RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI

ANNO III - N. 6 - Novembre-Dicembre 2018
ISSN 2611-5220

ambiente legale

DIGESTA

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

1 AGGIORNAMENTO 995

1.28. Decreto semplificazioni: via il sistri, ma i problemi restano
1.29. La Termovalorizzazione - Inferno o paradiso?
1.30. Conglomerato bituminoso. I chiarimenti del MATTM per l'EOW
1.31. Sull'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione

2 FOCUS 1029

2.26. L'alba del diritto agroalimentare: principi europei ed applicazione pratica
2.27. La riparazione del danno ambientale e l'accertamento del nesso di causalità
2.28. Incentivazione della produzione del biometano da FORSU
2.29. L'Audit Ambientale tra *compliance* e *performance*
2.30. La gestione dei serbatoi interrati: prevenire è meglio che curare
2.31. Il riordino del sistema trasparenza. Accesso civico e accesso documentale: le differenze

3 GESTIONE 1087

3.27. Il criterio del refluo prevalente e la miscelazione all'interno del depuratore
3.28. Eco-conferitori: classificazione e problematiche gestionali
3.29. La (particolare) gestione dei panni tecnici nelle pulizie industriali
3.30. La centrale a biomasse del Pollino: problemi irrisolti
3.31. Gestione delle taniche di plastica dei detergenti usati nei servizi di pulizia come rifiuti
3.32. Il danno erariale in conseguenza di sanzioni amministrative in materia ambientale

4 RUBRICHE 1117

4.1. Tribunale
20 massime
4.2. Il punto sull'Albo
Chiarimenti sui requisiti minimi per l'iscrizione in categoria 1
4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Gravi illeciti professionali tra tassatività ed esemplificazione

15

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 995

- 1.28. Decreto semplificazioni: via il sistri, ma i problemi restano 996
- 1.29. La Termovalorizzazione - Inferno o paradiso? 1016
- 1.30. Conglomerato bituminoso. I chiarimenti del MATTM per l'EOW 1023
- 1.31. Sull'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: la legge di conversione del c.d. Decreto Genova 1026

2. FOCUS 1029

- 2.26. L'alba del diritto agroalimentare: principi europei ed applicazione pratica 1030
- 2.27. La riparazione del danno ambientale e l'accertamento del nesso di causalità: la probabilità contro la certezza 1039
- 2.28. Incentivazione della produzione del biometano da FORSU 1045
- 2.29. L'Audit Ambientale tra *compliance* e *performance* 1051
- 2.30. La gestione dei serbatoi interrati: prevenire è meglio che curare 1061
- 2.31. Il riordino del sistema trasparenza. Accesso civico e accesso documentale: le differenze. Problematiche in materia ambientale 1074

indice

3. GESTIONE 1087

- 3.27. Il criterio del refluo prevalente e la miscelazione all'interno del depuratore 1088
- 3.28. Eco-conferitori: classificazione dei rifiuti e problematiche gestionali 1092
- 3.29. La (particolare) gestione dei panni tecnici impiegati nelle pulizie industriali 1096
- 3.30. La centrale a biomasse nel Parco Nazionale del Pollino: direttiva habitat e specie prioritarie; screening o v.i.a.; e della VINCA scaduta, quid juris? 1102
- 3.31. Guida pratica alla gestione delle taniche di plastica dei detergenti usati nei servizi di pulizia 1106
- 3.32. Sulla configurabilità di un danno erariale in conseguenza di sanzioni amministrative in materia ambientale 1112

4. RUBRICHE 1117

- 4.1. Tribunale 1119
  - 4.1.1. Penale 1120
  - 4.1.2. Amministrativo 1124
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 1127
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 1128
- 4.2. Il punto sull'Albo
  - 4.2.6. Chiarimenti sui requisiti minimi per l'iscrizione in categoria 1: deliberazione n. 7 del 21 novembre 2018 e circolare n. 153 del 7 dicembre 2018 dell'Albo 1132
- 4.3. Quesiti 1135
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
  - 4.4.6. Gravi illeciti professionali tra tassatività ed esemplificazione
    Nota alla sentenza del TAR Sicilia, Sez. II, del 22 ottobre 2018, n. 2148 ... 1158

CORSO DI ALTA FORMAZIONE · EDIZIONE 2019

"Le singole filiere dei rifiuti"

dal 23 Gennaio al 5 Giugno 2019

BOLOGNA · Studio Legale Carissimi - Via Santo Stefano, n. 54

Un corso unico diviso in dieci diversi appuntamenti (**dal 23 gennaio 2019 al 5 giugno 2019 - dalle 14:00 alle 16:30**) che racchiude tutto quello che c'è da sapere sulla corretta gestione di particolari tipologie di rifiuto.

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

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

Queste sono le tappe del corso:

1) **I RIFIUTI DA MANUTENZIONE DELLE INFRASTRUTTURE A RETE** - 23 Gennaio 2019
2) **I RIFIUTI DELLA PICCOLA MANUTENZIONE** - 06 Febbraio 2019
3) **I RIFIUTI DELLA MANUTENZIONE DELLA RETE FOGNARIA** - 20 Febbraio 2019
4) **I RIFIUTI SANITARI** - 06 Marzo 2019
5) **I RIFIUTI TESSILI** - 20 Marzo 2019
6) **I RIFIUTI DEL VERDE** - 03 Aprile 2019
7) **I RIFIUTI CIMITERIALI** - 17 Aprile 2019
8) **I RIFIUTI DA INCIDENTE STRADALE** - 08 Maggio 2019
9) **I RIFIUTI DA DEMOLIZIONE, IL FRESATO D'ASFALTO, LE TRS** - 22 Maggio 2019
10) **I CENTRI DI RIUSO E PREPARAZIONE AL RIUTILIZZO** - 05 Giugno 2019

CON LA PARTECIPAZIONE AI 10 SEMINARI AVRAI DIRITTO A:

- Abbonamento **BIENNALE** (**2019** e **2020**) web alla rivista *Ambiente Legale Digesta* del valore di 490,00 euro
- Monografia di riferimento sul tema specifico
- Materiale didattico
- Attestato di partecipazione

COSTO DEL CORSO

490,00 euro

OPPURE PUOI ACQUISTARE I SINGOLI SEMINARI AL COSTO DI

COSTO DEL SEMINARIO

99,00 euro

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

Oltre a ricevere la nostra rivista specializzata nel settore dei rifiuti scritta da professionisti qualificati in Diritto dell'Ambiente AVRAI LA POSSIBILITÀ UNICA DI AVERE INCLUSO NEL TUO ABBONAMENTO L'ACCESSO*

A TUTTI I SEMINARI

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

www.ambientelegale.it • formazione@ambientelegale.it

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 Gennaio 2019
presso Rotomail Italia S.p.A. – Vignate (MI)

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

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

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

Condizioni di abbonamento 2019
(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2019)

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

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

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

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

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

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

RESPONSABILITÀ

Whistleblowing: delibera ANAC del 30 ottobre 2018 in G.U.

L'autorità nazionale anticorruzione ha emanato la delibera del 30 ottobre 2018, recante "*Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001*" (c.d. whistleblowing) e la stessa è stata pubblicata in G.U. del 19 novembre scorso ed è entrata in vigore il 4 dicembre.
Si vuole così disciplinare il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie , di cui all'art. 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001.
Ebbene, l'Autorità nazionale anticorruzione esercita il potere sanzionatorio:

- d'ufficio;
- su comunicazione da parte dell'interessato o delle organizzazioni sindacali;
- su segnalazione.

Il procedimento si conclude con l'adozione di un provvedimento di archiviazione oppure irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

TRASPORTO

Autotrasporto: quote 2019

La misura del contributo annuale che le imprese iscritte all'Albo nazionale degli autotrasportatori devono corrispondere, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 63 della legge n. 298 del 1974, è stata determinata con **delibera n. 3 del 24 ottobre 2018**, per l'anno 2019.
Si potrà pagare, come sempre, tramite addebito bancario online, **ma dal 3 dicembre 2018 anche tramite bollettino postale cartaceo.**
Pertanto, si paga la quota 2019 e le quote degli anni precedenti eventualmente non pagate (previa registrazione ed accesso al portale):
dal 5 novembre 2018, attraverso il servizio di "*Pagamento quote*", nel portale www.alboautotrasporto.it, tramite carta di credito Visa, Mastercard, carta prepagata PostePay o Poste Pay Impresa, conto corrente BancoPosta online;
dal 3 dicembre 2018, attraverso "*Pagamento quote*" ed è possibile a tal fine stampare un bollettino postale cartaceo precompilato, generato automaticamente dal sistema con l'importo dovuto per l'anno 2019 e per gli eventuali anni pregressi, che l'utente dovrà pagare presso un qualsiasi Ufficio postale.

CLASSIFICAZIONE

Codici a specchio: l'Avvocato generale esclude la tesi probabilistica ed esige una adeguata caratterizzazione

Come devono essere condotte le analisi chimiche in laboratorio onde stabilire la pericolosità del rifiuto? Si potrebbe rispondere che si indagano tutte le sostanze pericolose presenti nel rifiuto oppure si potrebbe limitare l'analisi di laboratorio alle sostanze pericolose ritenute probabili sulla base della conoscenza del rifiuto.
Le posizioni estreme non sono percorribili.
La Cassazione con l'ordinanza n. 37460 del 27 luglio 2017 aveva già preso posizione in favore della tesi della certezza (intesa in senso compatibile con la fattibilità tecnica e non utopica). Tuttavia, la stessa ha rimesso il vaglio alla Corte di Giustizia europea.
L'Avvocato Generale, nelle **Conclusioni presentate il 15 novembre 2018, cause riunite da C-487/17 a C-489/17,** esclude la tesi della probabilità. La normativa dell'Unione, piuttosto, impone al produttore o detentore di procedere a un **ragionevole accertamento della composizione dei rifiuti** e di verificare successivamente l'eventuale pericolosità delle sostanze individuate onde stabilire, in funzione dei loro valori di concentrazione.

FERTIRRIGAZIONE

Idrocarburi nei fanghi di depurazione: legge di conversione del decreto Genova

La legge del 16 novembre 2018, n. 130 è stata pubblicata in GU del 19 novembre 2018.
La norma è volta a superare situazioni di criticità all'indomani della pronuncia del Tar Lombardia n. 1782 del 20 luglio 2018, che, sulla scia della Corte di Cassazione n. 27958 del 6 giugno 2017, ha ribadito che, in mancanza di valori limite per gli idrocarburi nella disciplina dettata dal D.Lgs. 99/1992, si applica la disciplina più generale prevista D.Lgs. 152/2006. La previsione, così come riformulata in sede di conversione, stabilisce che, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione continuano a valere i limiti dell'Allegato I B del D.Lgs. 99/1992, fatta eccezione per gli idrocarburi (C10-C40), per i quali il limite da non superare è di 1.000 mg/kg tal quale. Vengono anche dettate le condizioni al verificarsi delle quali si intende comunque rispettato il citato limite e sono state introdotte ulteriori eccezioni per la presenza di determinate sostanze nei fanghi, per le quali viene indicato il limite da non superare.

ALTRO

Dovere di pubblicità delle informazioni ambientali: ddl in arrivo!

Si prevedono interventi sul decreto legislativo n. 195 del 2005 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale - estendendo alle imprese gli obblighi di divulgazione delle informazioni ambientali, già vigenti per la pubblica amministrazione e stabilendo sanzioni certe, immediate, proporzionate e dissuasive per chi nega al pubblico o ritarda ingiustificatamente l'accesso alle informazioni ambientali.

È stato, infatti, presentato in Parlamento un ddl recante **Modifiche al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, in materia di accesso alle informazioni ambientali detenute dalle imprese.**

Il nuovo provvedimento:

- estenderà alle imprese il dovere di pubblicità delle informazioni ambientali. Che sono attualmente divulgate esclusivamente su base volontaria;
- inserirà la definizione di impresa, mutuata dal codice civile;
- estenderà alle imprese il dovere di pubblicità delle informazioni ambientali;
- introdurrà sanzioni proporzionate e dissuasive.

SOTTOPRODOTTO

Sottoprodotto e onere della prova: la Cassazione

La Cassazione Penale (Sez. III, del 3 settembre 2018, n. 39400) si pronuncia di nuovo sulla qualificazione di sottoprodotto, questa volta in relazione alla gestione di rifiuti plastici spediti in Cina.

Il Tribunale aveva, infatti, condannato l'imputato per il reato di cui all'art. 256 del d.lgs n.152/06 perché in mancanza delle prescritte autorizzazioni, iscrizioni e comunicazioni, recuperava, trasportava e commercializzava rifiuti plastici non pericolosi, immettendoli all'interno del container destinato alla Cina. Si deduce violazione di legge in relazione alla erronea qualificazione del materiale oggetto di causa quale rifiuto, lamentando che si tratterebbe piuttosto di sottoprodotto, ai sensi dell'art. 184-bis lett. a) e e), direttamente utilizzabile mediante una normale pratica industriale.

La Cassazione rammenta che incombe, invece, sull'interessato l'onere di provare che tutti i requisiti, richiesti dall'articolo 184-*bis* per attribuire alla sostanza la qualifica di sottoprodotto, trattandosi di una condizione per l'applicabilità di un regime derogatorio a quello ordinario dei rifiuti.

SCARICHI

Acque sotterranee emunte: art. 257, comma 1 del TUA

La Cassazione Penale si pronuncia in materia di bonifica dei siti (Cass. Pen., Sez.III, del 30 ottobre 2018, n.49695).

Il reato di cui 257 comma 1 punisce chi non provvede alla bonifica in conformità del progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui all'art. 242 e seguenti.

La giurisprudenza ritiene che integri il reato l'attività di reimmissione in falda di reflui industriali contenenti una concentrazione di sostanze tossiche superiore ai limiti tabellari, anche con riferimento alle operazioni di messa in sicurezza e non soltanto nell'ambito dell'attività di bonifica (in tal senso già Cass. Pen., Sez. III del 17 gennaio 2014, n. 9619).

La norma di cui all'art. 243, comma 5 archiviazione oppure irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

TERRE E ROCCE

Successione di leggi penali nel tempo: il caso delle terre e rocce da scavo

La Cassazione Penale, Sezione III, n. 45272 del 9 ottobre 2018 si pronuncia in materia di **successione di leggi penali nel tempo.** Il Tribunale aveva condannato l'imputato per il reato di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 2, per avere realizzato un deposito incontrollato di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo derivante da alcuni cantieri. Secondo la tesi del ricorrente, avrebbe dovuto trovare applicazione la nuova disciplina (più favorevole) delle terre e rocce da scavo del 2013, nella parte in cui non prevedono più il rigido termine annuale per il riutilizzo delle terre e rocce da scavo (art. 41-*bis* comma 2 del D.L. 21 giugno 2013 poi convertito con la legge 9 agosto 2013, n. 98) nel caso in cui l'opera, nella quale il materiale è destinato ad essere utilizzato, preveda un termine superiore di esecuzione. Di qui, secondo il ricorrente, ne sarebbe dovuta discendere l'esclusione della natura di rifiuto. Secondo la Cassazione si assiste ad una variazione della disciplina derogatoria che sottrae l'illiceità penale di un fatto in presenza di requisiti diversi. **Pertanto, accade una modifica della disciplina derogatoria, al di fuori del principio dell'applicazione retroattiva della norma più favorevole.**

RAEE

Modifiche al d.lgs n. 49/2014 nella legge europea 2018

Il ddl recante Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2018, contiene tra l'altro disposizioni relative ai RAEE (Corretta attuazione della direttiva 2012/19/UE - Caso EU-Pilot 8718/16/ENVI).

La Commissione europea ha formulato diversi rilievi sul decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49, di attuazione della direttiva. L'intento è, quindi, evitare la chiusura negativa del caso EU-Pilot 8718/16/ENVI.

Si prevedono una serie di modifiche al d.lgs n. 49 del 2014 di attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Per citarne alcune:

- le informazioni necessarie a verificare il raggiungimento del tasso di raccolta dei RAEE a livello nazionale, comprese le informazioni relative ai centri di raccolta e ai dati inerenti ai RAEE oggetto di raccolta differenziata, sono trasmesse annualmente e gratuitamente all'ISPRA.

TRASPORTO

Arriva il Documento Unico di circolazione!

Il Documento Unico di circolazione è disposto ai sensi del d.lgs n. 98 del 29 maggio 2017 (Razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, finalizzata al rilascio di un documento unico ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera d), della legge n. 124/2015), che prevedeva l'entrata in vigore il 1 luglio 2018. La legge n. 205 del 2017 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 – ha poi prorogato l'inizio **al 1 gennaio 2019**.

Il Documento Unico segue le previsioni della Direttiva 1999/37/CE, relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli.

Il Consiglio dei ministri, il 20 ottobre scorso, ha approvato un regolamento, da attuarsi mediante decreto del Presidente della Repubblica, che modifica il regolamento di esecuzione e attuazione del nuovo Codice della strada.

Il regolamento adegua la normativa vigente all'introduzione del **documento unico di circolazione e di proprietà per i veicoli assoggettati al regime dei mobili registrati**.

END OF WASTE

Conglomerato bituminoso e DM n. 69/2018: i chiarimenti del Ministero Ambiente

Il **Decreto del Ministero dell'Ambiente del 28 marzo 2018, n. 69** ha dettato i criteri specifici in presenza dei quali il conglomerato bituminoso cessa di essere qualificato come rifiuto, ai sensi dell'art. 184-*ter* del D.Lgs. 152/2006.

Nonostante ciò, continuavano incertezze presso gli operatori del settore. Di qui, il Ministero dell'Ambiente, con la **nota del 5 ottobre 2018 prot. 16293,** ha fornito alcuni chiarimenti interpretativi in ordine all'applicazione del D.M. 69/2018. La stessa origina da un quesito posto al Ministero circa il rapporto tra il nuovo Decreto n. 69/2018 e il D.M. del 5 febbraio 1998.

