto agente apicale o dipendente.

Tale considerazione deve estendersi anche all'aspetto processuale del D.lgs. 231 in quanto (come precisato nella già citata sentenza penale del 2018) non grava sul giudice alcun onere di valutare a favore dell'ente atti difensivi di altri soggetti processuali.

1 D.Lgs. 231/2001 art. 8. (*Autonomia delle responsabilità dell'ente*): *"1. La responsabilità dell'ente sussiste anche quando:*
a) l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile;
b) il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia.
2. Salvo che la legge disponga diversamente, non si procede nei confronti dell'ente quando è concessa amnistia per un reato in relazione al quale è prevista la sua responsabilità e l'imputato ha rinunciato alla sua applicazione.
3. L'ente può rinunciare all'amnistia".

2 Cass. Pen., Sez. IV, del 9 agosto 2018, n. 38363.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.5.

Quali sono i criteri per individuare le ipotesi di inquinamento diffuso?

L'inquinameto diffuso è definito ai sensi dell'art. 240, comma 1, lettera r) del d.lgs n. 152/06 identificandolo con *"la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine"*.

L'art. 239, comma 3, demanda alle Regioni la disciplina, mediante appositi piani, degli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale (SIN) e comunque nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal decreto stesso in materia di bonifica.

Chiarimenti in ordine ai criteri di individuare l'inquinamento diffuso provengono da una nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018, n. 1495, recante *"Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio"*, che, oltre ad una articolata argomentazione sugli obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e sull'onere probatorio, fornisce indicazioni in ordine all'inquinamento diffuso[1].

Il Ministero nella suddetta nota specifica i criteri per definire l'inquinamento diffuso:

- origine: da fonti diffuse e non imputabili ad una singola fonte;
- effetti: contaminazione o alterazioni (chimiche, fisiche o biologiche) delle matrici ambientali.

Sempre sotto il profilo definitorio, venendo al diritto europeo, si rammenta che l'Agenzia Europea dell'Ambiente definisce l'inquinamento diffuso come ***"inquinamento derivante da attività diffuse senza alcuna fonte distinguibile, ad es. piogge acide, pesticidi, ruscellamento urbano, ecc."***, mentre la Direttiva 2004/35/CE, all'articolo 4, paragrafo 5, afferma: ***"La presente direttiva si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori"***. Mentre la Direttiva 2004/35/CE, all'articolo 4, paragrafo 5, afferma: *"la presente direttiva si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori"*.

Il Ministero procede nel ragionamento sulla base di tale impostazione concettuale. L'inquinamento diffuso non si identifica con l'inquinamento di un'area estesa/vasta, così come non è ammissibile che in caso di mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione ci si trovi automaticamente al cospetto di un caso di inquinamento diffuso.

Quindi, si traccia la linea di confine, escludendo dalle ipotesi di inquinamento diffuso i casi in cui sia comunque possibile, sulla base dei criteri per l'individuazione del nesso causale (quali la vicinanza degli impianti e la riconducibilità dei contaminanti rilevati al ciclo produttivo di un determinato operatore), determinare uno o più soggetti responsabili. Si ricorda per di più che la giurisprudenza amministrativa ha specificato l'esclusione dai casi di inquinamento diffuso dell'inquinamento pur esteso e di vaste proporzioni, ma causato esclusivamente dal dilavamento da parte degli eventi atmosferici di un cumulo di rifiuti interrati[2].

Altro criterio per definire l'inquinamento diffuso è, pertanto, la responsabilità non riconducibile a uno o più soggetti né come nesso causale né come linee di evidenza (secondo il criterio generale del *"più probabile che non"*[3]) con l'utilizzo delle migliori tecniche applicabili allo stato di conoscenze scientifiche del fenomeno, indipendentemente dalla risalenza.

In conclusione, i criteri in ordine ai quali definire le contaminazioni diffuse sono: origine (non puntuale), dimensioni (interessa area vasta); responsabilità (non riconducibile a uno o più soggetti).

1 Sulla nota si veda in modo ampio ed esaustivo R. Tomassetti *"Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione: la nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018"* in Digesta marzo-aprile 2018.

2 Cons. Stato del 14 aprile 2016, n. 1489.

3 Sul punto G. Galassi *"Contaminazione ambientale: l'accertamento del nesso di causalità tra criterio del "più probabile che non" e della "certezza al di là di ogni ragionevole dubbio"* in Digesta marzo-aprile 2017.

Il provvedimento con cui è stata determinata la tariffa per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, qualora non sia ricavabile alcun elemento idoneo a ricostruire i presupposti di fatto e di diritto in ordine all'aumento della tariffa, è illegittimo?

I Comuni sono competenti a determinare la Tarsu, deliberando delle aliquote differenziate per fasce di utenza e categorie in ragione della maggiore capacità produttiva e quindi contributiva.

La questione, tuttavia, si appunta intorno ai limiti della discrezionalità dell'amministrazione e ci si chiede se sussista un obbligo di motivazione della delibera comunale che determina la tariffa[1].

Sotto il profilo normativo la legge del 7 agosto 1990, n. 241[2] all'art. 3 afferma che *"Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. 2.* ***La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.***

All'art. 13 si specifica poi che: "1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione".

Nello specifico il d.lgs del 15 novembre 1993, n. 507, all'art. 69, comma 2 rivendica l'obbligo di motivazione: *"Ai fini del controllo di legittimità, la deliberazione deve indicare le ragioni dei rapporti stabiliti tra le tariffe, i dati consuntivi e previsionali relativi ai costi del servizio discriminati in base alla loro classificazione economica,* ***nonché i dati e le circostanze che hanno determinato l'aumento per la copertura minima obbligatoria*** *del costo ovvero gli aumenti di cui al comma 3".*

Su tali basi normative la giurisprudenza amministrativa afferma il limite della discrezionalità dei comuni riconoscendo l'obbligo di motivazione della delibera[3].

I provvedimenti di determinazione delle tariffe relative alle tasse sui rifiuti, pur avendo natura di atti generali, non ricadrebbero nella sfera applicativa dell'art. 13 della l. n. 241/1990, ma, per il loro carattere di specialità e per le connesse esigenze di garanzia procedimentale rafforzata, soggiacciono alla disciplina dettata dall'art. 69 comma 2, del d.lgs. n. 507/1993, che impone di motivare analiticamente le scelte operate quanto alle ragioni dei rapporti stabiliti tra le tariffe, nonché ai dati ed alle circostanze che hanno eventualmente comportato l'aumento per la copertura minima obbligatoria del costo.

L'Amministrazione è obbligata, quindi, a motivare analiticamente e in modo congruo e comprensibile le scelte espresse nella relativa deliberazione.

Di contro, l'orientamento assolutamente prevalente della giurisprudenza di Cassazione nega l'obbligo di motivazione[4] poiché la deliberazione, al pari di qualsiasi atto amministrativo a contenuto generale o collettivo, si rivolgerebbe ad una pluralità indistinta di destinatari.

In conclusione la giurisprudenza è divisa sull'obbligo di motivazione della tariffa in due grandi filoni, l'uno rappresentato dai tribunali amministrativi che affermano l'obbligo di motivazione e l'altro della Cassazione che lo nega.

1 Si veda sul punto G.Galassi *"L'obbligo di motivazione della delibera comunale di determinazione della tariffa rifiuti: opposte tendenze"* in Digesta maggio-giugno 2018.

2 Legge 7 agosto 1990, n. 241- Nuove norme sul procedimento amministrativo.

3 Tar Sicilia, Palermo, Sez. I, del 1 ottobre 2009, n. 1550; in tal senso anche Cons. Stato, sez. V, del 11 agosto 2010, n. 5616; Tar Lazio, Latina, Sez. I, del 19 febbraio 2009, n. 127; Tar Sardegna, Sez. II, del 11 marzo 2008, n. 411.