Il nuovo decreto – spiega il Ministero - ha determinato la cessazione dell'applicazione delle previsioni di cui al D.M. 05/02/1998, solo per i rifiuti di conglomerato bituminoso (codice EER 17.03.02). Restano valide ed efficaci tutte le disposizioni del D.M. 05/02/1998 inerenti i limiti quantitativi previsti all'allegato 4, le norme tecniche di cui all'allegato 5 ed i valori limite per le emissioni di cui all'allegato 1, suballegato 2, o dalle autorizzazioni concesse ai sensi del Titolo III-*bis* parte IV e del Titolo I, Capo IV, parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

DEFINIZIONI

Il "pastazzo di agrumi" è rifiuto

La Cassazione Penale, ancora prima dell'introduzione del TUA, affermava che il "*pastazzo di agrumi*", composto da buccia e polpa di agrumi residuati dalla loro lavorazione, allorché fossero ancora presenti processi fermentativi, non era qualificabile quale ammendante vegetale semplice utilizzabile in agricoltura ma, piuttosto, rientrava nella disciplina dei rifiuti. (così già Sez. III, n. 12366 dell'8 marzo 2005).

Anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/06, si applicava la disciplina in materia di rifiuti agli scarti vegetali costituiti da resti di agrumi in stato di putrefazione, non essendo gli stessi qualificabili né come ammendante vegetale semplice, per l'irreversibilità del processo fermentativo, né come ammendante vegetale compostato, posta la mancanza di un preliminare processo di trasformazione e stabilizzazione. (Cass. Pen., Sez. III, del 7 aprile 2009, n. 20248).

Anche recentemente la Cassazione (Cass. Pen., Sez. III, del 15 febbraio 2017, n. 7163; del 29 agosto 2018, n. 39203) ha ribadito che si applica la **disciplina in materia di rifiuti agli scarti vegetali costituiti da resti di agrumi in stato di putrefazione.**

BONIFICHE

Bonifiche e curatela fallimentare

Il Tar Sicilia (Catanzaro, Sez. I, del 5 settembre 2018, n. 1764) torna a pronunciarsi in tema di bonifiche e responsabilità della curatela fallimentare.

Si esclude una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti. Ciò conduce a negare la natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene. Perché possa affermarsi un obbligo di rimozione e smaltimento, quindi, non è sufficiente la titolarità del diritto reale o di godimento sulle aree interessate dall'abbandono dei rifiuti, ma anche l'esistenza dell'elemento psicologico e la necessità dell'accertamento della responsabilità soggettiva, in contraddittorio con i soggetti interessati, da parte dei soggetti preposti al controllo.

Così il Tribunale amministrativo ribadisce che in assenza dell'individuazione di una univoca, autonoma e chiara responsabilità del curatore stesso sull'abbandono dei rifiuti, nessun ordine di ripristino può essere imposto dal Comune alla curatela fallimentare quale mera responsabilità di posizione.

COMPETENZA

Prelievo abusivo di acqua dalla condotta idrica comunale: giurisdizione del giudice ordinario

Il Tar Campania, Napoli, Sez. VII del 17 ottobre 2018, n. 6042, si pronuncia in ordine alla competenza giurisdizionale sulle controversie relative all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria per il prelievo abusivo di acqua dalla condotta idrica comunale, affermando la giurisdizione del giudice ordinario.

Innanzitutto, si rammenta che la sanzione pecuniaria costituisce la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto cui è estranea qualunque finalità ripristinatoria o risarcitoria. La commisurazione della misura afflittiva si compie alla stregua di un potere che è ontologicamente diverso dalla discrezionalità amministrativa.

Sul piano del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, è necessario distinguere tra sanzioni punitive e misure ripristinatorie, riconoscendo solo nel secondo caso la giurisdizione del giudice amministrativo.

La legge n. 689 del 1981 – continua il Tar - **affida al giudice ordinario la cognizione sulle controversie aventi ad oggetto sanzioni amministrative.**

ALTRO

Apparecchi che bruciano carburanti gassosi: decreti in arrivo!

Il Consiglio dei Ministri si è riunito il 20 novembre scorso ed ha approvato, tra gli altri, due decreti legislativi in esame preliminare riguardanti:

- attuazione della delega di cui all'articolo 7, commi 1 e 3, della legge 25 ottobre 2017, n. 163, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426, sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la direttiva 2009/142/CE;
- attuazione della delega di cui all'articolo 7, commi 4 e 5, della legge 25 ottobre 2017, n. 163, per l'adeguamento della normativa regolamentare nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426, sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la direttiva 2009/142/CE.

Si recepiscono le disposizioni europee del regolamento (UE) 2016/426 e l'obiettivo è armonizzare le discipline nazionali anche alla luce delle nuove disposizioni che riguardano la libera circolazione dei prodotti non alimentari.

231

Ddl anticorruzione: in arrivo modifiche al d.lgs n.231/01

Il disegno di legge "*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*", attualmente all'esame della Camera, tra le altre misure, introduce modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, allo scopo di potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione.

Nello specifico all'articolo 6 del disegno di legge si modifica l'art. 25, comma 5, del d.lgs n. n. 231/01, portando a cinque anni la durata minima e a dieci anni la durata massima della sanzione interdittiva, applicabile ai sensi dell'art. 9 dello stesso decreto legislativo.

L'intervento è sulla linea di quello effettuato, nei confronti delle persone fisiche, sugli articoli 32-ter e 317-bis c.p.

Viene modificato anche l'art. 13 comma 2, onde chiarire che la durata delle sanzioni interdittive ivi prevista in via generale (non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni) è derogata dalla disposizione di cui all'art. 25, comma 5.

SANZIONI

Gas fluorurati a effetto serra: in arrivo DPR

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta dell'8 novembre scorso, ha approvato, in esame definitivo, un regolamento, da adottarsi mediante D.P.R., che attua il Regolamento (UE) n. 517 del 16 aprile 2014 sui gas fluorurati a effetto serra.
Il testo, come si legge nel Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 26, procede a definire le modalità attuative nell'ordinamento italiano del predetto Regolamento (UE) n. 517/2014 relativo ai gas fluorurati a effetto serra utilizzati come refrigeranti, agenti estinguenti, espandenti, propulsori e isolanti nelle apparecchiature elettriche.
Il Ministero dell'ambiente è individuato quale autorità competente a interloquire con gli operatori e le imprese e interviene sul sistema di certificazione degli organismi di valutazione e di attestazione di formazione delle persone e sul sistema di iscrizione e implementazione del Registro telematico nazionale per le persone fisiche e per le imprese.
Inoltre, è istituita una Banca Dati per la raccolta e la conservazione delle informazioni su tali gas.
Viene previsto anche l'obbligo di formazione delle persone e di certificazione delle imprese.

DEPOSITO TEMPORANEO

Deposito temporaneo, deposito preliminare, messa in riserva, deposito incontrollato, discarica abusiva: la Cassazione definisce ancora i concetti

La Cassazione torna a pronunciarsi sul deposito temporaneo (Sez. III del 15 ottobre 2018, n. 46699), cioè 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, all'organizzazione tipologica del materiale e al rispetto delle norme tecniche elencate nel d.lgs. n. 152/2006, che è libero e, quindi, al di fuori della normativa sui rifiuti. Nel deriva che il difetto di anche uno solo dei requisiti comporta che il deposito non può ritenersi temporaneo, ma va considerato:

- **deposito preliminare**
- **deposito preliminare;**
- **messa in riserva;**
- **deposito incontrollato;**
- **abbandono;**
- **discarica abusiva.**

SCARICHI

L'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione allo scarico

Il Tar Sicilia, Sez. I, del 5 settembre 2018, n. 1765, si pronuncia in materia di autorizzazione allo scarico e in ordine al riconoscimento all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione stessa di dettare idonee e specifiche prescrizioni per periodi di avviamento, arresto o guasti e alla inosservanza delle medesime.
Spiega il Tribunale amministrativo che sulla base dell'art. 101, comma 1 del d.lgs n. 152/06 si riconosce all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione di dettare direttamente con l'autorizzazione allo scarico, "*idonee prescrizioni per periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime*".
Nell'ipotesi concreta all'attenzione del Tribunale, gli interessi pubblici in gioco - tutela dell'ambiente e della collettività – erano tali da giustificare delle prescrizioni sul modus operandi, la cui inosservanza deve determinare l'eventuale rigetto dell'autorizzazione e non provvedimenti interlocutori, inidonei a stabilizzare, come necessario in detta materia, gli interessi pubblici coinvolti.

FERTIRRIGAZIONE

Utilizzazione agronomica dei reflui oleari e spandimento vietato

La Cassazione Penale, del 21 novembre 2018, n. 52422, torna a pronunciarsi sui reflui oleari, ribadendo il confine tra utilizzazione agronomica e abbandono incontrollato vietato delle acque del frantoio.
Integra il reato previsto dall'art. 256, comma 2, del d.lgs n. 152/06 lo smaltimento, lo spandimento o l'abbandono incontrollati delle acque provenienti da un frantoio oleoso, **potendosi applicare la disciplina prevista dalla legge 11 novembre 1996, n. 574 ai soli casi in cui i reflui oleari abbiano una loro utilità ai fini agricoli.**
L'art.112 del d.lgs n. 152/06 consente l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e si può applicare la disciplina prevista dalla legge 11 novembre 1996, n. 574 ai soli casi in cui i reflui oleari abbiano, quindi, una loro utilità ai fini agricoli.
Presupposto imprescindibile della pratica della fertirrigazione è, infatti, l'effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze: l'attività deve ricoprire una utilità per l'attività agricola e si implica un'indagine sullo stato, le condizioni e le modalità dì utilizzazione delle sostanze compatibili con tale pratica.

1.

SOMMARIO

- **1.28. Decreto semplificazioni: via il sistri, ma i problemi restano**
  di *Chiara Fiore* 996
- **1.29. La Termovalorizzazione - Inferno o paradiso?**
  di *Daniele Carissimi* 1016
- **1.30. Conglomerato bituminoso. I chiarimenti del MATTM per l'EOW**
  di *Giulia Ursino* 1023
- **1.31. Sull'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: la legge di conversione del c.d. Decreto Genova**
  di *Giulia Todini* 1026

Decreto semplificazioni: via il sistri, ma i problemi restano

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

ABSTRACT

Con il Decreto Legge n. 135 del 14 dicembre del 2018 – pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 290 del 14 dicembre 2018 – sembrerebbe chiudersi l'infausto capitolo SISTRI. Ora si deve attendere la conversione in Legge da parte del Parlamento entro 60 giorni dalla pubblicazione del Decreto per averne definitiva certezza.

Un riforma che è in realtà una restaurazione.

Si torna, infatti, alle regole del passato (ante 2010) in tema di tracciabilità e responsabilità. Tuttavia permangono delle ombre in materia di sanzioni e di contributi che fanno presumere che il SISTRI non sia definitivamente scomparso.

Si propone, quindi, una traduzione ed un'esegesi dell'art. 6 del Decreto Semplificazioni per verificare davvero cosa viene richiesto alle aziende.

IN SINTESI

- **L'art. 6 del Decreto Semplificazioni sopprime il SISTRI a partire dal 1° gennaio 2019;**
- **(solo) a partire da tale data i contributi non saranno più dovuti;**
- **nel frattempo rimangono in vigore gli articoli sulla responsabilità e sulla tracciabilità cartacea nella loro versione pre vigente al d.lgs. 2015 del 2010 fino a che non verrà emanato un nuovo sistema di tracciabilità in discussione al Ministero;**
- **la norma tuttavia risulta controversa: ci si chiede se verranno comunque richiesti i contributi non versati prima della soppressione del SISTRI e se sono, per tali fatti, applicabili le sanzioni sulla tracciabilità elettronica ad oggi abrogati;**
- **non è chiaro peraltro se le norme di riforma agli articoli 188, 190 e 193 intervenute dal 2010 ad oggi sono attuabili o risultano sospese;**
- **perplessità si sollevano anche dalla lettura del periodo transitorio che fa riferimento ad articoli o abrogati o non pienamente applicabili.**

di *Chiara Fiore* TRACCIABILITÀ

Premessa

Con il Decreto Legge n. 135 del 14 dicembre del 2018 – pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 290 del 14 dicembre 2018 – *sembrerebbe* chiudersi l'infausto capitolo SISTRI.

Il condizionale è d'obbligo, in quanto trattasi di un *Decreto Legge*, il quale, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, deve essere convertito – anche "*con modificazioni*" - entro 60 giorni dalla sua pubblicazione, pena la sua inefficacia "*sin dall'inizio*".

Ciò comporta che si deve attendere tale arco temporale per festeggiare definitivamente e verificare eventuali ed ulteriori ritocchi alla riforma.

Non è, infatti, la prima volta che si assiste ad una abrogazione del SISTRI, già avvenuta nell'estate del 2011, proprio mediante un Decreto Legge[1] la cui legge di conversione[2] tuttavia apportò delle modifiche reintroducendo il sistema.

Vero è che, stante anche le dichiarazioni del Ministro, il SISTRI sembra arrivato davvero al capolinea e si può, quindi, legittimamente sperare che non ci saranno brutte soprese.

*

Ciò posto, e da una lettura più attenta della norma - il cui testo integrale, piuttosto oscuro, integrato con tutti i riferimenti delle norme abrogate in nota viene rilasciato in calce a tale contributo – si verifica che la portata innovativa (sebbene sarebbe meglio dire *restauratrice,* in considerazione della reviviscenza del vecchio regime) è ben più ampia della mera abrogazione del SISTRI ma ancor più insidiosa, scegliendo il legislatore di abrogare non tutte, bensì specifiche norme cosparse in diversi provvedimenti legislativi diversi dal c.d. Testo Unico Ambientale.

Si procede, quindi, ad una traduzione e relativa esegesi dell'art. 6 del Decreto Semplificazioni, comma per comma che costituiranno l'indice della trattazione.

***

1. 1. COMMA – *"Dal 1° gennaio 2019 è soppresso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, conseguentemente, non sono dovuti i contributi 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 all'articolo 7 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2016, n. 78"* - DELLA SOPPRESSIONE DEL SISTEMA MA NON DI TUTTI I CONTRIBUTI

Ouverture d'effetto! Il SISTRI è soppresso, tuona la norma.

Tuttavia, è proprio nel primo comma che si nascondono le maggiori perplessità.

In primo luogo, si deve rilevare infatti che il decreto legge sopprime un sistema - il SISTRI per l'appunto - ma non tutte le relative norme, demandando al secondo comma, che si analizzerà, la selezione degli articoli da espungere dall'ordinamento.

Rimangono, invero, in vigore:

- **L'art. 189 del d.lgs. 152 del 2006, comma 3 – bis**[3], così come introdotto dall'art. 2 comma 24 D. Lgs. 16 gennaio 2008 n. 4. Tale articolo è quello che ha preannunciato il SISTRI, prevedendo, per l'appunto, l'istituzione di un sistema *informatico* per la tracciabilità dei rifiuti. Il disposto, tuttavia, risulta ormai desueto, essendo previsto all'art. 194 – *bis*[4] dello stesso Testo Unico un sistema di

1 D.L. n. 138 del 3 agosto 2011, art. 6, comma 2.

2 L. 148 del 14 settembre 2011.

3 Art. 189, comma 3 bis "*Senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, a partire dall'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai fini della trasmissione e raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento di rifiuti e la realizzazione in formato elettronico del formulario di identificazione dei rifiuti, dei registri di carico e scarico e del M.U.D., da stabilirsi con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le categorie di soggetti di cui al comma precedente sono assoggettati all'obbligo di installazione e utilizzo delle apparecchiature elettroniche*"

4 Art. 194 bis – *Semplificazione del procedimento di tracciabilità dei rifiuti e per il recupero dei contributi dovuti per il SISTRI*
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'articolo193, 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

tracciabilità *digitale* gestito in maniera diretta dal Ministero dell'Ambiente[5] e su cui si sta ad oggi lavorando.

- **Il DM 78 del 2016 "*Regolamento recante disposizioni relative al funzionamento e ottimizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti in attuazione dell'articolo 188-bis, comma 4-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*".** Seppur il citato regolamento si fonda su tutta una serie di norme abrogate (basti leggere i "*visto*" del DM), il decreto disciplinante il funzionamento e le procedure SISTRI non risulta espressamente abrogato. In tale decreto - si rammenta - è presente il famigerato articolo 7, che prevede la corresponsione da parte dei soggetti obbligati SISTRI dei contributi a copertura degli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento del SISTRI.
- **L'Art. 194 bis del d.lgs. 152 del 2006** recante – come anticipato – non solo l'istituzione di un sistema di tracciabilità digitale, ma anche l'emanazione, a cura del Ministero dell'Ambiente, di un decreto di natura non regolamentare che preveda delle procedure per il recupero dei contributi SISTRI dovuti e non corrisposti basata sui seguenti passaggi procedimentali:
  - l'avvio del procedimento deve avvenire con un sollecito di pagamento;
  - il *quantum* deve essere calcolato tenendo conto anche dei crediti eventualmente maturati dal contribuente;
  - devono essere previste procedure semplificate per la regolarizzazione della posizione contributiva;
  - devono essere previsti strumenti di conciliazione giudiziale;
  - la regolarizzazione della posizione determini l'estinzione della sanzione amministrativa e la possibilità di non corrispondere gli interessi.

A voler essere maliziosi le predette dimenticanze potrebbero non essere del tutto casuali.

Rileggendo, infatti, con attenzione il primo comma qui in analisi viene stabilito che il SISTRI è soppresso dal 1 gennaio 2019 e "***conseguentemente, non sono dovuti i contributi***" di cui all'articolo 14-*bis* (soppresso al comma 2 lett. c) dell'articolo in discussione, v. meglio *infra*) e di cui **all'art. 7 del DM 78 del 2016, che però rimane in vigore, insieme all'articolo che dà mandato al Ministero di recuperare i contributi pregressi.**

A ben vedere quindi – in realtà – gli unici contributi che risultano non dovuti sono quelli del ***2019***, mentre tutto ciò che è stato versato/richiesto risulta dovuto e – in base a quanto sopra esposto – esigibile, seppur per un sistema mai pienamente funzionante a tal punto da dover essere soppresso.

Conferma questa data dalla lettura della lett. *c)* del secondo comma dell'articolo 6 del Decreto Semplificazioni, che prevede che i contributi relativi al ***solo*** anno ***2018***, compresi quelli eventualmente versati oltre la data del 31 dicembre 2018, sono ***riassegnati***, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Non *restituiti*. *Riassegnati*.

Quanto sopra comporta che:

- Tutti i contributi dal ***2010*** al ***2017*** risultano dovuti. Non vengono né *restituiti* né tanto meno *riassegnati*;
- Quelli del ***2018*** sono *riassegnati*. Il termine è piuttosto ambiguo in quanto non si comprende se verranno *riassegnati* agli operatori (e quindi

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".

5 Cfr. Comunicato Stampa del 14 dicembre del Ministero dell'Ambiente http://www.minambiente.it/comunicati/dl-sem-

di *Chiara Fiore* TRACCIABILITÀ

restituiti) ovvero verranno *riassegnati* per la tracciabilità digitale in corso d'opera ad altro soggetto (e quindi non restituiti). Ricordiamo, infatti, che l'ultima volta che si parlò di *riassegnazione* di contributi SISTRI fu con l'art. 11 del Decreto Legge 101 del 2013 convertito con Legge 125 dello stesso anno (le cui disposizioni risultano quasi integralmente abrogate, v. *infra*) in cui si prevedeva al comma 10 la riassegnazione dei contributi dal vecchio al nuovo concessionario.

- Solo i contributi del ***2019*** risultano non dovuti.

Ecco, quindi, che il capitolo SISTRI si chiude, sì, ma senza alcun lieto fine, in quanto:

- Gli operatori molto probabilmente non riusciranno a riavere indietro i contributi versati. Per il solo 2018 verranno semmai riassegnati, ma probabilmente non nelle tasche dei contribuenti.
- È altresì verosimile che, nonostante la soppressione del sistema, verranno comunque richiesti i contributi pregressi stante la perduranza dell'art. 194 – bis sopra citato. Peraltro si rammenta che, ad aggravare la situazione, i termini di prescrizione del contributo SISTRI, sono previsti, ai sensi dell'art. 2946 del c.c. in *dieci anni*.

  Viene, quindi, applicata la prescrizione lunga per tali contributi, contrariamente a quanto previsto sempre dal codice civile per "*tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi*", il quale invece si prescrive nel termine dimezzato di cinque anni[6].

In conclusione, quindi, il SISTRI è soppresso ma verrà comunque a chiedere il conto.

***

2. *2. COMMA, LETT. A): "Dal 1° gennaio 2019, sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni: a) gli articoli 16, 35, 36, 39 commi 1, 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, 9, 10 e 15, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205; (segue)"* LA RIFORMA RESTAURATRICE. SI TORNA ALLA VECCHIA TRACCIABILITÀ, MA ATTENZIONI ALLE SANZIONI

Inizia al secondo comma l'abrogazione specifica e puntuale delle norme relative al SISTRI, e non solo.

Il Legislatore, come si confermerà anche di seguito, non ha, infatti, espunto le norme direttamente dal Testo Unico Ambientale, ma ha abrogato tutte le disposizioni che hanno inserito a vario titolo delle modifiche nella parte IV del D.lgs. 152 del 2006.

La lettera *a)*, nello specifico, prevede l'abrogazione di alcuni articoli del d.lgs. 205 del 2010[7] il quale, riformando la parte IV, ha sia introdotto la direttiva comunitaria 98/2008/CE, che elevato a rango di norma primaria le disposizioni sul SISTRI previste – al tempo – solo in via regolamentare.

Nello specifico vengono abrogati a partire dal 1°gennaio 2019:

- ***L'articolo 16*** - tale abrogazione risulta essere quella maggiormente impattante. Ed invero l'articolo 16 del d.lgs. 205 del 2010 è quello che, da un lato, ha introdotto l'articolo 188-*bis* e 188-*ter*, introduttivi degli obblighi sulla tracciabilità elettronica ma soprattutto è quello che ha riformato le "*nuove*" versioni dell'art. 188[8] (sulla responsabilità nella gestione dei rifiuti), dell'art. 189[9] (sul MUD), dell'art. 190[10] (sul registro di carico e scarico) e dell'art. 193[11] (sul formulario di identificazione dei rifiuti e sul trasporto dei rifiuti in genere).

  Come già scritto[12], le versioni di tali articoli non sono *mai* entrate in vigore in quanto il disposto del secondo comma dell'art. 16[13] del d.lgs. 205 del 2010 prevedeva che i rinnovati articoli in tema di responsabilità e tracciabilità, sarebbero entrati in vigore con la piena operatività del SI-

plificazioni-stop-al-sistri-costa-uno-spreco-durato-9-anni-e-costato-piu-di-141.

6 Sia consentito fare rimando a C. Fiore "*Legge di Bilancio 2018: proroga SISTRI, tracciabilità digitale e recupero contributi SISTRI. Prime impressioni di una riforma non attesa*", in Ambiente Legale Digesta Novembre-Dicembre 2017, Numero 6.

7 DECRETO LEGISLATIVO 3 dicembre 2010, n. 205 - *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.*

8 Art. 188 "*Oneri dei produttori e dei detentori*".

9 Art. 189 "*Catasto dei rifiuti*".

10 Art. 190 "*Registri di carico e scarico*".

11 Art. 193 "*Trasporto dei rifiuti*".

12 D. Carissimi e C. Fiore "*Check up alla normativa in tema di rifiuti: una diagnosi sconfortante*" in Ambiente Legale Digesta, Settembre – Ottobre 2018, n. 5.

13 Art. 16, secondo comma: "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,*

STRI da intendersi, quindi, nel momento in cui sarebbero entrate in vigore le sanzioni.

Si (ri)consolidano, quindi, (avendo comunque trovato applicazione in tutti questi anni) le vecchie versioni degli articoli cruciali della gestione dei rifiuti.

Vengono però – in tal modo - a mancare quelle nuove, ma mai attuate, disposizioni contenenti degli indici di progresso e razionalità nella normativa di settore e nello specifico:

- il comma 9[14] dell'articolo 190 che prevede l'onere di tenuta del registro di carico e scarico per i Centri di Raccolta Comunali che gestiscono rifiuti pericolosi;
- il comma 3[15] dell'art. 193 che prevede un'importante limitazione della responsabilità del trasportatore prevedendo che lo stesso risponda solo delle eventuali difformità tra i rifiuti effettivamente trasportati e quelli indicati nel formulario che possono essere riscontrati con la diligenza richiesta dall'incarico;
- il comma 5[16] dell'art. 193 nella parte in cui:
  a. Specifica cosa si intende per trasporto occasionale o saltuario e vale a dire quello che avviene non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno.
  b. E chiarisce che il trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta non deve essere accompagnato dal formulario di identificazione dei rifiuti.
- I commi 11 e 12[17] che disciplinano e meglio specificano le operazioni di *trasbordo* prevedendo:
  a. al comma 11, il trasbordo c.d. per *soste tecniche*, tra cui vi rientrano anche "*quelle ef-*

e successive modificazioni".

14 Art. 190, comma 9, abrogato "*Le operazioni di gestione dei centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), sono escluse dagli obblighi del presente articolo limitatamente ai rifiuti non pericolosi. Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun codice dell'elenco dei rifiuti*".

15 Art. 193, comma 3, abrogato "*Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nella Scheda SISTRI – Area movimentazione o nel formulario di identificazione di cui al comma 1 dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico*".

16 Art. 193, comma 5, abrogato "*5. Fatto salvo quanto previsto per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani nel territorio della regione Campania, tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all´articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nonché per i comuni e le imprese di trasporto di rifiuti urbani in regioni diverse dalla regione Campania di cui all´articolo 188-ter, comma 2, lett. e), che aderiscono al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, né ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, né al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lett. mm). Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno.*"

17 Art. 193, commi 11 e 12 abrogati "*11. Gli stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto, nonché le soste tecniche per le operazioni di trasbordo, ivi compreso quelle effettuate con cassoni e dispositivi scarrabili non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera v), purché le stesse siano dettate da esigenze di trasporto e non superino le quarantotto ore, escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione.*

12. Nel caso di trasporto intermodale di rifiuti, le attività di carico e scarico, di trasbordo, nonché le soste tecniche all'interno dei porti e degli scali ferroviari, degli interporti, impianti di terminalizzazione e scali merci non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera aa) purché siano effettuate nel più breve tempo possibile e non superino comunque, salvo impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore, il termine massimo di sei giorni a decorrere dalla data in cui hanno avuto inizio predette attività. Ove si prospetti l'impossibilità del rispetto del predetto termine per caso fortuito o per forza maggiore, il detentore del rifiuto ha l'obbligo di darne indicazione nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI – Area movimentazione e informare, senza indugio e comunque prima della scadenza del predetto termine, il comune e la provincia territorialmente competente indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione. Ferme restando le competenze degli organi di controllo, il detentore del rifiuto dovrà adottare, senza indugio e a propri costi e spese, tutte le iniziative opportune per prevenire eventuali pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana. La decorrenza del termine massimo di sei giorni resta sospesa durante il periodo in cui perduri l'impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore. In caso di persistente impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore per un periodo superiore a 30 giorni a decorrere dalla data in cui ha avuto inizio l'attività di cui al primo periodo del presente comma, il detentore del rifiuto sarà obbligato a conferire, a propri costi e spese, i rifiuti 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."

di *Chiara Fiore* TRACCIABILITÀ

fettuate con cassoni e dispositivi scarrabili";

b. al comma 12, la disciplina del trasbordo per trasporti intermodali con previsioni di tempi di sosta ben più ampi delle sole 48 ore.

Ebbene, disposizioni di eguale tenore non esistono ad oggi nel nostro ordinamento e l'abrogazione di tali norme, seppur mai entrate in vigore, fanno fare un passo indietro agli operatori che devono adeguarsi ad una normativa *agé* e non propriamente in linea con l'evoluzione delle forme di gestione esistenti.

*

Infine, si segnala che tale abrogazione comporta che vengano eliminate non le versioni – per così dire - *definitive* ma quelle *originali* (salvo poi le ulteriori abrogazioni previste dalla lettera *b)*, v. paragrafo successivo) degli articoli.

Ed invero il Decreto Semplificazioni abroga l'articolo che originariamente ha introdotto il SISTRI e le nuove norme sulla tracciabilità cartacea, in un tempo in cui anche gli stessi soggetti obbligati erano diversi, e non anche gli articoli vigenti ad oggi nel Testo Unico Ambientale.

Nel tempo, tuttavia, sono state emanate ulteriori modifiche, impattanti anche sul testo degli articoli non precipuamente dedicati al SISTRI, tuttavia non attribuibili alla vecchia o alla nuova versione in maniera specifica.

Ci si riferisce nello specifico alle seguenti novità:

- **Comma 1 bis**[18] **dell'art. 188**, che impone gli ordinari obblighi di gestione per i produttori iniziali di rifiuti di rame o di metalli ferrosi e non ferrosi che non provvedono direttamente al loro trattamento, così come introdotto dall'art. 30, comma 1, legge n. 221 del 2015[19];
- **Comma 3-bis**[20] **dell'art. 190** che prevede delle particolari agevolazioni per la conservazione del registro di carico e scarico per i rifiuti derivanti dalla manutenzione delle infrastrutture a rete, così come modificato dall'art. 60 della legge n. 221 del 2015[21];
- **Art.193, comma 2**[22] come modificato dall'art. 29, comma 6, legge n. 221 del 2015 che prevede che gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile possono delegare alla tenuta ed alla compilazione del formulario di identificazione la cooperativa agricola di cui sono soci, che abbia messo a loro disposizione un sito per il deposito temporaneo.

Perdurando – come si vedrà – l'applicazione degli articoli sulla tracciabilità cartacea e sulla tracciabilità "***nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205***" non può che ritenersi che anche le sopra citate modifiche risultano in qualche modo sospese o comunque disperse nel misterioso limbo delle norme ambientali, dove le norme vengono pensate ma mai applicate.

*

- ***L'Articolo 35*** – Con tale abrogazione il Decreto ha espunto le modifiche apportate all'art. 258 – relativo alle sanzioni sulla tracciabilità cartacea - che si era ritenuto necessario riscrivere limitando la sua operatività ai soli ed esigui soggetti che nel 2010 non erano obbligati ad aderire al SISTRI.

  Seppur ufficialmente in vigore, tale articolo non ha mai trovato reale applicazione in considera-

18 Art. 188, comma 1 – bis "*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.*"

19 LEGGE 28 dicembre 2015, n. 221 - *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.*

20 Art. 190, comma 3 – bis "*I registri di carico e scarico relativi ai rifiuti prodotti dalle attività di manutenzione delle reti relative al servizio idrico integrato e degli impianti a queste connessi possono essere tenuti presso le sedi di coordinamento organizzativo del gestore, o altro centro equivalente, previa comunicazione all'autorità di controllo e vigilanza*".

21 Cfr. nota 19.

22 Art. 193, comma 2 "*Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore dei rifiuti e controfirmate dal trasportatore che in tal modo dà atto di aver ricevuto i rifiuti. Gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile possono delegare alla tenuta ed alla compilazione del formulario di identificazione la cooperativa agricola di cui sono soci che abbia messo a loro disposizione un sito per il deposito temporaneo ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera bb); con apposito decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le organizzazioni di categoria più rappresentative, possono essere previste ulteriori modalità semplificate per la tenuta e compilazione del formulario di identificazione,*

zione dell'applicazione del medesimo articolo (258) nella sua previgente versione, stante la mai definitiva attuazione del SISTRI[23].

*

- *L'Articolo 36* - **Con l'abrogazione di tale articolo vengono meno gli articoli 260-*bis* e 260-*ter* del d.lgs. 152 del 2006 e vale a dire le sanzioni relative al SISTRI.** Si rammenta che l'articolo 260-*bis* è solo parzialmente entrato in vigore, in relazione infatti al *primo* e al *secondo* comma relativi alla mancata iscrizione al SISTRI e al mancato pagamento dei contributi.

  Tali sanzioni non saranno più applicabili ***a partire*** dal 1° gennaio 2019.

  Purtuttavia, è bene ricordare che per il sistema delle sanzioni amministrative vige la c.d. *irretroattività assoluta*[24], nel senso che la irretroattività, non riguarda solo le norme dispositive di sanzioni amministrative prima non previste, ma anche le norma successiva che applicano un trattamento sanzionatorio di favore ovvero le norme successive, che eliminino la punibilità della condotta, considerata illecita all'atto della commissione dell'azione[25][26].

  Si rischia, quindi, che laddove il Legislatore non decida di dichiarare espressamente che le sanzioni amministrative per l'omessa iscrizione o l'omesso pagamento dei contributi sono abrogate anche per gli illeciti commessi anteriormente all'abrogazione tali eventuali comportamenti risultano comunque sanzionabili.

*

Si rileva, da ultimo, che con l'abrogazione dell'art. 260-*ter* se ne vanno anche due sanzioni relative al fermo del mezzo per attività non autorizzata (e quindi non riguardante la tracciabilità nello specifico)[27].

*

- ***Articolo 39 commi 1, 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, 9, 10 e 15***- Con tale abrogazione si è eliminato:
  - Il periodo transitorio di applicazione delle sanzioni sul SISTRI ;
  - L'esclusione dall'obbligo di iscrizione per i trasporti occasionali e saltuario peraltro previsto fino a luglio del 2012 per gli imprenditori agricoli e relativi obblighi di conservazione;
  - La possibilità del Ministero di individuare con decreto, in base al criterio della rappresentatività sul piano nazionale, organizzazioni alle quali è possibile delegare i compiti previsti dalla disciplina del Sistri.

***

3. *(continua) 2 COMMA LETT B): "Dal 1° gennaio 2019, sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni: … b) l'articolo 11, commi 1, 2, 3, 3-bis, 4, 5, 7, 8, 9, 9-bis, secondo periodo, 10, 11, 12-bis, 12-ter, 12-quater e 13 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125; (segue)"* – L'ABROGAZIONE DELLA RIFORMA DELLA RIFORMA

Con tale secondo intervento vengono abrogate le disposizioni previste dal d.l. 101 del 2013 - convertito con modificazioni dalla L. 125 dello stesso anno.

La norma - si rammenta – è quella che, riscrivendo

nel caso in cui l'imprenditore agricolo disponga di un deposito temporaneo presso la cooperativa agricola di cui è socio. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al predetto produttore dei rifiuti. Le copie del formulario devono essere conservate per cinque anni."

23 Sulle dispute applicative di tale norma si rimanda a G. Galassi "*Il trasporto di rifiuti pericolosi senza FIR o con FIR recante dati incompleti o inesatti. Problemi interpretativi*" in Ambiente Legale Digesta Gennaio – Febbraio 2017, n.1.

24 Ed invero l'applicazione della disciplina di minor rigore - sopravvenuta rispetto alla commissione dei fatti – viene prevista solo per le sanzioni penali (art. 2 comma 2 del codice penale) ma non anche nella norma relativa alle sanzioni amministrative (l. 689 del 1981).