4 Ex multis: Cass. Civ., del 23 ottobre 2006, n. 22804; Cass. Civ, Sez. IV del 4 marzo 2015, n. 4321; Cass. Civ. Sez. V, del 26 marzo 2014, n. 7044; Cass. Civ. del 22 luglio 2016, n. 13305; Cass. del 4 aprile 2018, n. 8309.

4.3.14. SCARICHI

4.3.14.5.

Il gestore di un impianto di depurazione che effettua la miscelazione di reflui di diversa natura è soggetto al regime autorizzatorio semplificato delle acque reflue urbane?

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 74 (*definizioni*), comma 1, lett. *i)* del D.Lgs 152/2006, per *acque reflue urbane* devono intendersi: "*le acque reflue domestiche*[1] *o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali*[2] *ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie*[3]*, anche separate*[4]*, e provenienti da agglomerato*".

Pertanto, **anche il *miscuglio* di *acque reflue domestiche* ed *industriali*** (ovvero *meteoriche di dilavamento*), **a determinate *condizioni,* può essere qualificato come *acqua reflua urbana***, con tutte le conseguenze che ne discendono, soprattutto in ordine alla possibilità di avvalersi del *regime autorizzativo semplificato* previsto per queste ultime dalla normativa attualmente vigente.

In altre parole, la "*lettera normativa è chiara nell'attrarre alla nozione di acque reflue urbane, di cui alla lett. i) dell'art. 74, anche i reflui misti cioè caratterizzati dal miscuglio tra acque reflue domestiche, acque reflue industriali e acque meteoriche*"[5].

La giurisprudenza poi si è preoccupata di circoscrivere concretamente questa *assimilazione*, sancendo che "*per potersi parlare di acque urbane le stesse devono essere composte in prevalenza da acque domestiche e solo in minore percentuale da acque industriali […] al fine di evitare gli effetti distorsivi che potrebbero derivare da un'ipotetica classificazione come urbani di reflui composti in prevalenza da acque di provenienza industriale*"[6].

Con ciò a dire che solo quando il "*miscuglio*" vede la prevalenza delle acque "*domestiche*" rispetto alle acque "*industriali*" il refluo risultante può considerarsi "*urbano*", anziché "*industriale*"[7].

Con la conseguenza che, analogamente: "*lo scarico non ha propria differente caratteristica rispetto a quella dei reflui convogliati; ne deriva che gli impianti che depurano scarichi da pubblica fognatura, ove non siano prevalentemente formati da scarichi di acque reflue industriali, devono essere ritenuti a natura mista, ed i relativi reflui vanno qualificati come scarichi di acque urbane*"[8].

Ed ancora, sempre secondo i medesimi giudici amministrativi[9], tale *assimilazione* non risulta limitata alla sola ipotesi in cui tale miscuglio avviene sin dall'immissione in fognatura (c.d. *immissione a monte*), ben potendosi realizzare anche nella fase dell'ingresso delle due acque nel depuratore (c.d. *immissione a valle*).

In conclusione, in caso di miscelazione di reflui di diversa natura, il criterio da utilizzare per stabilire la natura della risultante è quello relativo al "*refluo quantitativamente prevalente*": ove prevalgano i "*reflui urbani*", il prodotto della miscelazione dovrà essere considerato, agli effetti di legge, della stessa natura, a prescindere dal luogo in cui avviene la miscelazione (all'interno o all'esterno del depuratore, "*a monte*" o "*a valle*" dello stesso). Il gestore di un impianto di depurazione che effettua la miscelazione di reflui di diversa natura ben potrà quindi essere soggetto al regime autorizzatorio semplificato delle acque reflue urbane, laddove queste risultino quantitativamente prevalenti.

1 Art. 74 (*definizioni*), comma 1, lett. *g)* D.Lgs 152/2006: "*acque reflue domestiche: acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche*".

2 Art. 74 (*definizioni*), comma 1, lett. *h)* D.Lgs 152/2006: "*acque reflue industriali: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento*".

3 Art. 74 (*definizioni*), comma 1, lett. *dd)* D.Lgs 152/2006: "*rete fognaria: un sistema di condotte per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane*".

4 Art. 74 (*definizioni*), comma 1, lett. *ee)* D.Lgs 152/2006: "*fognatura separata: la rete fognaria costituita da due canalizzazioni, la prima delle quali adibita alla raccolta ed al convogliamento delle sole acque meteoriche di dilavamento, e dotata o meno di dispositivi per la raccolta e la separazione delle acque di prima pioggia, e la seconda adibita alla raccolta ed al convogliamento delle acque reflue urbane unitamente alle eventuali acque di prima pioggia*".

5 TAR Sardegna Sez. I del 27 luglio 2018 n. 688.

6 Cfr. nota 5.

7 "*I reflui misti e il criterio del refluo quantitativamente prevalente*", in Ambiente Legale Digesta 10 settembre 2018.

8 Cass. pen. Sez. III, 19 gennaio 2016, n. 1870.

9 Cfr. nota 5.

È possibile il compimento di attività di escavazione e riutilizzo delle terre e rocce da scavo, anche in siti soggetti a bonifica?

La possibile presenza di *fonti di contaminazione* ovvero di *processi atti ad eliminare o ridurre le fonti dell'inquinamento*, porta ad interrogarsi in ordine alla sorte da attribuire alle terre e rocce da scavo provenienti dai siti oggetto di bonifica.

A tal proposito, la legge consente – al ricorrere di ben determinate *condizioni* – il possibile *riutilizzo* delle terre e rocce, secondo le previsioni di cui agli artt. 25 (*attività di scavo*) e 26 (*utilizzo nel sito*) del DPR 13 giugno 2017 n. 120.

Nello specifico, per poter avvalersi delle sopra citate previsioni normative e quindi per poter *riutilizzare* le terre e rocce escavate in siti oggetto di bonifica, occorre che il relativo sito sia già stato oggetto di *caratterizzazione*, ossia di tutte quelle attività che permettono di ricostruire i fenomeni di contaminazione a carico delle matrici ambientali.

Inoltre, quanto alle *attività di scavo*[1]:

- le stesse debbono essere accompagnate dalla presentazione – a cura dell'operatore – di due documenti e segnatamente:
  - da un *Piano di dettaglio* – comprensivo della lista degli analiti da ricercare – da concordarsi con *l'Agenzia di protezione ambientale* territorialmente competente;
  - e da un *Piano operativo* degli interventi previsti – comprensivo di un dettagliato cronoprogramma con l'indicazione della data di inizio dei lavori – da trasmettersi agli Enti interessati trenta giorni prima dell'avvio dei lavori.
- Le stesse, inoltre, debbono essere effettuate:
  - senza creare pregiudizio agli interventi e alle opere di *prevenzione*, *messa in sicurezza*, *bonifica* e *ripristino* necessarie e nel rispetto della normativa vigente in tema di *salute e sicurezza dei lavoratori*;
  - nel rispetto delle precauzioni necessarie a non aumentare i *livelli di inquinamento delle matrici ambientali*.

Quanto alla fase di *riutilizzo*[2] del materiale scavato in conformità alle suddette prescrizioni, poi, questo è sempre consentito a condizione che sia garantita la conformità alle *concentrazioni soglia di contaminazione*[3] (CSC) per la specifica destinazione d'uso o ai valori di fondo naturale.

Viceversa, laddove le terre e rocce escavate risultino non conformi alle *concentrazioni soglia di contaminazione* o ai *valori di fondo*, ma inferiori alle *concentrazioni soglia di rischio*[4], queste possono essere utilizzate nello stesso sito alle seguenti condizioni:

- siano riutilizzate nella medesima area assoggettata all'analisi di rischio e nel rispetto del modello concettuale preso come riferimento per l'elaborazione dell'analisi di rischio (e quindi non in sub-aree conformi alle *concentrazioni soglia di contaminazione*);
- siano rispettose delle condizioni e delle limitazioni d'uso indicate all'atto dell'approvazione dell'analisi di rischio da parte dell'autorità competente, qualora ai fini del calcolo delle *concentrazioni soglia di rischio* non sia stato preso in considerazione il percorso di lisciviazione in falda.

In conclusione, la normativa vigente consente il compimento di *attività di escavazione e riutilizzo* delle terre e rocce da scavo, anche in siti soggetti a *bonifica*, alla condizione che tali siti siano già stati oggetto di *caratterizzazione*, e nel rispetto delle particolari cautele previste dalla legge, dovute all'innesto delle stesse in processi (di bonifica) già attivi e dalla possibile presenza di fonti di contaminazione.

1 Cfr. art. 25 (*attività di scavo*) DPR 120/2017.
2 Cfr. art. 26 (*utilizzo nel sito*) DPR 120/2017.
3 Art. 240 (*definizioni*), comma 1, lett. *b)* D.Lgs 152/2006: "*concentrazioni soglia di contaminazione (CSC): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto. Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati*".
4 Art. 240 (*definizioni*), comma 1, lett. *c)* D.Lgs 152/2006: "*concentrazioni soglia di rischio (CSR): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito*".

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.5.

Se un soggetto si limita a realizzare un accumulo di rifiuti senza procedere attività di trasformazione, recupero o riciclo si può configurare il reato di discarica abusiva?

La "*discarica*" è definita ai sensi del d.lgs n. 36/03, art. 2 lett. g quale "*area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore ad un anno*".

Il reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata è così contemplato ai sensi dell'art. 256, comma 3 del d.lgs n. 152/06: "*Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattuordecies, 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 2.600 euro a 26.000 euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro 5.200 a euro 52.000 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 compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi*".

Onde configurarsi il reato, la giurisprudenza ritiene necessaria **una condotta ripetuta**: i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, che viene trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale **carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato**[1].

La stessa giurisprudenza profila in modo orientativo le caratteristiche della discarica da ritenersi abusiva e, quindi, tali da rappresentare un indicatore valido della enucleazione della condotta vietata:

- **accumulo**, più o meno sistematico, ma comunque non occasionale, di rifiuti in un'area determinata;
- **eterogeneità dell'ammasso dei materiali**;
- **definitività** del loro abbandono;
- **degrado**, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione[2].

La discarica abusiva dovrebbe , quindi, presentare una o più delle caratteristiche suesposte[3].

Si rende, quindi, necessario l'accumulo di rifiuti, per effetto di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato[4].

La giurisprudenza ha ritenuto del tutto irrilevante, ai fini della configurabilità del reato, la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo[5]. La ragione risiede nel fatto che tali attività sono proprie di discariche correttamente autorizzate, ma non costituiscono elementi indispensabili per ritenere l'esistenza di una discarica abusiva. In buona sostanza l'autore del reato si può ben limitare a realizzare un accumulo dei rifiuti[6].

In conclusione l'autore del reato di discarica abusiva può limitarsi a realizzare un accumulo di rifiuti senza procedere ad attività di trasformazione, recupero o riciclo. Si ritiene del tutto irrilevante l'assenza di tali ultime attività.

1 Cass. Pen., Sez. III , del 3 novembre 2013, n. 47501; Sez. III, del 12 maggio 2004, n. 27296.
2 Cass. Pen., Sez. III, dell'11 aprile 2017, n. 18399.
3 Cass. Pen., Sez. III del 26 settembre 2016, n. 39781.
4 Cass. Pen., Sez. III, del 16 marzo 2017, n. 18399; Sez. III, del 13 novembre 2013, n. 47501.
5 Il ricorrente sosteneva che la Corte d'appello abbia ritenuto sussistente il reato di discarica abusiva, e non il deposito temporaneo di rifiuti, sulla base del solo elemento della eterogeneità dei rifiuti stessi e che mancavano le attività di trasformazione, recupero, riciclo, indispensabili per ritenere l'esistenza di una discarica, mentre il deposito sarebbe stato effettuato in conseguenza della necessità di conservare temporaneamente materiale in disuso, del quale l'imputato aveva temporaneamente il possesso.
6 Cass. Pen. , Sez. III, del 31 agosto 2018, n. 39339.

Utilizzo in agricoltura: l'assimilazione riguarda gli insediamenti o i fanghi?

L'art. 2 (Definizioni), del D.Lgs. 99/1992, recante le norme di *"attuazione della direttiva 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura"* definisce i fanghi, quali residui derivanti dai processi di depurazione delle acque reflue, sia che derivino:

- da insediamenti civili,
- da insediamenti misti (civili e produttivi),
- da insediamenti esclusivamente produttivi.

E segnatamente, ai sensi del nominato articolo, si intendono per fanghi: *"i residui derivanti dai processi di depurazione:*

1) *delle acque reflue provenienti esclusivamente da insediamenti civili come definiti dalla lettera b), art. 1-quater, legge 8 ottobre 1976, n. 670;*
2) *delle acque reflue provenienti da insediamenti civili e produttivi: tali fanghi devono possedere caratteristiche sostanzialmente non diverse da quelle possedute dai fanghi di cui al punto a.1.;*
3) *delle acque reflue provenienti esclusivamente da insediamenti produttivi, come definiti dalla legge 319/76 e successive modificazioni ed integrazioni; tali fanghi devono essere assimilabili per qualità a quelli di cui al punto a.1. sulla base di quanto disposto nel successivo articolo 3.1"*.

Con espresso riferimento ai fanghi derivanti dai processi di depurazione dei reflui provenienti da insediamenti produttivi, la norma in commento, ne impone l'assimilazione per qualità a quelli derivanti dai processi di depurazione dei reflui civili.

Ciò a conforto dell'utilizzabilità degli stessi in ambito agronomico, purché siano assimilabili a quelli derivanti dai reflui degli insediamenti civili.

Ed invero, sebbene non sia pacificamente ammesso, in dottrina, l'uso agronomico dei fanghi derivanti dai processi di depurazione dei reflui industriali e artigianali (impianti produttivi), recentemente il Consiglio di Stato[1] ha precisato che il divieto di utilizzo dei fanghi in agricoltura non possa essere ancorato a valutazioni aprioristiche, ma solo a dati scientifici che dimostrino l'effettiva dannosità degli stessi.

Sul concetto di *assimilazione*, si è recentemente espresso il TAR Toscana[2], precisando che l'assimilazione richiesta quale condizione per l'utilizzo in agricoltura dei fanghi provenienti dai processi di depurazione dei reflui degli impianti produttivi, non si riferisce agli insediamenti, bensì *"ai fanghi prodotti all'esito dello specifico ciclo di trattamento che ne renda compatibile l'impiego con la destinazione finale, dovendo il fango essere ricondotto alle stesse caratteristiche di un fango derivante da scarichi civili e quindi depurato di tutte quelle componenti di contaminazione tipicamente di origine industriale"*.

Non è possibile escludere a priori l'utilizzabilità di fanghi originati dalla depurazione di reflui industriali e artigianali, in quanto occorre verificarne la compatibilità attraverso dati scientifici ed in particolare occorre indagarne l'assimilabilità, per caratteristiche qualitative, rispetto ai fanghi derivanti dalla depurazione di reflui civili, attraverso l'analisi qualitativa del fango rispetto alla destinazione e non dell'attività produttiva dell'impianto da cui è originato il fango.

TI INTERESSA APPROFONDIRE
QUESTO ARGOMENTO? ISCRIVITI AL CORSO:

Il Produttore di Rifiuti tra regole, responsabilità e sanzioni

- Milano, 21 Novembre 2018
- Bologna, 22 Novembre 2018
- Roma, 6 Dicembre 2018

E se i CORSI fossero GRATIS?

Scopri le offerte All in One, All in One MAXI e Speciale Enti Pubblici e Partecipate

www.ambientelegale.it *(area formazione)*
formazione@ambientelegale.it

1 Consiglio di Stato, sez. IV, sent. del 6 giugno 2017, n. 2722.
2 TAR Toscana, sez. II, sent. del 19 giugno 2018, n. 887.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.5.