25 G. Napolitano, "*Manuale dell'illecito amministrativo*", Maggioli Editore, 2017, p. 58.

26 Sul punto si è espressa anche la Corte Costituzionale secondo la quale "*non è dato rinvenire un vincolo costituzionale nel senso dell'applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore nel rispetto del limite della ragionevolezza –modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base alle materie oggetto di disciplina*" E ancora "*Il limitato riconoscimento della retroattività in mitius, circoscritto ad alcuni settori dell'ordinamento, risponde, quindi, a scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati*" Corte Cost. n. 193 del 20 luglio 2016. Conferme in tal senso anche dalla Cassazione, cfr. Corte di Cassazione, sez. II Civile, sentenza 10 aprile – 12 novembre 2014, n. 24111.

27 Art. 260 – ter, comma 4: "*In caso di trasporto non autorizzato di rifiuti pericolosi, è sempre disposta la confisca del veicolo e di qualunque altro mezzo utilizzato per il trasporto del rifiuto, ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale, salvo che gli stessi che appartengano, non fittiziamente a persona estranea al reato.*
5. Il fermo di cui al comma 1 e la confisca di cui al comma 4 conseguono obbligatoriamente anche all'accertamento delle violazioni di cui al comma 1 dell'articolo 256".

l'art. 188-ter, limitò l'ambito di operatività del SISTRI ai soli soggetti *produttori* e *gestori* di rifiuti speciali pericolosi.

É a tale articolo che negli ultimi anni si è dovuto inoltre guardare per l'applicazione del c.d. *doppio binario* e al periodo transitorio delle sanzioni.

Sono, infatti, nel comma 3-*bis*, le disposizioni che sono state di volta in volta modificate dai vari milleproroghe o leggi di bilancio, che hanno spostato sempre in avanti l'obbligo dei soggetti obbligati SISTRI a tenere tanto la tracciabilità elettronica, quanto quella cartacea, precisando l'applicazione delle sanzioni e delle responsabilità nelle forme descritte pre-riforma del d.lgs. 205 del 2010 (quelle ad oggi abrogate).

***

4. *(continua) 2 COMMA LETT C): "Dal 1° gennaio 2019, sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni: … c) l'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. I contributi relativi all'anno 2018, compresi quelli eventualmente versati oltre la data del 31 dicembre 2018, sono riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare."* – L'ABROGAZIONE DELLA FONTE PRINCIPALE

Viene abrogato – come anticipato – l'articolo 14-*bis* del decreto legge recante "*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini*" che delegava il Ministero ad emanare un regolamento disciplinante il funzionamento del sistema SISTRI nonché l'entità dei contributi da far pagare alle imprese.

In sostanza, viene abrogata la fonte delle fonti del SISTRI. Come sopra esposto, tuttavia, ciò al momento non vale a eliminare ogni ombra del sistema dal nostro ordinamento.

***

5. *3. COMMA: "Dal 1° gennaio 2019, e fino alla definizione e alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, i soggetti di cui agli articoli 188-bis e 188-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006 garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del medesimo decreto, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, anche mediante le modalità di cui all'articolo 194-bis, del decreto stesso; si applicano, altresì, le disposizioni di cui all'articolo 258 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 205 del 2010"* - LA CONTROVERSA E CONTRADDITTORIA NORMA TRANSITORIA

Il Decreto legge si preoccupa, da ultimo, di stabilire delle norme disciplinanti le regole della tracciabilità a partire dal 1° gennaio 2019 fino all'emanazione del nuovo sistema di tracciabilità.

Nell'intento di dare indicazioni tuttavia, ancora una volta si assiste ad un intervento non chiaro e foriero di interpretazioni.

In primo luogo, infatti, si ritiene che non ci fosse un reale bisogno di chiarire cosa dovesse essere applicato. Ed invero come sopra illustrato, alcune norme non sono mai entrate in vigore lasciando – da sempre – spazio all'applicazione delle vecchie regole sulla tracciabilità e sulla responsabilità, che non necessitano quindi di ulteriore conferme (a differenza invece dell'applicazione dell'art. 258, al tempo abrogato, che merita invece una reale reintegrazione nel sistema).

Ma ancor di più sorprende come:

- la norma richiami "*i soggetti di cui agli articoli 188-bis e 188-ter*" che ha abrogato appena ad un comma sopra.
- E preveda che nelle more del nuovo sistema di tracciabilità possano avvalersi delle modalità di cui all'art. 194-*bis*, che istituisce proprio quel nuovo sistema di tracciabilità in corso d'opera nelle stanze del Ministero e che quindi non esiste.

Seppur il senso e le intenzioni del legislatore in questo caso sono chiare, tuttavia l'articolo non può che apparire tecnicamente contraddittorio, non pienamente precettivo e quindi discutibile in tutte le aule di Tribunale dove non è il buon senso che viene giudicato bensì la portata precettiva dei disposti legislativi.

***

6. Le ulteriori criticità: che fine faranno i dati nel sistema?

Ulteriori criticità sono ravvisabili infine in tutto ciò che non è scritto nella norma.

A ben vedere, infatti, non viene dato alcun chiarimento su tutte le operazioni svolte sul SISTRI e magari ancora aperte al momento della pubblicazione del Decreto Legge.

Peraltro, a fronte di quanto sopra, da un mero comunicato nel sito istituzionale del SISTRI appena prece-

dente le festività natalizie si legge però che "*In base all'articolo 6 del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, si comunica che a far data dal 1 gennaio 2019, il SISTRI non sarà più operativo e pertanto il sistema non sarà più operativo. Tutti gli utenti iscritti che abbiano esigenza di conservare i dati presenti sulle applicazioni SISTRI potranno disporre degli stessi entro e non oltre il 31 dicembre 2018, a far data dal quale i dati non saranno più accessibili. Eventuali comunicazioni urgenti potranno essere indirizzate agli uffici della competente Direzione del Ministero dell'ambiente*".

Quindi, non solo gli operatori non hanno ricevuto indicazioni su quanto già inserito nel SISTRI, ma gli stessi si vedranno sottrarre tutti i dati dal sistema che non sarà più accessibile a partire dal 1° gennaio.

In considerazione di quanto argomentato in materia di contributi e sanzioni, si ritiene più che consigliabile salvare tutti i dati presenti – con particolare riguardo a quelli relativi al fascicolo azienda – ovvero richiederli alla Direzione del Ministero dell'ambiente, con sopportazione dei tempi burocratici del caso che si possono immaginare.

***

CONCLUSIONI

Con la sua soppressione, il SISTRI si dimostra essere stato solo un grande costo per le aziende.

Il Ministro ha parlato di costi sostenuti dalle imprese coinvolte e dallo Stato che hanno superato i 141 milioni di euro dal 2010 ad oggi. Senza contare tutto quanto sostenuto per dedicare del personale e degli strumenti a tale nuovo sistema.

A fronte di una novità sicuramente ben accolta dagli operatori e certamente auspicabile, rimangono però delle inquietanti ombre, alimentate dal silenzio delle istituzioni sulla possibilità di rivedere indietro i soldi dei contributi richiesti nel tempo per un sistema che è stato inutile poiché effettivamente inutilizzato.

Ora la palla passa al Parlamento, che deve convertire il Decreto Semplificazioni entro sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della norma, con la speranza di un intervento serio, integrale ed integrato e responsabile per quanto (non) fatto fino ad ora.

---

28 188-*ter*. *Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)*

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 e gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani e speciali pericolosi, inclusi i nuovi produttori che trattano o producono rifiuti pericolosi. Sono altresì tenuti ad aderire al SISTRI, in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali pericolosi in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono definite le modalità di applicazione a regime del SISTRI al trasporto intermodale.

2. Possono aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), su base volontaria i produttori, i gestori e gli intermediari e i commercianti dei rifiuti diversi da quelli di cui al comma 1.

3. Oltre a quanto previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 aprile 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 99 del 30 aprile 2014, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere specificate le categorie di soggetti di cui al comma 1 e sono individuate, nell'ambito degli enti o imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti, ulteriori categorie di soggetti a cui è necessario estendere il sistema di tracciabilità dei rifiuti di cui all'articolo 188-bis.

4. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all´articolo 188-bis, comma 2, lett. a), i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della regione Campania.

5. abrogato

6. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabiliti, nel rispetto delle norme comunitarie, i criteri e le condizioni per l'applicazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), alle procedure relative alle spedizioni di rifiuti di cui al regolamento 8CE) n. 1013/2006, e successive modificazioni, ivi compresa l'adozione di un sistema di interscambio di dati previsto dall'articolo 26, paragrafo 4, del predetto regolamento. Nelle more dell'adozione dei predetti decreti, sono fatti salvi gli obblighi stabiliti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009, relativi alla tratta del territorio nazionale interessata dal trasporto transfrontaliero.

7. Con uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, è effettuata la ricognizione delle disposizioni, ivi incluse quelle del presente decreto, le quali, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei predetti decreti ministeriali, sono abrogate.

di *Chiara Fiore* TRACCIABILITÀ

IL TESTO DELLA RIFORMA

Art. 6. *Disposizioni in merito alla tracciabilità dei dati ambientali inerenti rifiuti*

1. Dal 1° gennaio 2019 è soppresso il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-ter[28] *del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, conseguentemente, non sono dovuti i contributi* di cui all'*articolo 14-bis*[29] *del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni*, dalla *legge 3 agosto 2009, n. 102*, e all'*articolo 7*[30] *del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 30 marzo 2016, n. 78.*

2. Dal 1° gennaio 2019, sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:

a) gli *articoli 16*[31], *35*[32], *36*[33], *39 commi 1, 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater, 9, 10 e 15*[34], *del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205*;

b) l'*articolo 11*[35], *commi 1, 2, 3, 3-bis, 4, 5, 7, 8, 9, 9-bis, secondo periodo, 10, 11, 12-bis, 12-ter, 12-quater e 13 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 ottobre 2013 n. 125*;

c) l'*articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. I contributi relativi all'anno 2018, compresi quelli eventualmente versati oltre la data del 31 dicembre 2018, sono riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.*

3. Dal 1° gennaio 2019, e fino alla definizione e alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, i soggetti di cui agli articoli 188-bis e 188-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006 garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando gli adempimenti di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del medesimo decreto, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, anche mediante le modalità di cui all'articolo 194-bis, del decreto stesso; si applicano, altresì, le disposizioni di cui all'articolo 258 del decreto legislativo n. 152 del 2006, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 205 del 2010.

---

8. In relazione alle esigenze organizzative e operative delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, connesse, rispettivamente, alla difesa e alla sicurezza militare dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico e alla difesa civile, le procedure e le modalità con le quali il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) si applica alle corrispondenti Amministrazioni centrali sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di rispettiva competenza, del Ministro della difesa e del Ministro dell'interno, da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

9. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare potranno essere individuate modalità semplificate per l'iscrizione dei produttori di rifiuti pericolosi al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a).

10. Nel caso di produzione accidentale di rifiuti pericolosi il produttore è tenuto a procedere alla richiesta di adesione al SISTRI entro tre giorni lavorativi dall'accertamento della pericolosità dei rifiuti.

29 *Art. 14-bis Finanziamento del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti*

[*1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con uno o più decreti adottati in attuazione delle previsioni contenute nell' articolo 1, comma 1116, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e ai sensi dell' articolo 189, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall'articolo 2, comma 24, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, nonché ai sensi dell' articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210, e relativi all'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, di cui al predetto articolo 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006, definisce, anche in modo differenziato in relazione alle caratteristiche dimensionali e alle tipologie delle attività svolte, eventualmente prevedendo la trasmissione dei dati attraverso modalità operative semplificate, in particolare i tempi e le modalità di attivazione nonché la data di operatività del sistema, le informazioni da fornire, le modalità di fornitura e di aggiornamento dei dati, le modalità di interconnessione e interoperabilità con altri sistemi informativi, le modalità di elaborazione dei dati, le modalità con le quali le informazioni contenute nel sistema informatico dovranno essere detenute e messe a disposizione delle autorità di controllo che ne facciano richiesta, le misure idonee per il monitoraggio del sistema e per la partecipazione dei rappresentanti delle categorie interessate al medesimo monitoraggio, anche attraverso un apposito comitato senza oneri per il bilancio dello Stato, nonché l'entità dei contributi da porre a carico dei soggetti di cui al comma 3 del predetto articolo 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006 a copertura degli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento del sistema, da versare all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il Governo, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con uno o più regolamenti, ai sensi dell' articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, opera la ricognizione delle disposizioni, ivi incluse quelle contenute nel decreto legislativo n. 152 del 2006, le quali, a decorrere dalla data di operatività del sistema informatico, come definita dai decreti di cui*

al periodo precedente, sono abrogate in conseguenza di quanto stabilito dal presente articolo.]

30 *Art. 7. Contributo di iscrizione al SISTRI*

1. La copertura degli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento del SISTRI a carico degli operatori iscritti è assicurata mediante il pagamento di un contributo annuale, nella misura e con le modalità indicate nell'allegato 1, che forma parte integrante del presente decreto.

2. Il contributo è versato da ciascun operatore iscritto per ciascuna attività di gestione dei rifiuti svolta all'interno dell'unità locale. Il contributo si riferisce all'anno solare di competenza, indipendentemente dal periodo di effettiva fruizione del servizio e deve essere versato al momento dell'iscrizione. Negli anni successivi, il contributo è versato entro il 30 aprile dell'anno al quale i contributi si riferiscono. Tale disposizione si applica anche agli operatori che hanno aderito volontariamente al SISTRI anche qualora, nel medesimo anno solare, optino per il ritorno al sistema cartaceo.

3. Qualora al momento del pagamento del contributo annuale sia certo che il numero dei dipendenti occupato si è modificato rispetto all'anno precedente in modo da incidere sull'importo del contributo dovuto, è possibile indicare il numero relativo all'anno in corso, previa dichiarazione al SISTRI.

31 *Articolo 16 Modifica degli articoli 188, 189, 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*

[*1. Gli articoli 188, 189, 190 e 193, sono modificati come segue:*

a) l' articolo 188 è sostituito dal seguente:

«Articolo 188

(Responsabilità della gestione dei rifiuti)

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.

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. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione.

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.»;

b) dopo l' articolo 188 sono inseriti i seguenti articoli 188-bis e 188-ter:

«Articolo 188-bis

(Controllo della tracciabilità dei rifiuti)

1. In attuazione di quanto stabilito all'articolo 177, comma 4, la tracciabilità dei rifiuti deve essere garantita dalla loro produzione sino alla loro destinazione finale.

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.

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. Durante il trasporto effettuato da enti o imprese i rifiuti sono accompagnati dalla copia cartacea della scheda di movimentazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui al comma 2, lett. a). Il registro cronologico e le schede di movimentazione del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) sono resi disponibili all'autorità di controllo in qualsiasi momento ne faccia richiesta e sono conservate in formato elettronico da parte del soggetto obbligato per almeno tre anni dalla rispettiva data di registrazione o di movimentazione dei rifiuti, ad eccezione dei quelli relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica, che devono essere conservati a tempo indeterminato ed al termine dell'attività devono

essere consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione. Per gli impianti di discarica, fermo restando quanto disposto dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, il registro cronologico deve essere conservato fino al termine della fase di gestione post operativa della discarica.
4. 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.
Articolo 188-ter
(Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI))
1. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a):
a) gli enti e le imprese produttori di rifiuti speciali pericolosi - ivi compresi quelli di cui all'articolo 212, comma 8;
b) le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi, di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g) con più di dieci dipendenti, nonché le imprese e gli enti che effettuano operazioni di smaltimento o recupero di rifiuti e che producano per effetto di tale attività rifiuti non pericolosi, indipendentemente dal numero di dipendenti;
c) i commercianti e gli intermediari di rifiuti;
d) i consorzi istituiti per il recupero o il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti che organizzano la gestione di tali rifiuti per conto dei consorziati;
e) le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero o smaltimento di rifiuti;
f) gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali a titolo professionale. Nel caso di trasporto navale, l'armatore o il noleggiatore che effettuano il trasporto o il raccomandatario marittimo di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, delegato per gli adempimenti relativi al SISTRI dall'armatore o noleggiatore medesimi;
g) in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto.
2. Possono aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), su base volontaria:
a) le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g) che non hanno più di dieci dipendenti;
b) gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8;
c) gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile che producono rifiuti speciali non pericolosi;
d) le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi derivanti da attività diverse da quelle di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g);
e) i comuni, i centri di raccolta e le imprese di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani nel territorio di regioni diverse dalla regione Campania.
3. Ai fini del presente articolo il numero dei dipendenti è calcolato con riferimento al numero delle persone occupate nell'unità locale dell'ente o dell'impresa con una posizione di lavoro indipendente o dipendente (a tempo pieno, a tempo parziale, con contratto di apprendistato o contratto di inserimento), anche se temporaneamente assenti (per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, cassa integrazione guadagni, eccetera). I lavoratori stagionali sono considerati come frazioni di unità lavorative annue con riferimento alle giornate effettivamente retribuite.
4. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della regione Campania.
5. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, può essere esteso l'obbligo di iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), alle categorie di soggetti di cui al comma 2 ai produttori di rifiuti speciali pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa, nonché ai soggetti di cui al decreto previsto dall' articolo 6, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, recante modalità semplificate di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) da parte dei distributori e degli installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), nonché dei gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature.
6. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabiliti, nel rispetto delle norme comunitarie, i criteri e le condizioni per l'applicazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), alle procedure relative alle spedizioni di rifiuti di cui al regolamento (CE) n. 1013/2006, e successive modificazioni, ivi compresa l'adozione di un sistema di interscambio di dati previsto dall'articolo 26, paragrafo 4, del predetto regolamento. Nelle more dell'adozione dei predetti decreti, sono fatti salvi gli obblighi stabiliti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009, relativi alla tratta del territorio nazionale interessata dal trasporto transfrontaliero.
7. Con uno o più regolamenti, ai sensi dell' articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, è effettuata la ricognizione delle disposizioni, ivi incluse quelle del presente decreto, le quali, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei predetti decreti ministeriali, sono abrogate.
8. In relazione alle esigenze organizzative e operative delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, connesse, rispettivamente, alla difesa e alla sicurezza militare dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al soccorso pubblico e alla difesa civile, le procedure e le modalità con le quali il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) si applica alle corrispondenti Amministrazioni centrali sono individua-