Il sindaco ha competenza a disporre, con ordinanza contingibile ed urgente, l'immediata sospensione dell'attività di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti?

Le *ordinanze contingibili ed urgenti* sono atti di natura straordinaria, solitamente impositive di divieti ovvero di obblighi, disciplinate dal legislatore al fine di fornire all'amministrazione uno strumento per fronteggiare situazioni impreviste ed imprevedibili di **necessità** ed **urgenza**.

Tali atti si caratterizzano per il fatto di non essere vincolati dalla legge nel loro contenuto ma solo nei loro presupposti di attivazione, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua **motivazione**.

Il potere del *sindaco* di emanare ordinanze contingibili e urgenti è previsto all'art. 56, comma 5, D. Lgs. del 18 agosto 2000, n. 267 ove si legge: "*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. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave* ***incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana****, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche*".

In tale quadro normativo, il sindaco pare quindi competente ad emettere **ordinanze contingibili ed urgenti di natura ambientale**, tra cui possono astrattamente rientrare ordinanze di sospensione dell'attività di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti.

A sostegno di quanto affermato è possibile richiamare - tra le altre - la sentenza TAR Lombardia, sez. I, del 2 marzo 2013, n. 575 ove i giudici hanno affermato che: "*In linea di principio, non è infondato sostenere, in disparte dall'ordinario assetto dei compiti e delle funzioni amministrative, definito dalle disposizioni della legislazione speciale (oggi organicamente raccolte nel D.Lgs. n. 152 del 2006, c.d. codice dell'Ambiente […]), che sia consentito ai sindaci di poter emettere provvedimenti di carattere contingibile ed urgente in materia ambientale.*"

Purtuttavia, affinché l'ordinanza di sospensione sia legittima, dovrà essere adeguatamente motivata non solo in termini di urgenza ma anche in termini di *necessità*, intesa quale impossibilità di ricorrere ai mezzi ordinari predisposti dall'ordinamento. Ed infatti, in assenza di tale motivazione, potrà verificarsi una violazione di legge con particolare riferimento alle *competenze amministrative* circa il **controllo sulle attività soggette ad autorizzazione amministrativa ambientale**, così come disciplinate dal Codice Ambientale.

Sul punto si richiama quanto sancito dal TAR Campania, sez. V, del 9 novembre 2016, n. 5162 ove si legge: "*Orbene, nel caso di specie, non si riviene, con tutta evidenza, nel provvedimento impugnato il suddetto requisito della contingibilità, non avendo il Sindaco considerato che* ***il D. Lgs. n. 152 del 2006 appresta specifici rimedi per eliminare eventuali irregolarità o disfunzioni nell'esercizio dell'attività*** *di stoccaggio e trattamento dei rifiuti. Deve infatti osservarsi che la ricorrente è stata autorizzata dalla Regione Campania, ai sensi dell'articolo 208 del citato codice dell'ambiente, alla realizzazione ed alla gestione del predetto impianto. Orbene, l'evocato articolo prevede una articolata disciplina nel caso in cui vengano accertate violazioni alle prescrizioni stabilite, ispirata ai principi di gradualità e proporzionalità, nell'ottica di un equilibrato bilanciamento degli interessi coinvolti nel delicato settore in argomento.*

Alla luce di quanto esposto è possibile ritenere che il sindaco abbia astrattamente competenza ad emettere ordinanze contingibili ed urgenti in materia ambientale, financo a disporre la sospensione dell'attività di un impianto di smaltimento ovvero di recupero di rifiuti.

Purtuttavia, poste le previsioni del Codice Ambientale circa il controllo sull'attività degli impianti, l'ordinanza dovrà essere adeguatamente motivata sotto il profilo della impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo incombente con gli ordinari mezzi offerti dall'ordinamento giuridico.

Nell'ipotesi in cui un consorzio partecipi ad un bando per la gestione dei centri comunali di raccolta, le singole imprese consorziate devono essere iscritte all'Albo Gestori Ambientali?

Il caso in questione concerne un bando e il disciplinare di gara che richiedono, a pena di esclusione, per gli operatori economici *"individuali"*, il requisito dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali nella categoria 1, quanto ai centri di raccolta, e nella classe C, quanto al numero degli abitanti serviti. Per gli operatori costituiti in consorzio, il requisito di idoneità professionale deve invece essere posseduto almeno dal soggetto qualificatosi come mandatario (capogruppo) mentre le altre imprese (mandanti e consorziate) esecutrici delle prestazioni di *"gestione dei centri di raccolta"* devono possedere, a pena di esclusione, l'Iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali nella classe occorrente per l'esecuzione della parte del servizio che sarà svolta dallo stesso nell'ambito del raggruppamento/consorzio[1].

Nello specifico caso la partecipazione alla gara è avvenuta non in forma individuale, bensì mediante un modulo organizzativo avente natura di *"consorzio stabile"*.

La giurisprudenza chiarisce in relazione al caso in esame che il modulo associativo del *"consorzio stabile"*, delineato dall'art. 36 del d.lgs. n. 163/2006[2], dà vita ad un soggetto giuridico autonomo, costituito in forma collettiva e con causa mutualistica, che opera in base ad uno stabile rapporto organico con le imprese associate, in forza del quale può giovarsi, senza dover ricorrere all'avvalimento, degli stessi requisiti di idoneità tecnica e finanziaria delle consorziate stesse, secondo il criterio del *"cumulo alla rinfusa"*[3].

Il Tribunale amministrativo espone il ragionamento fondandosi sull'art. 37, comma 7, d.lgs. n. 163/2006, ai sensi del quale *"il consorzio stabile si qualifica sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate"*. Per di più l'art. 94 del DPR 207/2010 recita che *"I consorzi stabili di cui agli articoli 34, comma 1, lettera c), e 36 del codice, eseguono i lavori o con la propria struttura o tramite i consorziati indicati in sede di gara senza che ciò costituisca subappalto, ferma la responsabilità solidale degli stessi nei confronti della stazione appaltante. 2. I consorzi stabili conseguono la qualificazione a seguito di verifica dell'effettiva sussistenza in capo alle singole consorziate dei corrispondenti requisiti. 3. Il conseguimento della qualificazione da parte del consorzio stabile non pregiudica la contemporanea qualificazione dei singoli consorziati, ma il documento di qualificazione di questi ultimi deve riportare la segnalazione di partecipazione ad un consorzio stabile"*.

Nello specifico per i *"consorzi stabili per servizi e forniture"*, si richiama il successivo art. 277 del DPR 207/2010, ai sensi del quale *"1. Ai consorzi stabili per servizi e forniture si applicano le disposizioni di cui all'articolo 94, commi 1 e 4. 2. La sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affidamento di servizi e forniture è valutata, a seguito della verifica della effettiva esistenza dei predetti requisiti in capo ai singoli consorziati"*.

Nel caso in esame la società resistente osservava che dalla natura di "consorzio stabile" del soggetto aggiudicatario sarebbe derivato il principio del cd. *"cumulo alla rinfusa"* dei requisiti delle imprese esecutrici, sicché il requisito dell'iscrizione *"categoria 1 classe C o superiore per le attività di gestione dei centri di raccolta"* sussisterebbe pienamente. Il Tar ritiene infondato il motivo in ragione della natura di *"consorzio stabile"* e della conseguente necessità di accertare la sussistenza dei requisiti di partecipazione sulla base della verifica dell'effettiva esistenza di essi in capo alle singole consorziate.

In conclusione, nel caso in cui un consorzio stabile partecipi ad un bando per la gestione dei centri comunali di raccolta tramite le proprie imprese consorziate, le singole imprese devono essere iscritte all'Albo Gestori Ambientali.

1 Tar Veneto, sez. I, del 12 febbraio 2016, n. 138.
2 Abrogato per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.
3 Tar Veneto, sez. I, del 12 febbraio 2016, n. 138.

4.3.20. ALTRO

4.3.20.5.