te con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di rispettiva competenza, del Ministro della difesa e del Ministro dell'interno, da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.
9. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare potranno essere individuate modalità semplificate per l'iscrizione dei produttori di rifiuti pericolosi al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a).
10. Nel caso di produzione accidentale di rifiuti pericolosi il produttore è tenuto a procedere alla richiesta di adesione al SISTRI entro tre giorni lavorativi dall'accertamento della pericolosità dei rifiuti.»; (2)
c) l' articolo 189 è sostituito dal seguente:
«Articolo 189
(Catasto dei rifiuti)
1. Il catasto dei rifiuti, istituito dall'articolo 3 del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, è articolato in una Sezione nazionale, che ha sede in Roma presso l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), e in Sezioni regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano presso le corrispondenti Agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente.
2. Il Catasto assicura un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato dei dati acquisiti tramite il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), e delle informazioni di cui al comma 3, anche ai fini della pianificazione delle attività di gestione dei rifiuti.
3. I comuni o loro consorzi e le comunità montane comunicano annualmente alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, secondo le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994 n. 70, le seguenti informazioni relative all'anno precedente:
a) la quantità dei rifiuti urbani raccolti nel proprio territorio;
b) la quantità dei rifiuti speciali raccolti nel proprio territorio a seguito di apposita convenzione con soggetti pubblici o privati;
c) i soggetti che hanno provveduto alla gestione dei rifiuti, specificando le operazioni svolte, le tipologie e la quantità dei rifiuti gestiti da ciascuno;
d) i costi di gestione e di ammortamento tecnico e finanziario degli investimenti per le attività di gestione dei rifiuti, nonché i proventi della tariffa di cui all'articolo 238 ed i proventi provenienti dai consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti;
e) i dati relativi alla raccolta differenziata;
f) le quantità raccolte, suddivise per materiali, in attuazione degli accordi con i consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti.
4. Le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano ai comuni della regione Campania, tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a). Le informazioni di cui al comma 3, lettera d), sono trasmesse all'ISPRA, tramite interconnessione diretta tra il Catasto dei rifiuti e il sistema di tracciabilità dei rifiuti nella regione Campania di cui all' articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210(SITRA). Le attività di cui al presente comma sono svolte nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
5. Le disposizioni di cui al comma 3, fatta eccezione per le informazioni di cui alla lettera d), non si applicano altresì ai comuni di cui all'articolo 188-ter, comma 2, lett. e) che aderiscono al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a).
6. Le sezioni regionali e provinciali del Catasto provvedono all'elaborazione dei dati di cui al comma 188-ter, commi 1 e 2, ed alla successiva trasmissione, entro trenta giorni dal ricevimento degli stessi, alla Sezione nazionale che provvede, a sua volta, all'invio alle amministrazioni regionali e provinciali competenti in materia rifiuti. L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) elabora annualmente i dati e ne assicura la pubblicità. Le Amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente comma con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
7. Per le comunicazioni relative ai rifiuti di imballaggio si applica quanto previsto dall'articolo 220, comma 2.»;
d) l' articolo 190 è sostituito dal seguente:
«Articolo 190
(Registri di carico e scarico)
1. I soggetti di cui all'articolo 188-ter, comma 2, lett. a) e b), che non hanno aderito su base volontaria al sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti. Le annotazioni devono essere effettuate almeno entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo.
2. I registri di carico e scarico sono tenuti presso ogni impianto di produzione o, nel caso in cui ciò risulti eccessivamente oneroso, nel sito di produzione, e integrati con i formulari di identificazione di cui all'articolo 193, comma 1, relativi al trasporto dei rifiuti, o con la copia della scheda del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), trasmessa dall'impianto di destinazione dei rifiuti stessi, sono conservati per cinque anni dalla data dell'ultima registrazione.
3. I soggetti di cui al comma 1, la cui produzione annua di rifiuti non eccede le dieci tonnellate di rifiuti non pericolosi, possono adempiere all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti anche tramite le associazioni imprenditoriali interessate o società di servizi di diretta emanazione delle stesse, che provvedono ad annotare i dati

previsti con cadenza mensile, mantenendo presso la sede dell'impresa copia dei dati trasmessi.
4. Le informazioni contenute nel registro di carico e scarico sono rese disponibili in qualunque momento all'autorità di controllo qualora ne faccia richiesta.
5. I registri di carico e scarico sono numerati, vidimati e gestiti con le procedure e le modalità fissate dalla normativa sui registri IVA. Gli obblighi connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico si intendono correttamente adempiuti anche qualora sia utilizzata carta formato A4, regolarmente numerata. I registri sono numerati e vidimati dalle Camere di commercio territorialmente competenti.
6. La disciplina di carattere nazionale relativa ai registri di carico e scarico è quella di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148, come modificato dal comma 7.
7. Nell'Allegato C1, sezione III, lettera c), del decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148, dopo le parole: «in litri» la congiunzione: «e» è sostituita dalla disgiunzione: «o».
8. I produttori di rifiuti pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o impresa, sono soggetti all'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico e vi adempiono attraverso la conservazione, in ordine cronologico, delle copie delle schede del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), relative ai rifiuti prodotti, rilasciate dal trasportatore dei rifiuti stessi.
9. Le operazioni di gestione dei centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera mm), sono escluse dagli obblighi del presente articolo limitatamente ai rifiuti non pericolosi. Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun codice dell'elenco dei rifiuti.»;
e) L' articolo 193 è sostituito dal seguente:
«Articolo 193
(Trasporto dei rifiuti)
1. Per gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, e che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a) i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:
a) nome ed indirizzo del produttore dei rifiuti e del detentore;
b) origine, tipologia e quantità del rifiuto;
c) impianto di destinazione;
d) data e percorso dell'istradamento;
e) nome ed indirizzo del destinatario.
2. Il formulario di identificazione di cui al comma 1 deve essere redatto in quattro esemplari, compilato, datato e firmato dal produttore dei rifiuti e controfirmate dal trasportatore che in tal modo dà atto di aver ricevuto i rifiuti. Una copia del formulario deve rimanere presso il produttore e le altre tre, controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al predetto produttore dei rifiuti. Le copie del formulario devono essere conservate per cinque anni.
3. Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nella Scheda SISTRI - Area movimentazione o nel formulario di identificazione di cui al comma 1 dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico.
4. Durante la raccolta ed il trasporto i rifiuti pericolosi devono essere imballati ed etichettati in conformità alle norme vigenti in materia di imballaggio e etichettatura delle sostanze pericolose.
5. Fatto salvo quanto previsto per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani nel territorio della regione Campania, tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nonché per i comuni e le imprese di trasporto di rifiuti urbani in regioni diverse dalla regione Campania di cui all'articolo 188-ter, comma 2, lett. e), che aderiscono al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, né ai trasporti di rifiuti non pericolosi effettuati dal produttore dei rifiuti stessi, in modo occasionale e saltuario, che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi o di trenta litri, né al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lett. mm). Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti di rifiuti, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno.
6. In ordine alla definizione del modello e dei contenuti del formulario di identificazione, si applica il decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 145.
7. I formulari di identificazione devono essere numerati e vidimati dagli uffici dell'Agenzia delle entrate o dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o dagli uffici regionali e provinciali competenti in materia di rifiuti e devono essere annotati sul registro Iva acquisti. La vidimazione dei predetti formulari di identificazione è gratuita e non è soggetta ad alcun diritto o imposizione tributaria.
8. 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'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), il formulario di identificazione è validamente sostituito, per i rifiuti oggetto di spedizioni transfrontaliere, dai documenti previsti dalla normativa comunitaria di cui all'articolo 194, anche con riguardo alla tratta percorsa su territorio nazionale.
9. La scheda di accompagnamento di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, relativa all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura, è sostituita dalla Scheda SISTRI - Area movimentazione di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 o, per le imprese

che non aderiscono su base volontaria al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), dal formulario di identificazione di cui al comma 1. Le specifiche informazioni di cui all'allegato IIIA del decreto legislativo n. 99 del 1992 devono essere indicate nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI - Area movimentazione o nel formulario di identificazione. La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto ai fini della parte quarta del presente decreto.

10. La microraccolta dei rifiuti, intesa come la raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso più produttori o detentori svolta con lo stesso automezzo, deve essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile. Nelle schede del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), relative alla movimentazione dei rifiuti, e nei formulari di identificazione dei rifiuti devono essere indicate, nello spazio relativo al percorso, tutte le tappe intermedie previste. Nel caso in cui il percorso dovesse subire delle variazioni, nello spazio relativo alle annotazioni deve essere indicato a cura del trasportatore il percorso realmente effettuato.

11. Gli stazionamenti dei veicoli in configurazione di trasporto, nonché le soste tecniche per le operazioni di trasbordo, ivi compreso quelle effettuate con cassoni e dispositivi scarrabili non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera v), purché le stesse siano dettate da esigenze di trasporto e non superino le quarantotto ore, escludendo dal computo i giorni interdetti alla circolazione.

12. Nel caso di trasporto intermodale di rifiuti, le attività di carico e scarico, di trasbordo, nonché le soste tecniche all'interno dei porti e degli scali ferroviari, degli interporti, impianti di terminalizzazione e scali merci non rientrano nelle attività di stoccaggio di cui all'articolo 183, comma 1, lettera aa) purché siano effettuate nel più breve tempo possibile e non superino comunque, salvo impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore, il termine massimo di sei giorni a decorrere dalla data in cui hanno avuto inizio predette attività. Ove si prospetti l'impossibilità del rispetto del predetto termine per caso fortuito o per forza maggiore, il detentore del rifiuto ha l'obbligo di darne indicazione nello spazio relativo alle annotazioni della medesima Scheda SISTRI - Area movimentazione e informare, senza indugio e comunque prima della scadenza del predetto termine, il comune e la provincia territorialmente competente indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione. Ferme restando le competenze degli organi di controllo, il detentore del rifiuto dovrà adottare, senza indugio e a propri costi e spese, tutte le iniziative opportune per prevenire eventuali pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana. La decorrenza del termine massimo di sei giorni resta sospesa durante il periodo in cui perduri l'impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore. In caso di persistente impossibilità per caso fortuito o per forza maggiore per un periodo superiore a 30 giorni a decorrere dalla data in cui ha avuto inizio l'attività di cui al primo periodo del presente comma, il detentore del rifiuto sarà obbligato a conferire, a propri costi e spese, i rifiuti 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.

13. La copia cartacea della scheda del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), relativa alla movimentazione dei rifiuti e il formulario di identificazione di cui al comma 1 costituisce documentazione equipollente alla scheda di trasporto di cui all' articolo 7-bis del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 e al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 30 giugno 2009.».

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.]

32 *Articolo 35 Modifiche all' articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*

[*1. All' articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono apportate le seguenti modificazioni: a) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti: «1. I soggetti di cui all'articolo 190, comma 1, che non abbiano aderito al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui al articolo 188- bis, comma 2, lett. a), e che omettano di tenere ovvero tengano in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui al medesimo articolo, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. 2. I produttori di rifiuti pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa che non adempiano all'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico con le modalità di cui all' articolo 1, comma 1, della legge 25 gennaio 2006, n. 29, e all' articolo 6, comma 1 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, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro.»; b) al comma 3, le parole: «comma 2» sono sostituite dalle seguenti: «comma 1» e le parole: «per i rifiuti non pericolosi e da duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro per i rifiuti pericolosi» sono soppresse; c) il comma 4 è sostituito dal seguente: «4. Le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, che non aderiscono, su base volontaria, al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), ed effettuano il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro. Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.»; d) al comma 5, dopo le parole: «all'articolo 193» sono aggiunte le seguenti: «da parte dei soggetti obbligati»; e) dopo il comma 5, sono aggiunti i seguenti: «5-bis. I soggetti di cui all'articolo 220, comma 2, che non effettuino la comunicazione ivi prescritta ovvero la effettuino in modo incompleto o inesatto sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della legge 25 gen-*

naio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro. 5-ter. Il sindaco del comune che non effettui la comunicazione di cui all'articolo 189, comma 3, ovvero la effettui in modo incompleto o inesatto, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro.».]

33 *Articolo 36 Sanzioni*

[1. Dopo l' articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono inseriti i seguenti articoli:

«Articolo 260-bis (Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti)

1. I soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nei termini previsti, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. In caso di rifiuti pericolosi, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro. 2. I soggetti obbligati che omettono, nei termini previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. In caso di rifiuti pericolosi, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro. All'accertamento dell'omissione del pagamento consegue obbligatoriamente, la sospensione immediata dal servizio fornito dal predetto sistema di controllo della tracciabilità nei confronti del trasgressore. In sede di rideterminazione del contributo annuale di iscrizione al predetto sistema di tracciabilità occorre tenere conto dei casi di mancato pagamento disciplinati dal presente comma. 3. Chiunque omette di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico di controllo di cui al comma 1, ovvero fornisce al suddetto sistema informazioni incomplete, o inesatte, altera fraudolentemente uno qualunque dei dispositivi tecnologici accessori al predetto sistema informatico di controllo, o comunque ne impedisce in qualsiasi modo il corretto funzionamento, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti,si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da millequaranta euro a seimiladuecento. Il numero di unità lavorative è calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue; ai predetti fini l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione. Se le indicazioni riportate pur incomplete o inesatte non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duecentosessanta ad euro millecinquecentocinquanta. 4. Qualora le condotte di cui al comma 3 siano riferibili a rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro quindicimilacinquecento ad euro novantatremila, nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto cui l'infrazione è imputabile ivi compresa la sospensione dalla carica di amministratore. Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti, le misure minime e massime di cui al periodo precedente sono ridotte rispettivamente da duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro per i rifiuti pericolosi. Le modalità di calcolo dei numeri di dipendenti avviene nelle modalità di cui al comma 3. Se le indicazioni riportate pur incomplete o inesatte non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquecentoventi ad euro tremilacento. 5. Al di fuori di quanto previsto nei commi da 1 a 4, i soggetti che si rendono inadempienti agli ulteriori obblighi su di loro incombenti ai sensi del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) sono puniti, per ciascuna delle suddette violazioni, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilaseicento ad euro quindicimilacinquecento. In caso di rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro quindicimilacinquecento ad euro novantatremila. 6. Si applica la pena di cui all'articolo 483 c.p. a colui che, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, utilizzato nell'ambito del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi inserisce un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti.

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. 8. Il trasportatore che accompagna il trasporto di rifiuti con una copia cartacea della scheda SISTRI - AREA Movimentazione fraudolentemente alterata è punito con la pena prevista dal combinato disposto degli articoli 477 e 482 del codice penale. La pena è aumentata fino ad un terzo nel caso di rifiuti pericolosi. 9. Se le condotte di cui al comma 7 non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duecentosessanta ad euro millecinquecentocinquanta.

Articolo 260-ter

(Sanzioni amministrative accessorie. Confisca)

1. All'accertamento delle violazioni di cui ai commi 8 e 9 dell'articolo 260-bis, consegue obbligatoriamente la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo utilizzato per l'attività di trasporto dei rifiuti di mesi 12, nel caso in cui il responsabile si trovi nelle situazioni di cui all'art. 99 c.p. o all' articolo 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, o abbia commesso in precedenza illeciti amministrativi con violazioni della stessa indole o comunque abbia violato norme in materia di rifiuti.

2. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 213, 214, 214 bis e 224-ter del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e relative norme di attuazione.
3. All'accertamento delle violazioni di cui al comma 1 dell'articolo 260-bis, consegue la sanzione accessoria del fermo amministrativo di mesi 12 del veicolo utilizzato dal trasportatore. In ogni caso restituzione del veicolo sottoposto al fermo amministrativo non può essere disposta in mancanza dell'iscrizione e del correlativo versamento del contributo.
4. In caso di trasporto non autorizzato di rifiuti pericolosi, è sempre disposta la confisca del veicolo e di qualunque altro mezzo utilizzato per il trasporto del rifiuto, ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale, salvo che gli stessi che appartengano, non fittiziamente a persona estranea al reato.
5. Il fermo di cui al comma 1 e la confisca di cui al comma 4 conseguono obbligatoriamente anche all'accertamento delle violazioni di cui al comma 1 dell'articolo 256.».]

34 *Articolo 39 Disposizioni transitorie e finali*

[1. *Le sanzioni del presente decreto relative al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'art. 188-bis, comma 2, lett. a), 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. (11)]*

[2. Al fine di graduare la responsabilità nel primo periodo di applicazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, i soggetti obbligati all'iscrizione al predetto sistema che omettono l'iscrizione o il relativo versamento nei termini previsti, fermo restando l'obbligo di adempiere all'iscrizione al predetto sistema con pagamento del relativo contributo, sono puniti, per ciascun mese o frazione di mese di ritardo:
a) con una sanzione pari al cinque per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione se l'inadempimento si verifica nei primi otto mesi successivi alla decorrenza degli obblighi di operatività per ciascuna categoria di operatori, enti o imprese, come individuata dall'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, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 2010;
b) con una sanzione pari al cinquanta per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione se l'inadempimento si verifica o comunque si protrae per i quattro mesi successivi al periodo individuato alla lettera a) del presente comma.]

[*2-bis. Anche in attuazione di quanto disposto al comma 1, i soggetti di cui all'articolo 188-ter, commi 1, 2, 4 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, che fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, non adempiono alle prescrizioni di cui all'articolo 28, comma 2, 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.]*

[2-ter. Anche in attuazione di quanto disposto al comma 1, le sanzioni previste dall'articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella formulazione previgente a quella di cui al decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, per la presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale si applicano ai soggetti tenuti alla comunicazione di cui all'articolo 28, comma 1, del citato decreto ministeriale 18 febbraio 2011, n. 52, e successive modificazioni, secondo i termini e le modalità ivi indicati.]

[2-quater. Le sanzioni amministrative di cui all'articolo 260-bis, commi 3, 4, 5, 7 e 9, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono ridotte, ad eccezione dei casi di comportamenti fraudolenti di cui al predetto comma 3, a un decimo per le violazioni compiute negli otto mesi successivi alla decorrenza degli obblighi di operatività per ciascuna categoria di operatori, enti o imprese, come individuata dall'articolo 1 del decreto ministeriale 26 maggio 2011, e successive modificazioni, e a un quinto per le violazioni compiute dalla scadenza dell'ottavo mese e per i successivi quattro mesi.]

[…]

[9. Fino al 2 luglio 2012 sono esclusi dall'obbligo di iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), gli imprenditori agricoli che producono e trasportano ad una piattaforma di conferimento, oppure conferiscono ad un circuito organizzato di raccolta, i propri rifiuti pericolosi in modo occasionale e saltuario. Sono considerati occasionali e saltuari: (9)
a) i trasporti di rifiuti pericolosi ad una piattaforma di conferimento, effettuati complessivamente per non più di quattro volte l'anno per quantitativi non eccedenti i trenta chilogrammi o trenta litri al giorno e, comunque, i cento chilogrammi o cento litri l'anno;
b) i conferimenti, anche in un'unica soluzione, di rifiuti ad un circuito organizzato di raccolta per quantitativi non eccedenti i cento chilogrammi o cento litri all'anno.]

[*10. Gli imprenditori agricoli di cui al comma 9 conservano in azienda per cinque anni la copia della convenzione o del contratto di servizio stipulati con il gestore della piattaforma di conferimento o del circuito organizzato di raccolta come anche le schede SISTRI - Area Movimentazione, sottoscritte e trasmesse dal gestore della piattaforma di conferimento o dal circuito organizzato di raccolta.]*

11. Fatta salva la disciplina in materia di protezione dell'ambiente marino e le disposizioni in tema di sottoprodotto, laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, è consentito l'interramento in sito della posidonia e delle meduse spiaggiate, purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento.

12. La raccolta degli elenchi telefonici e dei beni e prodotti che, dati in comodato d'uso e presentando rischi inferiori per l'ambiente, siano restituiti dal consumatore o utente, dopo l'utilizzo, al comodante, non rientra tra le operazioni

di raccolta di rifiuti come definita dall'art. 183, comma 1, lett. o).
13. Le norme di cui all'articolo 184-bis si applicano anche al materiale che viene rimosso, per esclusive ragioni di sicurezza idraulica, dagli alvei di fiumi, laghi e torrenti.
14. Entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adottato ai sensi dell' articolo 184-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 come introdotto dal presente decreto, sono definite le condizioni alle quali sia da qualificarsi come sottoprodotto il materiale derivante dalle attività di estrazione e lavorazione di marmi e lapidei.
[15. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono essere individuate, in base al criterio della rappresentatività sul piano nazionale, organizzazioni alle quali è possibile delegare i compiti previsti dalla disciplina del Sistri ai sensi dell' articolo 7, comma 1, del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009, come modificato dall' articolo 9, comma 1, del decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 9 luglio 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 161 del 13 luglio 2010.]
[…]
35 Art. 11 Semplificazione e razionalizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti e in materia di energia
[*1. I commi 1, 2 e 3 dell'articolo 188-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono sostituiti dai seguenti: "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 e gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani e speciali pericolosi, inclusi i nuovi produttori che trattano o producono rifiuti pericolosi. Sono altresì tenuti ad aderire al SISTRI, in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali pericolosi in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono definite le modalità di applicazione a regime del SISTRI al trasporto intermodale. 2. Possono aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), su base volontaria i produttori, i gestori e gli intermediari e i commercianti dei rifiuti diversi da quelli di cui al comma 1. 3. Con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere specificate le categorie di soggetti di cui al comma 1 e sono individuate, nell'ambito degli enti o imprese che effettuano il trattamento dei rifiuti, ulteriori categorie di soggetti a cui è necessario estendere il sistema di tracciabilità dei rifiuti di cui all'articolo 188-bis.".]*
[2. Per gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale compresi i vettori esteri che effettuano trasporti di rifiuti all'interno del territorio nazionale o trasporti transfrontalieri in partenza dal territorio, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti speciali pericolosi, inclusi i nuovi produttori, il termine iniziale di operatività del SISTRI è fissato al 1° ottobre 2013.]
[3. Per i produttori iniziali di rifiuti pericolosi, nonché per i comuni e le imprese di trasporto dei rifiuti urbani del territorio della regione Campania di cui al comma 4 dell'articolo 188-ter, del D.Lgs. n. 152 del 2006, il termine iniziale di operatività è fissato al 3 marzo 2014, fatto salvo quanto disposto dal comma 8.]
[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.]
[4. Entro il 3 marzo 2014 è adottato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare previsto dall'articolo 188-ter, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006, come modificato dal presente articolo, al fine di individuare, nell'ambito degli enti o imprese che effettuino il trattamento dei rifiuti, di cui agli articoli 23 e 35 della direttiva 2008/98/CE, ulteriori categorie di soggetti a cui è necessario estendere il sistema di tracciabilità dei rifiuti di cui all'articolo 188-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006.]
[5. Gli enti e le imprese di cui ai commi 3 e 4 possono comunque utilizzare il SISTRI su base volontaria a decorrere dal 1° ottobre 2013.]
[…]
[7. All'articolo 188-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

"4-bis. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si procede periodicamente, sulla base dell'evoluzione tecnologica e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria, alla semplificazione e all'ottimizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, anche alla luce delle proposte delle associazioni rappresentative degli utenti, ovvero delle risultanze delle rilevazioni di soddisfazione dell'utenza; le semplificazioni e l'ottimizzazione sono adottate previa verifica tecnica e della congruità dei relativi costi da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale. Le semplificazioni e l'ottimizzazione sono finalizzate ad assicurare un'efficace tracciabilità dei rifiuti e a ridurre i costi di esercizio del sistema, laddove ciò non intralci la corretta tracciabilità dei rifiuti nè comporti un aumento di rischio ambientale o sanitario, anche mediante integrazioni con altri sistemi che trattano dati di logistica e mobilità delle merci e delle persone ed innovazioni di processo che consentano la delega della gestione operativa alle associazioni di utenti, debitamente accreditate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sulla base dei requisiti tecnologici ed organizzativi individuati con il decreto di cui al presente comma, e ad assicurare la modifica, la sostituzione o l'evoluzione degli apparati tecnologici, anche con riferimento ai dispositivi periferici per la misura e certificazione dei dati. Al fine della riduzione dei costi e del miglioramento dei processi produttivi degli utenti, il concessionario del sistema informativo, o altro soggetto subentrante, può essere autorizzato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previo parere del Garante per la privacy, a rendere disponibile l'informazione territoriale, nell'ambito della integrazione dei sistemi informativi pubblici, a favore di altri enti pubblici o società interamente a capitale pubblico, opportunamente elaborata in conformità alle regole tecniche recate dai regolamenti attuativi della direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, anche al fine di fornire servizi aggiuntivi agli utenti, senza nuovi o maggiori oneri per gli stessi. Sono comunque assicurate la sicurezza e l'integrità dei dati di tracciabilità. Con il decreto di cui al presente comma sono, altresì, rideterminati i contributi da porre a carico degli utenti in relazione alla riduzione dei costi conseguita, con decorrenza dall'esercizio fiscale successivo a quello di emanazione del decreto, o determinate le remunerazioni dei fornitori delle singole componenti dei servizi.".]

[8. In sede di prima applicazione, alle semplificazioni e all'ottimizzazione di cui al comma 7 si procede entro il 31 dicembre 2014; tale data può essere differita, per non oltre sei mesi, con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare se ciò si renda necessario al fine di rendere operative le semplificazioni e l'ottimizzazione introdotte. Sono fatte salve le operazioni di collaudo, che hanno per oggetto la verifica di conformità del SISTRI alle norme e finalità vigenti anteriormente all'emanazione del decreto di cui al comma 7, e che devono concludersi entro sessanta giorni lavorativi dalla data di costituzione della commissione di collaudo e, per quanto riguarda l'operatività del sistema, entro sessanta giorni lavorativi dalla data di inizio di detta operatività. La commissione di collaudo si compone di tre membri di cui uno scelto tra i dipendenti dell'Agenzia per l'Italia Digitale o della Sogei s.p.a. e due tra professori universitari di comprovata competenza ed esperienza sulle prestazioni oggetto del collaudo. Ai relativi oneri si provvede nell'ambito delle risorse di cui all'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.]

[9. All'esito dell'approvazione delle semplificazioni, dell'ottimizzazione e delle operazioni di collaudo di cui al comma 8 e in considerazione delle modifiche legali intervenute e anche tenendo conto dell'audit di cui al comma 10, il contenuto e la durata del contratto con Selex service management s.p.a. e il relativo piano economico-finanziario sono modificati in coerenza con il comma 4-bis dell'articolo 188-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006, comunque nel limite delle risorse derivanti dai contributi di cui all'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come rideterminati ai sensi del predetto comma 4-bis.]

9-bis. […]All'attuale società concessionaria del SISTRI è garantito l'indennizzo dei costi di produzione consuntivati sino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del concessionario individuato con le procedure di cui al presente comma, e comunque non oltre il 31 dicembre 2018, previa valutazione di congruità dell'Agenzia per l'Italia digitale, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data. In ogni caso, all'attuale concessionaria del SISTRI è corrisposta, a titolo di anticipazione delle somme da versare per l'indennizzo dei costi di produzione e salvo conguaglio, da effettuare a seguito della procedura prevista dal periodo precedente, la somma di 10 milioni di euro per l'anno 2015 e di 10 milioni di euro per l'anno 2016 nonché nel limite massimo di 10 milioni di euro annui, in ragione dell'effettivo espletamento del servizio svolto nel corso degli anni 2017 e 2018. Al pagamento delle somme a titolo di anticipazione provvede il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nell'ambito dei propri stanziamenti di bilancio.

[10. Al fine di assicurare la funzionalità del SISTRI senza soluzione di continuità, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede, sulla base dell'attività di audit dei costi, eseguita da una società specializzata terza, e della conseguente valutazione di congruità dall'Agenzia per l'Italia Digitale, al versamento alla società concessionaria del SISTRI dei contributi riassegnati ai sensi dell'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, comunque non oltre il trenta per cento dei costi della produzione consuntivati sino al 30 giugno 2013 e sino alla concorrenza delle risorse riassegnate sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al netto di quanto già versato dal Ministero sino alla predetta data, per lo sviluppo e la gestione del sistema. Il pagamento è subordinato alla prestazione di fideiussione che viene svincolata all'esito positivo della verifica di conformità di cui al comma 8. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare procede, previa valutazione di congruità dell'Agenzia per l'Italia digitale, al pagamento degli ulteriori costi di produzione consuntivati, fino alla concorrenza delle risorse riassegnate nello stato di previsione del Ministero medesimo, al netto di quanto già versato. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.]

[11. Le sanzioni per le violazioni di cui all'articolo 260-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006, limitatamente alle violazioni di cui al comma 3 quanto alle condotte di informazioni incomplete o inesatte, a quelle di cui al comma 5 e a quelle di

cui al comma 7 primo periodo, commesse fino al 31 marzo 2014 dai soggetti per i quali il SISTRI è obbligatorio dal 1° ottobre 2013, e fino al 30 settembre 2014 dai soggetti per i quali il SISTRI è obbligatorio dal 3 marzo 2014, sono irrogate nel caso di più di tre violazioni nel medesimo rispettivo arco temporale.]

[…]

[12-bis. I commi 1 e 1-bis dell'articolo 190 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono sostituiti dai seguenti:

"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 e gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi di cui alle lettere c) e d) del comma 3 dell'articolo 184 e di rifiuti speciali non pericolosi da potabilizzazione e altri trattamenti delle acque di cui alla lettera g) del comma 3 dell'articolo 184;

b) gli altri detentori di rifiuti, quali enti e imprese che raccolgono e trasportano rifiuti o che effettuano operazioni di preparazione per il riutilizzo e di trattamento, recupero e smaltimento, compresi i nuovi produttori e, in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto ai sensi dell'articolo 188-ter, comma 1, ultimo periodo;

c) gli intermediari e i commercianti di rifiuti.

1-bis. Sono esclusi dall'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico:

a) 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, lettera a), dalla data di effettivo utilizzo operativo di detto sistema;

b) le attività di raccolta e trasporto di propri rifiuti speciali non pericolosi effettuate dagli enti e imprese produttori iniziali.

1-ter. Gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile produttori iniziali di rifiuti pericolosi adempiono all'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico con una delle due seguenti modalità:

a) con la conservazione progressiva per tre anni del formulario di identificazione di cui all'articolo 193, comma 1, relativo al trasporto dei rifiuti, o della copia della scheda del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a);

b) con la conservazione per tre anni del documento di conferimento di rifiuti pericolosi prodotti da attività agricole, rilasciato dal soggetto che provvede alla raccolta di detti rifiuti nell'ambito del 'circuito organizzato di raccoltà di cui all'articolo 183, comma 1, lettera pp).

1-quater. Nel registro di carico e scarico devono essere annotate le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti prodotti o soggetti alle diverse attività di trattamento disciplinate dalla presente Parte quarta. Le annotazioni devono essere effettuate:

a) per gli enti e le imprese produttori iniziali, entro dieci giorni lavorativi dalla produzione e dallo scarico;

b) per gli enti e le imprese che effettuano operazioni di preparazione per il riutilizzo, entro dieci giorni lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti e dallo scarico dei rifiuti originati da detta attività;

c) per gli enti e le imprese che effettuano operazioni di trattamento, entro due giorni lavorativi dalla presa in carico e dalla conclusione dell'operazione di trattamento;

d) per gli intermediari e i commercianti, almeno due giorni lavorativi prima dell'avvio dell'operazione ed entro dieci giorni lavorativi dalla conclusione dell'operazione.]

[12-ter. All'articolo 190, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le parole: "I soggetti di cui al comma 1," sono sostituite dalle seguenti: "I produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi di cui al comma 1, lettera a),".]

[12-quater. All'articolo 193, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'alinea è sostituito dal seguente: "Per gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti e non sono obbligati o non aderiscono volontariamente al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), i rifiuti devono essere accompagnati da un formulario di identificazione dal quale devono risultare almeno i seguenti dati:".]

[…]

[13. È abrogato l'articolo 27 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 18 febbraio 2011, n. 52, pubblicato sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 95 del 26 aprile 2011, e, conseguentemente, è soppresso il Comitato di vigilanza e controllo di cui al medesimo articolo. Con decreto, di natura non regolamentare, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è costituito, presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministro medesimo, un Tavolo tecnico di monitoraggio e concertazione del SISTRI comprendente, oltre ai soggetti già partecipanti al soppresso comitato di vigilanza, almeno un rappresentante scelto tra le associazioni nazionali di tutela ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza compensi o indennizzi per i partecipanti né altri oneri per il bilancio dello Stato, che assolve alle funzioni di monitoraggio del sistema di cui all'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. Il tavolo tecnico di monitoraggio e concertazione del SISTRI provvede, inoltre, ad inviare ogni sei mesi al Parlamento una relazione sul proprio operato.]

[…]

“La Termovalorizzazione Inferno o paradiso?”

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

ABSTRACT

L’annoso dibattito in ordine alla *necessità/opportunità* del ricorso ad impianti di *incenerimento* dei rifiuti, come strumento per far fronte alle *gestione dei rifiuti solidi urbani*, torna ciclicamente alla ribalta dell’attenzione pubblica, anche a seguito dei ricorrenti fatti di cronaca che (troppo spesso) vedono ingenti quantitativi di rifiuti essere dati alle fiamme.

A far da padrone, in tale lotta senza quartiere, sono due contrapposte correnti di pensiero, l’una – più radicata, che affonda le proprie radici in un pregiudizio storico – che vede nella *termovalorizzazione* un ulteriore motivo di compromissione della qualità dell’aria e dell’ecosistema ambientale in generale, l’altra – più progressista – che invece punta l’attenzione sui benefici connessi alla pratica di *waste to energy*, quali l’affrancamento dalle *fonti petrolifere*, la diminuzione dei rifiuti conferiti in *discarica*, la creazione di fonte di *energia sostenibile*, la maggiore competitività del *settore produttivo*, e che quindi tende a conferirgli una nuova dignità.

Fondamentale appare, dunque, garantire un corretto flusso formativo ed informativo, al fine di scardinare gli storici preconcetti ad oggi ancora fortemente radicati.