Il Rating di legalità della mandataria estende i suoi effetti nei confronti di una mandante con fatturato annuo inferiore ai 2 milioni?

Il Rating di legalità rappresenta un attestato della corretta gestione di un'impresa da un punto di vista connesso proprio alla legalità nel fare business.

Detto certificato risulta essere emesso su base volontaria in ragione del *Regolamento attuativo in materia di rating di legalità* emesso dall'AGCM con delibera del 15 maggio 2018 n. 27165 in attuazione dell'articolo 5-*ter* del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come modificato dall'art. 1, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 2012, n. 62.

Non tutte le società possono fare istanza di rilascio del *rating di legalità* ed invero i soggetti che intendo ottenere tale attestato devono:

- avere sede operativa in Italia;
- avere un fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso nell'anno precedente a quello della domanda;
- essere iscritte al registro imprese da almeno due anni alla data della domanda;
- rispettare i requisiti sostanziali richiesti dall'art. 2 (*Requisiti per l'attribuzione del rating di legalità*) del Regolamento attuativo.

Quanto al fatturato minimo indicato tra gli elementi essenziali per richiedere il *rating di legalità,* questo deve essere valutato per il singolo soggetto che richiede il rating.

Ciò è dimostrato da quanto esplicitato nelle risposte rese dall'AGCM in merito proprio ai requisiti necessari per ottenere tale attestato di legalità, nonché dal medesimo formulario messo a disposizione dalla medesima Autorità garante della concorrenza e del mercato per la presentazione dell'istanza di rating.

Ed invero l'AGCM precisa che "*il fatturato è la somma dei ricavi delle vendite e delle prestazioni presenti nella voce A1 del conto economico nonché dell'importo degli altri ricavi e prestazioni per i quali sono state emesse le relative fatture nell'anno di esercizio (anno in cui è stato chiuso il bilancio).* ***Ai fini del raggiungimento della soglia di due milioni di euro, non possono essere considerati insiemi di fatturati sulla base di relazioni tra imprese aventi la forma del consorzio, dell'associazione, del contratto di rete, dell'avvalimento.*** *Non può essere considerato nemmeno il fatturato intermediato, parametro che per alcune categorie di imprese viene utilizzato ad altri fini*".

Nello stesso senso, nel formulario di presentazione dell'istanza in corrispondenza del box per l'indicazione del fatturato è richiesto che questo superi "*i 2mln di €*".

Discorso a parte viene svolto in merito ai gruppi societari per i quali è possibile indicare il fatturato del gruppo ovverosia il fatturato risultante dal bilancio consolidato redatto dalla Capogruppo, laddove le imprese siano viste come una unica in quanto parti di un gruppo.

L'AGCM in tale ultima ipotesi precisa che "*nei casi in cui il fatturato della società richiedente il rating sia inferiore a due milioni di euro e la stessa appartenga ad un gruppo, si può prendere in considerazione il fatturato del gruppo ma il rating viene attribuito alla impresa richiedente*".

Venendo al quesito posto, il *Raggruppamento temporaneo di impresa* non risulta essere assibilabile ad un gruppo societario, in primo luogo perché non presenta i caratteri propri di un gruppo societario che, sebbene non espressamente disciplinato dal codice civile, viene implicitamente regolamentato dallo stesso[1].

Viceversa il Raggruppamento Temporaneo di imprese assolve alla necessità di garantire la presenza di requisiti specifici richiesti da una Stazione Appaltante per poter partecipare ad una procedura ad evidenza pubblica.

Tale raggruppamento oltre ad essere temporaneo mantiene il carattere dell'autonomia delle singole società le quali, tramite un contratto di mandato, individuano tra loro la società mandataria.

Alla luce di quanto assunto una società con fatturato inferiore ai 2 milioni di euro non potrà richiedere il *rating di legalità* nonostante la sua partecipazione ad un Raggruppamento Temporaneo di Imprese in cui la mandataria sia in possesso di tale requisito economico.

1 Cfr. 2634 (infedeltà patrimoniale) comma 3 c.c.:
[3] In ogni caso non è ingiusto il profitto della società collegata o del gruppo, se compensato da vantaggi, conseguiti o fondatamente prevedibili, derivanti dal collegamento o dall'appartenenza al gruppo".

4.4.

SOMMARIO

• **4.4.5. Le misure di prevenzione e le conseguenze in caso di raggruppamento temporaneo d'imprese**
di *Lucia Giulivi* 978

Le misure di prevenzione e le conseguenze in caso di raggruppamento temporaneo d'imprese

di ***LUCIA GIULIVI***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

L'ordinamento giuridico italiano sembra essere a volte formato da un groviglio di norme dal quale è difficile uscire.

È il caso questo del rapporto di amore ed odio esistente tra il D.Lgs. 159/2011 in materia di misure di prevenzione e antimafia ed il D.Lgs. 50/2016 in materia di appalti.

Con il presente lavoro non si è inteso esaurire la difficile relazione tra le due norme, quanto piuttosto soffermarsi su di una tematica legata alle misure di prevenzione patrimoniali rispetto ai *Raggruppamenti temporanei di imprese*.

Nonostante l'ambito estremamente circoscritto della narrazione, la tematica comunque offre spunti di riflessione e zone grigie non ancora definite, come ad esempio riguardo all'obbligo di comunicare alla stazione appaltante, entro un preciso termine, la sostituzione della mandante interdetta.

Detto onere di comunicazione, infatti, risulta claudicante, sia per l'assenza di sanzioni connesse alla sua omissione che anche perché pur essendo previsto nel D.Lgs. 159/2011 non trova il suo corrispettivo nel D.Lgs. 50/2016.

IN SINTESI

- **l'*informazione antimafia interdittiva* viene emessa anche a seguito dell'applicazione di una *misura di prevenzione* (tra le quali il *sequestro ex art. 20 del D.Lgs. 159/2011*);**
- **il *sequestro* prevede la nomina di un amministratore giudiziario atto a proporre al giudice delegato un *piano* per la prosecuzione dell'attività dell'azienda;**
- **se il piano è rigettato, viene emessa un'*informazione antimafia interdittiva*.**
- **in questo ultimo caso se la società sottoposta a sequestro riveste il ruolo di *mandante* in un RTI, allora quest'ultima dovrà essere estromessa o sostituita dalla *mandataria* o da altra *mandante* del RTI.**
- **la sostituzione della *mandante*, deve essere effettuata entro 30 giorni dalla emissione della *informazione antimafia interdittiva* e comunicata tempestivamente alla stazione appaltante.**
- **nel caso in cui l'interdittiva raggiunga una società *mandataria*, allora un altro operatore dell'RTI in possesso dei requisiti richiesti dalla procedura dovrà costituirsi in tale ruolo.**

di *Lucia Giulivi*

SANZIONI

1. Sulla stipula dei contratti con la P.A.

Le Stazioni appaltanti che indicono una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento di un servizio di importo superiore a 150.000 euro, devono richiedere, tramite la consultazione diretta della *Banca Dati Nazionale Unica,* la c.d. *informazione antimafia* prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi all'appalto consistente "*nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67*[1], *nonché nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società*"[2].

Tale consultazione – prevista dal d.lgs. 159 del 2011 – ha lo scopo di ottenere informazioni in merito alla presenza o meno, in capo al soggetto privato controparte della Stazione appaltante, di cause di decadenza o sospensione di autorizzazioni o licenze ovvero dell'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa.