IN SINTESI

- **La *termovalorizzazione* è un concetto molto ampio che comprende operazioni di *trattamento* dei rifiuti molto diverse, che vanno dal *riciclaggio* (digestione anaerobica), al *recupero* (incenerimento con altro recupero di energia) e finanche allo *smaltimento* (incenerimento con scarso recupero di energia);**
- **la demonizzazione dell’incenerimento – quale *forma di termovalorizzazione* del rifiuto - non può più trovare luogo, in quanto ciò che non risulta allineato con i dettami della *gerarchia dei rifiuti* e dell’*economia circolare* è solo il ricorso allo *smaltimento* di materia *in discarica* o, al più, il ricorso a forme di *incenerimento* che determinano uno scarso recupero di energia;**
- **la *termovalorizzazione* dei rifiuti non deve considerarsi nè contrapposta nè alternativa alla pratica della *raccolta differenziata*, la quale deve invece considerarsi quale suo *presupposto privilegiato*;**
- **i *moderni termovalorizzatori* sono – a differenza del passato - dotati di sistemi avanzati di *controllo e riduzione delle emissioni* nocive che ne fanno, una realtà compatibile con le esigenze di tutela ambientale.**

di *Daniele Carissimi* RECUPERO

1. La termovalorizzazione nella *gerarchia dei rifiuti* e nell'*economia circolare*

Il tema della *termovalorizzazione* dei rifiuti è recentemente tornato alla ribalta dell'attenzione pubblica e del dibattito politico, a seguito dei recenti fatti di cronaca, che hanno visto ingenti quantitativi di rifiuti - stazionati presso gli *impianti di trattamento* pubblici e privati, presso le c.d. *isole ecologiche*, ovvero *abbandonati* lungo le pubbliche vie - essere dati alle fiamme, con conseguenze disastrose per l'ambiente e proteste nella popolazione.

In particolare, è tornato in auge l'annoso dibattito in ordine alla bontà o meno della soluzione che vede l'utilizzo di impianti di *waste to energy* (c.d. *termovalorizzatori*), come parte di un *sistema integrato* per la gestione dei *rifiuti solidi urbani* (RSU). Dibattito generato dalla radicata convinzione, degli impatti negativi sull'ambiente degli *inceneritori* – in termini di emissioni fortemente inquinanti –, tanto da dover abbandonare il relativo termine, in favore di quello politicamente più corretto di "*termovalorizzatori*"[1].

Ma, ad oggi, il ricorso alla *termovalorizzazione* è davvero da condannare?

A tal proposito, si evidenzia che – attualmente - la *termovalorizzazione* è un concetto ampio che include molto più del semplice *incenerimento* dei rifiuti. In tale concetto rientrano, infatti, diversi processi di *trattamento* dei rifiuti in grado di generare energia, ciascuno dei quali ha un differente impatto sull'ambiente e un diverso potenziale in termini di *economia circolare*. Nello specifico, i *processi di termovalorizzazione* comprendono operazioni di *trattamento* dei rifiuti molto diverse, che vanno dallo *smaltimento* al *recupero,* come infine al *riciclaggio*. Ad esempio, i processi come la *digestione anaerobica* che determinano la produzione di *biogas* e di *digestato* sono considerati un'operazione di *riciclaggio*. Dall'altro canto, l'*incenerimento dei rifiuti* con scarso recupero di energia è considerato una forma di *smaltimento*.

Viceversa, *l'incenerimento /coincenerimento* a forte recupero di energia sono considerate quali forme di *recupero*[2].

Inoltre, a sostegno della bontà del ricorso alla pratica del *waste to energy* (in acronimo WTE), si pongono numerosi vantaggi[3] e segnatamente:

- La ***riduzione del volume*** dei rifiuti[4].
- La ***riduzione della massa/peso*** dei rifiuti[5].
- ***L'inertizzazione***[6]***, l'immobilizzazione***[7] ***e l'igienizzazione***[8] del rifiuto.
- La ***distruzione di sostanze organiche pericolose*** (come gli idrocarburi alogenati).
- L'uso del calore per la ***produzione di energia elettrica e/o termica***.
- La drastica ***riduzione delle emissioni di sostanze pericolose*** (metalli pesanti, composti organici), attraverso sistemi per la purificazione delle emissioni
- La ***riduzione della necessità di dipendere esclusivamente da impianti alimentati con fonti fossili*** (petrolio, carbone), provocando in tal modo una diminuzione delle emissioni di anidride carbonica (CO2), uno dei gas responsabili del cosiddetto "*effetto serra*".

Ma è sul piano del *sistema integrato* di *gestione dei rifiuti* - basato sui principi della *gerarchia dei rifiuti* e dell'*economia circolare* - che la *termovalorizzazione* gioca la sua migliore partita[9].

Nello specifico, la *gerarchia dei rifiuti* – esplicitata a livello comunitario dall'articolo 4 (*Gerarchia dei rifiuti*) della Direttiva 2008/98/CE, ed a livello nazionale dall'art. 179 (*criteri di priorità nella gestione dei* rifiuti) del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 – impone una *gestione* dei rifiuti improntata alle seguenti priorità:

- *prevenzione*[10];
- preparazione per il *riutilizzo*[11];

1 Di fatto si sposta così l'attenzione del pubblico dalle conseguenze dell'incenerimento alla tecnologia innovativa e migliorativa che è possibile applicare agli impianti, tale da permettere utili recuperi energetici garantendo contemporaneamente livelli di sicurezza di grado nettamente superiore a quelli degli impianti di qualche decennio fa (cfr. "*lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani*", in www.wastetoenergy.it).

2 *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*" del 26 gennaio 2017.

3 Cfr. "*Incenerimento RSU con recupero di energia*", in www.wastetoenergy.it

4 È stato stimato che l'incenerimento riduce il volume dei rifiuti, sino al 5-10% del loro valore iniziale.

5 È stato stimato che l'incenerimento riduce il peso dei rifiuti, sino al 10-25% del loro valore iniziale.

6 Con l'*inertizzazione*, il rifiuto non reagisce chimicamente o biologicamente e non si decompone.

7 Con l'*immobilizzazione*, si previene la diffusione dei contaminanti nel rifiuto.

8 Con l'*igienizzazione*: il rifiuto è libero da germi patogeni

9 "*Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*" del 26 gennaio 2017.

10 Ad esempio, anche attraverso forme di progettazione che ne incentivino il riutilizzo (c.d. *ecodesign*), alla base dei nuovi *regimi di responsabilità estesa del produttore*.

11 Art. 183, comma 1, lett. r): "***riutilizzo:*** *qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono*

- *riciclaggio*[12];
- *recupero*[13] di altro tipo, per esempio il ***recupero di energia***; e
- *smaltimento*[14]",

salvo *deroghe*, giustificate dalla scelta di optare per la soluzione volta all'ottenimento del *miglior risultato ambientale complessivo*, ovvero dovute a flussi di rifiuti specifici che impattano in maniera inadeguata per *produzione e/o gestione*.

In virtù delle suddette priorità, pertanto, la demonizzazione dell'incenerimento – quale *forma di termovalorizzazione* del rifiuto - non può più trovare luogo. Ed invero ciò che non risulta allineato con i dettami comunitari è solo il ricorso allo *smaltimento* di materia *in discarica* o, al più, il ricorso a forme di *incenerimento* che determinano uno scarso recupero di energia (in quanto equiparate, di fatto, a forme di *smaltimento*, ma che nel contesto italiano sembrano trovare scarsa, se non nulla, cittadinanza).

Ed ancora, è unicamente lo *smaltimento* a non essere più compatibile con le opzioni dell'*economia circolare* - che mirano all'introduzione di un approccio che tenga conto dell'*intero ciclo di vita dei prodotti e dei materiali* (attraverso la c.d. *responsabilità estesa del produttore del prodotto*) e che concentra l'attenzione sulla riduzione degli impatti ambientali connessi alla *produzione* e alla *gestione dei rifiuti*, rafforzando in tal modo il valore economico di questi ultimi[15] - e non anche il ricorso alla *termovalorizzazione* quale forma di *recupero* energetico. Anzi, secondo il disposto dell'art. 8 della Direttiva 2008/98/CE e dell'art. 178-*bis* del TUA, alla base dell'*economia circolare* vi sono tutti quei sistemi tendenti al *riutilizzo*, alla *prevenzione*, al *riciclaggio* ed altresì al ***recupero dei rifiuti***[16].

Le operazioni di *recupero dei rifiuti* – quali il WTE - costituiscono quindi una delle assi portanti dell'*economia circolare* – il cui *ruolo utile* viene ottenuto attraverso la *produzione di energia* e l'*eliminazione del rifiuto* (e, in quanto tale, è parimenti incoraggiata nella scala di valore della gerarchia) - **sebbene da sole non siano sufficienti a sorreggerne il tempio, dovendo le stesse agire in sinergia con le altre "*colonne*", quali ad esempio il *riutilizzo/riciclo* dei materiali** (non a caso si parla di *sistema integrato* per la gestione di RSU).

***

2. La termovalorizzazione e la *raccolta differenziata*

In tale scenario, la *termovalorizzazione* dei rifiuti non deve considerarsi nè contrapposta nè alternativa alla pratica della *raccolta differenziata*[17].

Ed invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10, comma 2, della Direttiva 2008/98/CE: "2. *[…] per facilitare o migliorare la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altre operazioni di recupero, i rifiuti sono soggetti a raccolta differenziata e non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse*".

La *raccolta differenziata* pertanto si pone quale strumento - non per forza inevitabile tant'è che la stessa Direttiva prevede delle deroghe[18] - **per realizzare quegli obiettivi di *riutilizzo*, *riciclo* e *recupero* di materia cui l'ordinamento comunitario e nazionа-**

rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti".

12 Art. 183, comma 1, lett. u) del TUA: "***riciclaggio:*** *qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento*".

13 Art. 183, comma 1, lett. t) del TUA: "***recupero:*** *qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero*".

14 Art. 183, comma 1, lett. z) del TUA: "***smaltimento:*** *qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'Allegato B alla parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento*".

15 Cfr. 8 *considerando* alla Direttiva 2008/98/CE.

16 Nello specifico, l'Unione europea dovrebbe tendere ad una società che evita la *produzione di rifiuti*, utilizzando i *rifiuti* come *risorse*. In linea con tale obiettivo e quale mezzo per **agevolarne o migliorarne il potenziale di *recupero***, i rifiuti dovrebbero essere *raccolti separatamente* nella misura in cui ciò sia praticabile da un punto di vista tecnico, ambientale ed economico, prima di essere sottoposti a operazioni di *recupero* che diano il miglior risultato ambientale complessivo (Cfr. 28 *considerando* alla Direttiva 2008/98/CE).

17 Cfr. "*Incenerimento RSU con recupero di energia*", in www.wastetoenergy.it).

18 Art. 10, comma 3, Direttiva 2008/98/CE: "*3. Gli Stati membri possono consentire deroghe al paragrafo 2, a condizione che almeno una delle seguenti condizioni sia soddisfatta:*
a. la raccolta congiunta di determinati tipi di rifiuti non pregiudichi il loro potenziale di essere oggetto della preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altre operazioni di recupero in conformità dell'articolo 4 e offra, al termine

le naturalmente aspirano, e non costituisce, da sola, la *soluzione* dell'*economia circolare* o del *recupero*, bensì un suo *presupposto privilegiato*.

Con ciò a dire che il *recupero di materia* non può che essere preceduto da una *raccolta differenziata* che tuttavia – anche laddove portata alle massime potenzialità - non esaurisce lo *scarto* e non elimina del tutto il *rifiuto indifferenziato,* tant'è che sono molti gli esempi di materiale raccolto in modo differenziato, ma che poi non possono essere *riutilizzati*, per via delle loro condizioni fortemente deteriorate e che quindi vengono avviati in *discarica*. Ed è qui che deve trovare luogo l'*incenerimento,* anche come *ulteriore modalità di recupero* di differenziali di rifiuti altrimenti non recuperabili.

Come rilevato anche in un recente *commento* alla *comunicazione* della Commissione Europea sul ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare, le "*tecnologie attuali non permettono di ipotizzare percentuali di riciclo pari al 100% e, quindi,* ***per alcune frazioni il recupero energetico è la sola alternativa alla discarica***"[19].

Ebbene, gli *impianti di incenerimento* dei *rifiuti solidi urbani* sono compresi tra le *operazioni di recupero* (R1)[20] *energetico* - nel rispetto delle condizioni di cui all'*Allegato II* (*operazioni di recupero*) della Direttiva 2008/98/CE – e pertanto sono, in alcuni casi, la migliore scelta ambientale possibile. Mentre, il collocamento in *discarica* deve continuare a ritenersi l'opzione di *gestione dei rifiuti* meno preferibile[21].

A ben vedere, è lo stesso Legislatore comunitario (Dir. 2008/98/CE, così come riformata dalla Dir. 2018/851/UE) che avalla tale soluzione, garantendo l'*incenerimento* per i rifiuti indifferenziati e per lo scarto improduttivo del trattamento: "*4. Gli Stati membri adottano misure intese a garantire che i rifiuti che sono stati raccolti separatamente per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio a norma dell'articolo 11, paragrafo 1, e dell'articolo 22, non siano inceneriti,* ***a eccezione dei rifiuti derivanti da successive operazioni di trattamento dei rifiuti raccolti separatamente per i quali l'incenerimento produca il miglior risultato ambientale*** *conformemente all'articolo 4*"[22].

Inoltre, il ricorso ad un *sistema integrato* per la gestione di RSU (attraverso operazioni combinate di *riutilizzo/riciclo/recupero-rectius termovalorizzazione*) si presenta ancor più necessario, stante gli specifici *standards* imposti dalla c.d. *Direttiva Rifiuti* (2008/98/CE), da raggiungersi entro delineati limiti temporali, al fine di avanzare verso un'*economia circolare* con un alto livello di efficienza delle risorse[23]:

a. "***entro il 2020****, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso;*
b. ***entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di mate-***

di tali operazioni, un risultato di qualità comparabile a quello ottenuto mediante raccolta differenziata;
b. la raccolta differenziata non produca il miglior risultato in termini ambientali ove si tenga conto dell'impatto ambientale generale della gestione dei relativi flussi di rifiuti;
c. la raccolta differenziata non sia fattibile da un punto di vista tecnico tenuto conto delle migliori pratiche in materia di raccolta dei rifiuti;
d. la raccolta differenziata comporterebbe costi economici sproporzionati tenuto conto dei costi degli impatti negativi della raccolta e del trattamento di rifiuti indifferenziati sull'ambiente e sulla salute, del potenziale di miglioramento dell'efficienza della raccolta e del trattamento dei rifiuti, delle entrate derivanti dalla vendita di materie prime secondarie, nonché dell'applicazione del principio «chi inquina paga» e della responsabilità estesa del produttore".

19 Cfr. Confindustria, "*Audizione nell'ambito dell'esame della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*", 20 giugno 2017.

20 La classificazione degli *impianti di incenerimento* (oggi di *termovalorizzazione*) tra quelli di *recupero*, è confermata altresì dalla giurisprudenza, secondo la quale: "*La Direttiva (CE) 19 novembre 2008, n. 98, relativa ai rifiuti ora riporta una formula per il calcolo dei livelli di efficienza e di recupero del contenuto energetico dei rifiuti urbani, qualora essi siano destinati alla produzione di energia elettrica e/o termica. Inoltre, nell'anno 2011 sono state emanate le linee guida sulla R1 - formula sulla efficienza energetica per gli impianti di incenerimento di cui all'allegato II ("Operazioni di recupero") della Direttiva 2008/98/UE (all. 1 della Provincia) che regolano nel dettaglio la classificazione degli inceneritori come impianti R1.* ***A partire dall'anno 2008, quindi, è univoca la definizione di impianto di recupero energetico, definizione subordinata al raggiungimento di standard minimi energetici prestazionali****"* (T.R.G.A. Trentino-A. Adige Bolzano, 21 ottobre 2016, n. 294).

21 Cfr. *Allegato IV bis* (*Esempi di strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti di cui all'articolo 4, paragrafo 3*) della Direttiva 2008/98/CE.

22 Cfr. art. 10, comma 4, Dir. 2008/98/CE.

23 Cfr. art. 11, comma 2, della Direttiva 2008/98/CE.

riale**, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, **sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso;

*c. **entro il 2025**, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 % in peso;*

*d. **entro il 2030**, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 % in peso;*

*e. **entro il 2035**, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 % in peso*".

A ben vedere, il *recupero* viene privilegiato anche nel nostro ordinamento che:

a. all'art. 181 comma 5, del TUA, prevede **la libera circolazione sul territorio nazionale** (per il tramite di soggetti iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali) delle **frazioni di rifiuti urbano oggetto di *raccolta differenziata* destinati al *riciclaggio* e *recupero***, privilegiando il principio di prossimità agli *impianti di recupero*.

b. Nell'*Allegato E* alla *Parte IV* del TUA, tra gli obiettivi di *recupero* e di *riciclaggio* viene previsto che "*entro il 31 dicembre 2008* ***almeno il 60 % in peso dei rifiuti di imballaggio sarà recuperato o sarà incenerito in impianti di incenerimento rifiuti con recupero di energia***".

Pertanto, dall'analisi dei sopra citati dati, si può affermare che:

- in primo luogo, le percentuali di *raccolta differenziata* non corrisponderanno mai a quelle di *recupero* (cioè non tutto quello che viene raccolto in maniera differenziata viene recuperato in quanto le operazioni di trattamento disperdono molta materia che, a sua volta, deve essere gestita);
- in secondo luogo, quella parte di rifiuti che non viene raccolta in maniera differenziata deve essere comunque gestita, attraverso operazioni di *recupero* di materia o energia (poche al momento attuale), ovvero con operazioni di *smaltimento* (la maggior parte), per assenza di tecnologie e sbocchi impiantistici di recupero in modo tale da ingolfare l'ambito territoriale di produzione o alimentare la *discarica* (peggior opzione ambientale).