Il rilascio dell'*informazione antimafia c.d. liberatoria* è immediatamente conseguente alla consultazione della *Banca Dati Nazionale Unica* quando non emerge, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto da autorizzazioni, licenze o concessioni necessarie all'esercizio dell'attività conseguenti all'applicazione di una *misura di prevenzione personale*[3] o di un tentativo di infiltrazione mafiosa desunti, anche, dalle seguenti situazioni[4]:

a) **dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione;**
b) **dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera *d)*.**

Quando invece dalla consultazione della *Banca Dati Nazionale Unica* emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto delle autorizzazioni, licenze o finanziamenti pubblici ricevuti oppure di un **tentativo di infiltrazione mafiosa,** il prefetto dispone le necessarie verifiche e rilascia l'**informazione antimafia *interdittiva*** (che impedisce l'aggiudicazione di un appalto e, laddove l'informazione giunga nella fase esecutiva dell'appalto, impone il recesso dal contratto di appalto siglato con l'aggiudicatario) entro trenta giorni dalla data della consultazione.

***

1.1. Le misure di prevenzione patrimoniali: il sequestro

Tra le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa suscettibili di dare luogo all'adozione dell'*informazione antimafia* ***interdittiva,*** l'art. 84 comma 4 alla lett. *b)* del Decreto 159 annovera altresì la *proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle* ***misure di prevenzione,*** le quali, si distinguono in due macro categorie:

1 Art. 67 (*Effetti delle misure di prevenzione*) del D.Lgs. 159/2011.
2 A norma dell'art. 84 comma 3 del D.Lgs. 159/2011.
3 Laddove l'art. 6 (*Tipologia delle misure e loro presupposti*) del D.Lgs. 159/2011, individua quali *misure di prevenzione personali* ad esempio:
- sorveglianza speciale di pubblica sicurezza,
- obbligo di presentarsi in giorni prestabiliti all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza,
- di non andare lontano dall'abitazione.

4 Si evidenzia, a tal proposito, che la normativa di riferimento prevede specificatamente anche altra casistica e segnatamente:
a) provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 603-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;
b) omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera b) dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste;
c) accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto;
d) sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia.

- le misure di prevenzione *personali*[5];
- le misure di prevenzione *patrimoniali*[6].

Ci soffermeremo sulla misura patrimoniale del sequestro essendo il primo provvedimento all'esito del quale poi si dipanano i differenti provvedimenti patrimoniali.

Ed invero, **con il *sequestro* non viene emessa automaticamente la *informazione antimafia interdittiva* poiché contestualmente al provvedimento di *sequestro* viene nominato un *amministratore giudiziario* il quale deve presentare, entro tre mesi dalla sua nomina** (prorogabili a sei mesi per giustificati motivi di complessità), **una relazione sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività**[7] con indicazione delle modalità ed i tempi di adempimento della proposta di prosecuzione.

Se il piano viene accolto trova applicazione il dettato dell'art. 35-*bis*[8] del D.Lgs. 159/11 che, al comma 3, prevede che durante il periodo di *sequestro*, la *documentazione antimafia* rilasciata all'amministratore giudiziario consente a questo ultimo di porre in essere tutte le attività necessarie all'amministrazione dell'azienda, nel rispetto del piano di prosecuzione dell'attività approvato dal giudice delegato.

Laddove, invece, non venisse accettata da parte del giudice delegato la proposta di prosecuzione dell'attività sequestrata sotto la direzione dell'amministratore giudiziario, allora, verrà sospesa l'attività e sarà emessa la *informazione antimafia interdittiva,* che impedisce, quindi, la prosecuzione dell'esecuzione del contratto di appalto.

L'emissione di una *informazione antimafia interdittiva* genera, inevitabilmente, conseguenze in merito ai rapporti con la Pubblica Amministrazione, sia nella fase di selezione del contraente, che anche nel caso in cui l'operatore economico interdetto fosse esecutore di un appalto già aggiudicatogli.

E che fare se ad essere interdetto sia un soggetto aggiudicatario in RTI o ATI e non in conto proprio?

Il problema sembra di facile soluzione in quanto ciascun soggetto *mandante* o *mandatario* del raggruppamento temporaneo redige, per prassi consolidata, l'autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47 del DPR 445 del 2000 con la quale attesta l'assenza di carichi pendenti e di qualsiasi altro provvedimento nei confronti dell'ente e dei suoi rappresentanti legali.

Purtuttavia, la veridicità di tali dichiarazioni avviene in un tempo decisamente successivo ed è comunicato esclusivamente al soggetto interdetto ed alla stazione appaltante e allora risulta lecito domandarsi: quale tutela per il partner commerciale incolpevole? E quali strumenti per questo sventurato operatore commerciale che non ha diritto di richiedere la *documentazione antimafia,* se non quello di *"affidarsi e fidarsi"* delle dichiarazioni rese dal partner facente parte del RTI?

***

2. Sulle modifiche soggettive del rti

In linea generale in merito a contraenti singoli, il D.Lgs 159/11 all'art. 94 prevede che la presenza di una *informazione antimafia interdittiva* in capo all'aggiudicatario comporta per la stazione appaltante la *facoltà* di recedere dal contratto, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite ed il rimborso per le spese sostenute per l'esecuzione rimanente[9].

Tuttavia, per i RTI, sia il D.Lgs. 159/11 che il D.lgs. 50/16 prevede che una disciplina particolare limitando così l'applicazione dell'art. 94 del D.Lgs. 159/11 al solo caso in cui aggiudicataria della procedura di gara risulti una società singola.

Ed infatti per i *Raggruppamenti Temporanei di Imprese* il D.Lgs. 50/2016 ed anche –in parte- il D.Lgs. 159/2011, prevedono la facoltà di apportare delle modifiche soggettive nell'eventualità descritta, con una differente disciplina nel caso in cui si debba sostituire il soggetto mandante ovvero il mandatario.

Ed invero, come si dirà meglio nel prosieguo della trattazione:

- nel caso in cui ad essere interdetta sia la *mandataria,* allora troverà applicazione il comma 17 dell'art. 48 (*Raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di operatori economici*) del D.Lgs. 50/2016.

5 Contenute nel Libro I, Titolo I, Capo II del D.Lgs. 159/2011 ed elencate all'art. 6 (*Tipologia delle misure e loro presupposti*).

6 Contenute nel Libro I, Titolo II, Capo I e Capo V del D.Lgs. 159/2011, tra le quali si annoverano:
- sequestro,
- confisca,
- amministrazione giudiziaria (di beni personali e di beni connessi ad attività economiche e delle aziende),
- controllo giudiziario delle aziende.

7 Art. 41 del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159.

8 Art. 35-*bis* (*Responsabilità nella gestione e controlli della pubblica amministrazione*) comma 3 del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159.

9 Cfr. art. 94 (*effetti delle informazioni del prefetto*) comma 2 del D.Lgs. 159/2011.

di *Lucia Giulivi* SANZIONI

- Nel caso in cui invece ad essere raggiunta *informazione antimafia interdittiva* sia una mandante, allora sarà applicato l'art. 48 comma 18 del D.Lgs. 50/2016, nonché l'art. 95 comma 1 del D.Lgs. 159/2011.

***

2.1. Mandataria interdetta

L'art. 48 comma 17 del D.Lgs. 50/2016 stabilisce che "[…] ***nei casi previsti dalla normativa antimafia, la stazione appaltante può proseguire il rapporto di appalto con altro operatore economico che sia costituito mandatario nei modi previsti dal presente codice purché abbia i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori o servizi o forniture ancora da eseguire; non sussistendo tali condizioni la stazione appaltante deve recedere dal contratto"***.

Il dettato normativo richiamato prevede dunque espressamente la possibilità di sostituire la *mandataria* di un RTI con altro operatore laddove intervenga uno dei casi previsti dalla normativa antimafia.

In ogni caso, prosegue il comma 17 in parola, il soggetto che si costituisce *mandatario* dovrà essere in possesso dei requisiti in precedenza assolti dalla *mandataria* raggiunta da interdittiva e, in caso contrario, la Stazione Appaltante dovrà recedere dal contratto.

Circa la sostituzione del mandatario la norma non precisa se il "*sostituto*" dell'originaria capogruppo debba essere un soggetto già appartenente al RTI oppure no.

Sul punto si è, però, pronunciata la giurisprudenza di merito[10] la quale parla di sostituzione di una *mandante* nel ruolo di *mandataria* e non anche della possibilità di introdurre all'interno dell'originario RTI un nuovo soggetto nel ruolo di *mandatario*.

Nello stesso senso già da tempo il Consiglio di Stato aveva evidenziato il differente impatto – con riferimento al principio del divieto di modificazione soggettiva – dell'ipotesi in cui un nuovo operatore economico potesse entrare a fare parte di un RTI, rispetto a quella in cui un operatore economico, già membro dell'RTI ne recedesse[11].

In particolare il Consiglio di Stato aveva precisato che non devono considerarsi modifiche elusive del dettato legislativo "***quelle che conducono al recesso di una delle imprese del raggruppamento, in tal caso, infatti, le esigenze succitate non risultano affatto frustrate poiché l'amministrazione, al momento del mutamento soggettivo, ha già provveduto a verificare i requisiti di capacità e di moralità dell'impresa o delle imprese che restano, sicché i rischi che il divieto*** **[di cui all'art. 48 comma 9 del D.Lgs. 50/2016]** ***mira ad impedire non possono verificarsi*** *[Cons. St., sez. VI, 13 maggio 2009, n. 2964]"*[12].

Pertanto la possibilità che una società facente parte dell'RTI cambi ruolo all'interno dello stesso raggruppamento, non comporta una vera e propria modifica all'offerta originariamente formulata eventualità che si verificherebbe aprendo alla possibilità di sostituire la *mandataria* con altro operatore esterno al RTI originariamente costituito.

***

2.2. Mandante interdetta

Nel caso in cui l'*interdittiva antimafia* raggiunga una mandante, il comma 18 dell'art. 48 del D.Lgs. 50/2016 prevede che "[…] *nei casi previsti dalla normativa antimafia, il mandatario, ove non indichi altro operatore economico subentrante che sia in possesso dei prescritti requisiti di idoneità, è tenuto alla esecuzione, direttamente o a mezzo degli altri mandanti, purché questi abbiano i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori o servizi o forniture ancora da eseguire"*.

Pertanto, la mandataria potrà avocare a sé l'esecuzione dei servizi posti in capo alla mandante interdetta ma nel caso in cui invece la *mandataria* o le altre *mandanti* non avessero i requisiti in precedenza dimostrati per il tramite della mandante interdetta, sarà facoltà della Stazione Appaltante recedere dal contratto.

In ogni caso, in ottemperanza a quanto richiesto dal comma 1 dell'art. 106 (*modifica di contratti durante il periodo di efficacia*), la mandataria dovrà provvedere ad inviare tempestivamente al RUP la comunicazione della modifica soggettiva dell'RTI.

Come già anticipato prima dell'ingresso nel *"labirinto normativo"* il D.Lgs. 50/2016 **limita gli effetti di caducazione prodotti dall'*informazione antimafia interdittiva* alla singola società interdetta facente parte del RTI, non operando rispetto alle altre imprese partecipanti se la mandante interdetta venga estromessa o sostituita**.

Nel caso in cui l'interdittiva raggiunga una mandante **anteriormente alla stipula del contratto** con la Sta-

10 Tar Sicilia, Sez. III, 06 aprile 2018, n. 799.

11 Cfr. E. Cavalieri, "*Raggruppamenti temporanei e sostituzione dell'impresa mandataria Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 06 aprile 2018, n. 799*" in www.giurisprudenzappalti.it.

12 Cons. Stato, Adunanza Plenaria del 4 maggio 2012, n. 8.

SANZIONI di *Lucia Giulivi*

zione Appaltante, allora questa potrà essere estromessa da parte della *mandataria* del RTI *"essendo la costituzione dell'RTI un accordo negoziale di natura privatistica in base al quale più parti effettuano il conferimento di un mandato collettivo irrevocabile ad un soggetto terzo, prescelto come capogruppo, che dovrà agire in nome dei mandanti per effettuare un'offerta congiunta"*[13] senza che vi sia indicazione di un limite temporale per la comunicazione da dare alla Stazione Appaltante.

Qualora invece l'*informazione antimafia interdittiva* sia emessa nei confronti di una mandante **successivamente alla stipulazione del contratto** con la Stazione Appaltante, l'estromissione dall'RTI potrà essere comunque effettuata purché ne sia data notizia alla Stazione Appaltante entro **trenta giorni** dalla comunicazione delle informazioni del prefetto.

Il termine in questo caso è previsto dall'ultimo inciso dell'art. 95 del D.Lgs. 159/2011 laddove invece il D.Lgs. 50/2016 non prevede alcunché termine che – è doveroso precisare – se non rispettato non prevede alcuna sanzione per l'omessa comunicazione.

***

CONCLUSIONI

- L'*informazione antimafia interdittiva* (c.d. *interdittiva antimafia*) viene emessa anche a seguito dell'applicazione di una *misura di prevenzione* ovvero laddove vi sia una situazione sintomatica di *tentativi di infiltrazione mafiosa*.
- Tra le *misure di prevenzione patrimoniali* risulta esservi altresì il *sequestro ex art. 20 del D.Lgs. 159/2011;*
- Il *sequestro* prevede che sia nominato un amministratore giudiziario con il compito di proporre al giudice delegato (entro tre mesi dalla nomina) un *piano* per la prosecuzione dell'attività dell'azienda, pertanto:
- se il *piano* proposto è accettato dal giudice delegato, allora l'attività della società raggiunta da sequestro non deve essere interrotta ma perdura per il tramite di una nuova *informazione antimafia* emessa da prefetto ed atta a consentire all'amministratore giudiziario di operare.
- Nel caso invece in cui il *piano* non è accolto, allora viene emessa un'*informazione antimafia interdittiva*.
- In questo ultimo se la società sottoposta a sequestro rivestiva il ruolo di *mandante* in un RTI, allora quest'ultima dovrà essere estromessa o sostituita dalla *mandataria* o da altra *mandante* del RTI.
- La sostituzione della *mandante*, a norma dell'art. 95 del D.Lgs. 159/11, deve essere effettuata entro 30 giorni dalla emissione della *informazione antimafia interdittiva* e comunicata tempestivamente alla stazione appaltante.
- Nel caso in cui l'interdittiva avesse raggiunto una società *mandataria*, allora un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti dalla procedura (interno al RTI originariamente costituito) dovrà costituirsi in tale ruolo. In caso contrario la Stazione Appaltante sarà legittimata a recedere dal contratto.
- Volendo rispondere all'interrogativo posto in apertura e cioè quali tutele per l'incolpevole partner in RTI di un soggetto raggiunto da *interdittiva antimafia* si può suggerire di:
  - prevedere apposita documentazione interna (anche per il tramite di precipua procedura) atta a mappare i controlli necessari da compiere in occasione della partecipazione a procedure ad evidenza pubblica in associazione con altri *partners*, indicando espressamente nella stessa l'obbligo di verifica sui *partners* commerciali.

13 Delibera ANAC n. 831 del 27 luglio 2017.

Pillole di rifiuti

La gestione dei rifiuti nei nostri *video tutorial*

Brevi Video pensati per approfondire le tematiche che più ti interessano, realizzati dal nostro team di avvocati specializzati

I nostri video sono un approfondimento pensato per gestori, produttori, professionisti, per affrontare con consapevolezza le principali tematiche nel campo dei rifiuti.

Acquista i video tutorial di *Ambiente Legale* al prezzo di 99,00 euro (+ IVA)

GRATIS con l'offerta *All In One*

Albo Nazionale Gestori Ambientali	Le autorizzazioni alla gestione dei rifiuti	La gestione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione	La classificazione dei rifiuti	La pulizia manutentiva delle reti fognarie
Il Sottoprodotto	End of waste	Le responsabilità nella gestione dei rifiuti	La delega di funzioni	Le sanzioni
La tracciabilità dei rifiuti	Il nuovo Sistri	Il registro di carico e scarico	Il formulario di identificazione dei rifiuti	Trasbordo

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Terni 0744 400738
Milano 02 87366838
Bologna 051 0353030
Roma 06 94443170

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

ambiente legale DIGESTA

Direttore responsabile: Avv. **Daniele CARISSIMI**
Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016
Poste Italiane Spa - Spedizione in Abbonamento Postale
D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n° 46) art. 1, comma 1, DCB - Terni

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito *"www.ambientelegaledigesta.it"*
Il servizio è riservato ai soli utenti abbonati.

- 6 numeri, 12 mesi di accesso
- Consultazione con PC, iPad e tablet

Prezzo formato multimediale (in formato pdf):

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

Versione su carta

La rivista *cartacea* è in formato 21x29,7, stampata a due colori.
Dal 1° gennaio 2016 ai sensi della Legge 208/2015 ("stabilità 2016") l'aliquota IVA ex Dpr 633/1972 è applicata nella misura del 4% a giornali, libri e periodici.

- 6 numeri
- formato 21x29,7
- stampa a due colori
- spedizione: posta ordinaria
- consegna: circa 10 giorni

Prezzo formato cartaceo:

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

Versione cartacea più multimediale

Prezzo formato cartaceo più multimediale

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

L'abbonamento dà diritto alla risposta a tre quesiti gratuiti (verifica le condizioni generali di contratto su www.ambientelegaledigesta.it)

ambiente legale DIGESTA

Ambiente Legale Srl
Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197 Roma
Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni
www.ambientelegaledigesta.it

Tagliando di abbonamento a AMBIENTE LEGALE *rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti*

da spedire via e-mail a: **abbonamenti@ambientelegale.it** oppure collegarsi al sito **www.ambientelegaledigesta.it**

❑ **SÌ**, desidero abbonarmi a "*AMBIENTE LEGALE-digesta*", nella formula:

- ❑ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento annuale (Euro 345,00 IVA assolta dall'editore)
- ❑ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento biennale (Euro 690,00 IVA assolta dall'editore)
- ❑ Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento triennale (Euro 828,00 IVA assolta dall'editore)
- ❑ "*AMBIENTE LEGALE digesta-web*", in abbonamento annuale (Euro 245,00 IVA inclusa)
- ❑ "*AMBIENTE LEGALE digesta-web*", in abbonamento biennale (Euro 490,00 IVA inclusa)
- ❑ "*AMBIENTE LEGALE digesta-web*", in abbonamento triennale (Euro 588,00 IVA inclusa)
- ❑ Pacchetto rivista stampata e "*AMBIENTE LEGALE-digesta-web*", abbonamento annuale (Euro 395,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- ❑ Pacchetto rivista stampata e "*AMBIENTE LEGALE-digesta-web*", abbonamento biennale (Euro 790,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
- ❑ Pacchetto rivista stampata e "*AMBIENTE LEGALE-digesta-web*", abbonamento triennale (Euro 948,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Effettuo il pagamento di euro _____ tramite:

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

❑ carta di credito: ❑ carta sì ❑ visa ❑ master card

l'abbonamento è effettivo dal ricevimento del presente modulo compilato e sottoscritto per accettazione e della prova dell'avvenuto pagamento e dà diritto ai numeri della rivista dell'anno solare in corso.

Numero carta | *CV2* | *Scadenza* | *Intestata a*

Nome / Cognome _____

Ragione Sociale _____

Via _____

Cap _____ **Città** _____ **Prov.** _____

Telefono _____ **Fax** _____

Sito internet _____ **e-mail** _____

P.IVA _____ **C.F.** _____

Data Firma

_____

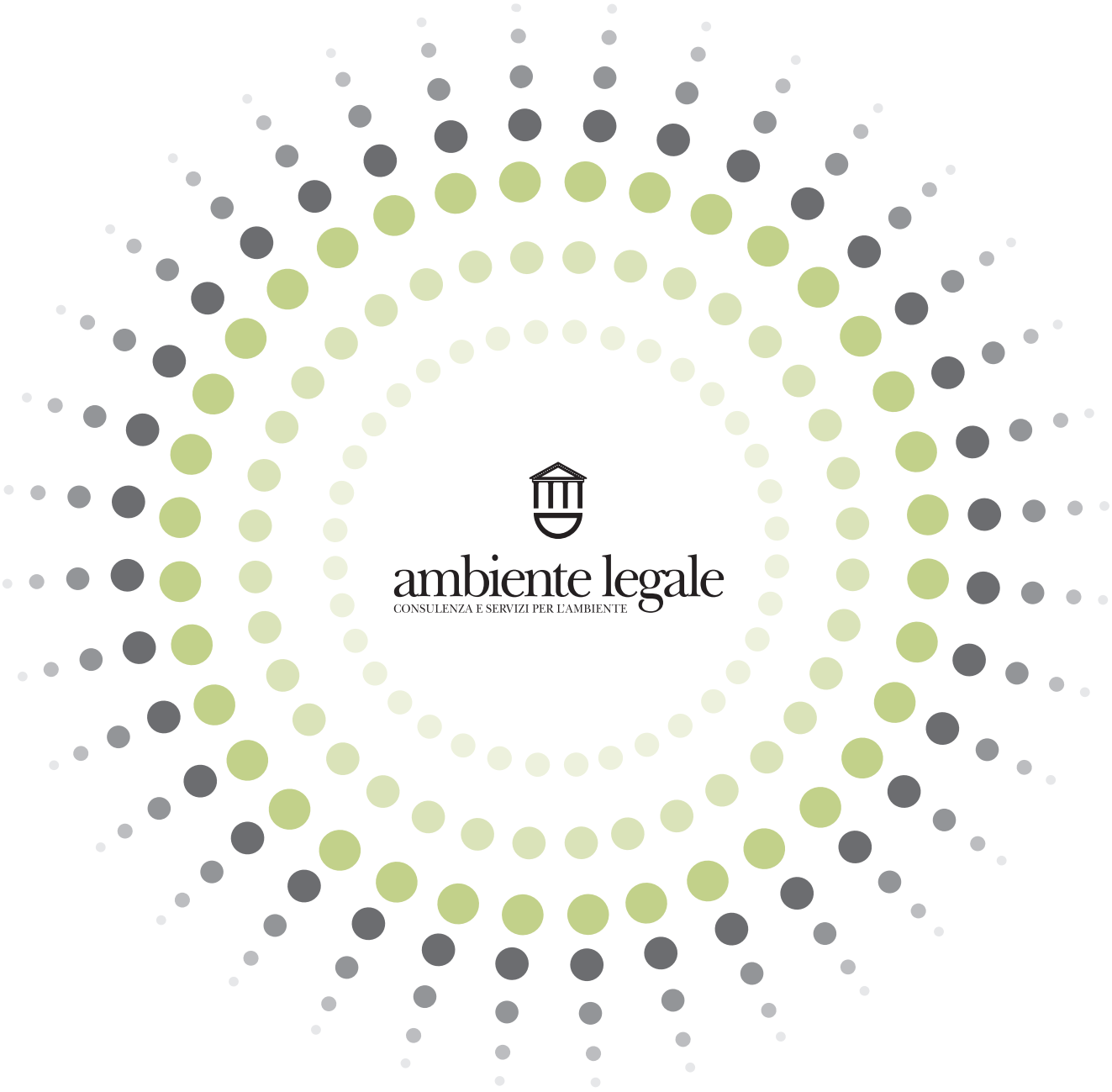
Condizioni di contratto. L'Utente dichiara di conoscere ed accettare le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito www.ambientelegaledigesta.it che qui si hanno per intere integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs 206/2005; l'inoltro del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.
Informativa ex D.Lgs. 196/2003. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.
I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra:

❑ Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
❑ Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti

SCOPRI LA NUOVA APP DI *"Ambiente Legale Digesta"*

Un mondo di informazioni a portata di *click*



Milano 02.87366838
Bologna 051.0353030
Roma 06.94443170
Terni 0744.400738

www.ambientelegale.it
www.ambientelegaledigesta.it