***

3. La termovalorizzazione ed il problema delle *emissioni*

Il *Titolo III-bis* (*incenerimento e coincenerimento dei rifiuti*) della *Parte IV* del TUA[24], detta poi specifiche disposizioni in ordine alle *condizioni*, ai *limiti*, ai *criteri* ed alle *norme tecniche* per la *costruzione* e *gestione* di detti impianti di *incenerimento* e *coincenerimento*, affinchè ne siano ridotti al minimo gli effetti negativi sull'ambiente. Viene in tal modo a cadere anche una delle censure più resistenti alla costruzione degli impianti di *termovalorizzazione*, dovuta alla convinzione (storica) che gli impianti di incenerimento determinano la produzione di emissioni fortemente inquinanti.

Ed invero, a scongiurare tali ipotesi (di inquinamento diffuso dovuto alla *termovalorizzazione* dei rifiuti), si pongono tutta una serie di regole volte – tra l'altro - ad imporre:

- la necessaria *autorizzazione* degli impianti di *termovalorizzazione* (art. 237-*quinquies* del TUA);
- stingenti limiti in ordine alle *emissioni* di detti impianti (art. 237-*duodecies* [*emissioni in atmosfera*] del TUA);
- stingenti limiti in ordine agli *scarichi* di detti impianti (art. 237-*terdecies* [*scarico di acque reflue*] del TUA);
- periodiche *campagne di monitoraggio* (art. 237-*quattuordecies* [*campionamento ed analisi delle emissioni in atmosfera degli impianti di incenerimento e di coincenerimento*] del TUA e art. 237-*quinquiesdecies* [*controllo e sorveglianza delle emissioni nei corpi idrici*]) del TUA);
- fino a ricomprendere specifici *obblighi di comunicazione, informazione, accesso e partecipazione* (237-*septiesdecies* del TUA) in capo ai soggetti coinvolti.

I *moderni termovalorizzatori* sono quindi – a differenza del passato - dotati di sistemi avanzati di *controllo* e *riduzione delle emissioni* nocive che ne fanno, una realtà compatibile con le esigenze di tutela ambientale tanto che, come dimostrano numerosi esempi, sono talvolta inseriti all'interno di svariati contesti urbani in tutto il mondo (ad esempio a Vienna, Parigi, Londra, Copenhagen e Tokyo). In Europa sono attivi attualmente 304 impianti di termovalorizzazione, in 18 Nazioni. Paesi quali Svezia, Danimarca e Germania ne fanno ampio uso; in Olanda (ad Avr e Amsterdam) sorgono i più grandi termovalorizzatori d'Europa, che permettono di smaltire

24 Titolo inserito dall' art. 15, comma 1, D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 46, di recepimento della Direttiva 2010/75/UE.

fino ad un milione e mezzo di tonnellate di rifiuti all'anno[25].

Quanto al profilo nazionale, si segnala invece che la centrale di teleriscaldamento di Brescia rappresenta uno dei casi di successo nel panorama internazionale, genera calore tramite la *termovalorizzazione* dei rifiuti e consente di scaldare circa il 70% degli edifici bresciani[26]. In ossequio a tale realtà ed al fine di incentivarne lo sviluppo nel territorio nazionale, gli stessi (impianti di incenerimento) sono stati qualificati quali "*infrastrutture ed insediamenti strategici di preminente interesse nazionale*" dal c.d. "*decreto sblocca Italia*"[27].

Secondo uno studio della Commissione Europea poi, nel 2014 il recupero di energia dai rifiuti tramite *incenerimento/co-incenerimento* in forni per cemento e digestione anaerobica ha coperto circa l'1,5% del consumo finale complessivo di energia nell'UE (ossia circa 676 PJ/anno). Sebbene non si preveda un aumento significativo di questa percentuale in futuro, grazie al riciclaggio di quantità maggiori di rifiuti, ***migliorare l'efficienza energetica dei processi di termovalorizzazione e promuovere i processi che combinano il recupero di materiali ed energia può contribuire a decarbonizzare settori chiave come il riscaldamento e il raffreddamento oppure i trasporti, nonché a ridurre le emissioni di gas serra da parte del settore dei rifiuti***[28].

***

4. Scenari futuri

Quanto agli *scenari futuri*[29], i rifiuti non differenziati rappresentano tuttora una quota rilevante dei rifiuti utilizzati nei processi di *termovalorizzazione*, e principalmente nell'incenerimento (52%). I requisiti normativi vigenti e le proposte relative ai rifiuti nell'ambito dell'*economia circolare* sono destinati a modificare questa situazione. Ad esempio:

a. nel caso dei *rifiuti biodegradabili*, l'applicazione dei requisiti stabiliti dalla direttiva sulle discariche, in combinato disposto con le nuove norme proposte per garantire la raccolta differenziata dei rifiuti organici, dovrebbe portare a una **maggiore produzione di *biogas*** da rifiuti da usarsi per la cogenerazione, immettere nella rete del gas e impiegare nei carburanti per autotrazione e nei fertilizzanti mediante la digestione anaerobica[30].
b. Per quanto riguarda i *rifiuti di oli e grassi commestibili*, esiste un margine di manovra per migliorare l'efficienza dei sistemi di raccolta e trattamento per **ottenere prodotti come il *biodiesel* e *oli idrogenati vegetali***.
c. Quanto infine ai *rifiuti di plastica*, i dati del settore mostrano che lo smaltimento e il recupero di energia restano le opzioni di trattamento più comuni, mentre **i conferimenti in *discarica* sono diminuiti** negli ultimi dieci anni.
d. Lo studio della Commissione stima che, in caso di corretta applicazione di tecniche di comprovata efficacia e delle misure di sostegno, **la quantità di energia recuperata dai rifiuti potrebbe aumentare** del 29% a 872 PJ/anno, utilizzando esattamente la stessa quantità di rifiuti come materia prima.
e. In aggiunta alle tecniche suindicate, debbono essere individuate misure di sostegno necessarie per migliorare l'efficienza energetica e/o dei materiali in questi processi, quali lo ***sviluppo di parchi industriali e la creazione di simbiosi*** (quando in un impianto di termovalorizzazione sono trattati i rifiuti generati dalle industrie insediate nelle vicinanze fornendo a queste ultime, in cambio, calore ed elettricità) oppure il *recupero dei materiali presenti nelle ceneri residue dell'incenerimento*.

A tal proposito, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi sopra esposti – ed a riprova della bontà dei ragionamenti esposti (che rifiutano una demonizzazione *tout court* della termovalorizzazione – si pongono i *finanziamenti pubblici*, sia a livello nazionale che di UE. Nello specifico:

- In Italia, la *termovalorizzazione* è indirettamente sovvenzionata dallo Stato, poichè consi-

25 Cfr. "*Incenerimento RSU con recupero di energia*", in www.wastetoenergy.it).

26 Cfr. *Programma Energetico Ambientale Regionale* (PEAR) approvato con DGR Lombardia del 12 giugno 2015 n. 3706 e ss.mm.ii., pg. 87.

27 In senso critico si veda G.Galassi, "*la rete di smaltimento a livello nazionale: la strategia del decreto Sblocca Italia si confronta con il diritto europeo*", in Ambiente Legale Digesta maggio-giugno 2018.

28 "*Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*" del 26 gennaio 2017.

29 "*Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*" del 26 gennaio 2017.

30 L'esempio di Milano dimostra quale sia il potenziale dei rifiuti biodegradabili combinati con il trattamento a base di digestione anaerobica in un impianto a biogas . Dal 2014 la città registra un tasso di raccolta dei rifiuti alimentari e organici di quasi il 100%, con una media di 120 000 tonnellate di rifiuti biodegradabili all'anno. A pieno regime (12,8 MW), l'impianto a biogas della città di Milano dovrebbe produrre circa 35 880 MWh di elettricità all'anno, sufficienti a soddisfare il consumo di 24 000 persone, e generare 14 400 tonnellate di fertilizzante.

derata alla stregua di una *fonte di energia rinnovabile*, come il settore *idroelettrico, solare, eolico* e *geotermico*[31]. Ciò ci pone tra l'altro in contrasto con i dettami europei, che considerano fonti rinnovabili, unicamente quelle costituite da materiali organici deperibili.

- In Europa, invece:
  - la transizione a sistemi più sostenibili di gestione dei rifiuti beneficia di sostegno finanziario, principalmente tramite il cofinanziamento dei *Fondi per la politica di coesione*[32];
  - tuttavia anche gli investimenti erogati tramite altri meccanismi di finanziamento dell'UE, come il *Fondo europeo per gli investimenti strategici* (FEIS), possono svolgere un ruolo importante nell'attirare finanziamenti privati a favore delle soluzioni migliori e più "*circolari*" per la gestione dei rifiuti sotto forma di prestiti, garanzie, partecipazione al capitale e altri strumenti di rischio;
  - Inoltre, il sostegno finanziario dell'UE disponibile per la ricerca e l'innovazione nelle tecnologie di termovalorizzazione (ad esempio Orizzonte 2020[33], ma anche i Fondi della politica di coesione) contribuisce a garantire la continuità della leadership dell'UE e la commercializzazione delle tecnologie avanzate per l'efficienza energetica.

Non va, infine, trascurato – come rilevato in un attento studio di Confindustria - che "*il GAP impiantistico nella termovalorizzazione nel nostro paese si riflette anche direttamente sulla competitività del settore produttivo, in quanto […]* ***l'indisponibilità di impianti impedisce alle imprese di smaltire a costi sostenibili gli scarti dell'attività produttiva, che spesso devono essere inviati all'estero con notevoli costi di trasporto e variabilità di prezzo****. Gli impianti esteri, infatti, non adottano politiche di prezzo costanti ma variabili a seconda del livello di saturazione ottenuto con il mercato interno (e mutabile nell'arco dell'anno) stabilendo, senza alcuna possibilità di previsione, sia la quantità massima sia il prezzo per il ritiro dei rifiuti. […] In questo mercato libero, che non presenta alcuna regolazione sui prezzi, poi la necessità di ottimizzare i trasporti favorisce la proliferazione di innumerevoli realtà (intermediari o stoccaggi) difficilmente controllabili. Si deve pertanto evitare il rischio di lasciare spazio a gestioni inefficienti dal punto di vista non solo ambientale, ma anche in relazione alla salute e sicurezza nella gestione dei rifiuti*"[34].

***

CONCLUSIONI

La *termovalorizzazione* si pone sempre di più quale strumento imprescindibile nella transizione verso *un'economia circolare*, a condizione che la stessa risulti rispettosa dei principi sottesi alla *gerarchia dei rifiuti* e non si ponga quale ostacolo al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi – imposti a livello europeo e nazionale – in termini di *riutilizzo* e *riciclaggio*.

La bontà del ricorso a tali pratiche (di *waste to energy*), inoltre, si riflette indirettamente anche sulla competitività del settore produttivo, nonché sulla possibilità di mantenere inalterato il settore delle materie prime[35].

In tale contesto, fondamentale appare, da un lato non compromettere la qualità dell'aria - attraverso il ricorso ad impianti sempre più rispettosi delle migliori tecniche ambientali possibili - dall'altro garantire un corretto flusso informativo nei confronti dell'opinione pubblica, al fine di scardinare gli storici preconcetti ad oggi ancora fortemente radicati nella popolazione.

31 D.lgs 3 marzo 2011, n. 28 (*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*).

32 In particolare, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione. Con la precisazione che, ciò significa che gli investimenti in impianti di trattamento dei rifiuti residui (ad esempio capacità di incenerimento aggiuntive) potrebbero essere concessi soltanto in casi limitati e ben giustificati, laddove non sussista il rischio di sovraccapacità e gli obiettivi della gerarchia dei rifiuti siano pienamente rispettati.

33 http://www.eib.org/products/blending/innovfin/

34 Cfr. Confindustria, "*Audizione nell'ambito dell'esame della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*", 20 giugno 2017.

35 Come rilevato nel più volte citato studio di Confindustria, infatti, è importante "*promuovere la trasformazione energetica delle biomasse da rifiuti nel rispetto del cascading principle, al fine di non minacciare la disponibilità di materia prima seconda per il settore industriale. Negli ultimi anni gli incentivi alla generazione di energia dalle biomasse hanno infatti prodotto un mercato delle materie prime alterato, in cui gli impianti manifatturieri hanno trovato difficoltà di approvvigionamento, visti i costi elevati. La termovalorizzazione dei rifiuti o residui in tale contesto è in una posizione privilegiata perché permette la generazione di energia rinnovabile senza interferire con altre lavorazioni*".

di *Giulia Ursino* ESCLUSIONI

"Conglomerato bituminoso. I chiarimenti del MATTM per l'EOW"

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

ABSTRACT

A seguito delle reiterate richieste degli *operatori del settore*, palesatesi anche attraverso l'invio di numerosi *quesiti interpretativi*, il Ministero dell'Ambiente si è finalmente risolto a fornire dei *chiarimenti*, in relazione al *Regolamento* – di recente emanazione – recante i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto del conglomerato bituminoso.

Delucidazioni resesi necessarie anche a fronte dei numerosi reimpieghi di tale residuo (ad es. nella realizzazione di manti stradali e pavimentazioni), che ne fanno un protagonista nella variegata materia dell'*end of waste*.

Ebbene le precisazioni fornite, come si vedrà nel corso della presente indagine, hanno per lo più il pregio di gettare luce sulle modalità di interazione di tale *Regolamento* con la normativa preesistente – ed in particolare con le disposizioni di cui al DM 5 febbraio 1998 - sancendo che se di conflitto di norme si vuol parlare, questo, di fatto, è solo apparente.

IN SINTESI

- **Con il DM 28 marzo 2018 n. 69, sono stati stabiliti i *criteri* specifici in presenza dei quali il *conglomerato bituminoso* dismette la sua qualifica di *rifiuto*, per ritornare ad essere considerato quale *bene;***
- **il DM in parola presenta determinati profili di sovrapposizione (quanto meno apparente), con le disposizioni di cui al DM 5 febbraio 1998;**
- **a far luce sulla vicenda è intervenuto il Ministero dell'Ambiente con la *Circolare* del 5 ottobre 2018 n. 16293;**
- **secondo il parere del Ministero, l'adozione del *Regolamento* ha determinato – per i rifiuti di *conglomerato bituminoso* – la cessazione dell'applicazione delle disposizioni di cui al DM 5 febbraio 1998, unicamente in relazione ai criteri afferenti alla *provenienza*, alle *caratteristiche* ed agli *scopi specifici* di reimpiego dello stesso;**
- **restano, invece, valide ed efficaci tutte le disposizioni del DM 5 febbraio 1998 inerenti i *limiti quantitativi,* le ulteriori *norme tecniche*, i *valori limite* ed infine le *prescrizioni autorizzative* di cui al Testo Unico Ambientale;**
- **pertanto, se di conflitto di norme si vuol parlare, questo è più apparente che reale.**

ESCLUSIONI di *Giulia Ursino*

1. La Circolare del 5 ottobre 2018

Il *conglomerato bituminoso*[1], caratterizzato per la sua alta e lavorabilità e per il suo (ri)utilizzo nella realizzazione di manti stradali e pavimentazioni, ha assunto un ruolo da protagonista nella regolamentazione dell'*End of Waste*, tanto che allo stesso è stato dedicato uno dei (pochi) Regolamenti Ministeriali, atto a disciplinarne i *criteri* al ricorrere dei quali il medesimo *cessa di essere qualificato come rifiuto*.

Ed invero, con il DM 28 marzo 2018 n. 69[2], sono stati stabiliti i *criteri* specifici in presenza dei quali il *conglomerato bituminoso* non è più *rifiuto*[3], per ritornare ad essere considerato quale *bene*, con tutte le conseguenze che da tale nuova qualifica discendono, prima fra tutte l'inapplicabilità della *Parte IV* del Testo Unico Ambientale (e di tutte le stringenti regole ivi previste in tema di *gestione dei rifiuti*).

Regolamento emanato in conformità a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 184-*ter* del TUA, il quale – dopo aver previsto che un rifiuto *cessa di essere tale* quando è stato sottoposto ad una operazione di *recupero* ed al ricorrere di una serie di *criteri specifici* – consente, in assenza della previsione di criteri comunitari, al Ministero dell'Ambiente di prevederne di propri, per *specifiche tipologie* di rifiuto. Precisando infine che, nelle more di detta emanazione continueranno ad applicarsi i criteri previsti rispettivamente dal DM 5 febbraio del 1998, per i *rifiuti non pericolosi*, e dal DM 12 giugno 2002 n. 161, per i *rifiuti pericolosi*.

Ebbene, vista tale articolata regolamentazione, che presenta determinati profili di sovrapposizione (quanto meno apparente) di norme, ci si è interrogati sul rapporto tra i criteri di cui al DM in commento e le previsioni di cui, nello specifico, al DM 5 febbraio 1998[4].

Da una interpretazione letterale della norma, sembrerebbe infatti emergere che, la previsione di tali *nuovi criteri*, ad opera del *Regolamento* del 2018, *sostituisca* ed *annulli* quelli di cui al DM 5 febbraio 1998. E così, i *criteri* di cui al punto 7.6. del DM da ultimo citato (5 febbraio 1998), che imponevano:

- quanto alla *tipologia*: i rifiuti costituiti da conglomerato bituminoso [CER170302].
- Quanto alla *provenienza*: dalle attività di scarifica del manto stradale mediante fresatura a freddo.
- Quanto alle *caratteristiche*: un rifiuto solido costituito da bitume ed inerti.
- Quanto alle *attività di recupero*:
  a. La produzione conglomerato bituminoso «vergine» a caldo e a freddo [R5];
  b. La realizzazione di rilevati e sottofondi stradali[5] [R5];
  c. La produzione di materiale per costruzioni stradali e piazzali industriali mediante selezione preventiva[6] [R5].

Risultano, ad oggi, sostituiti da quelli del DM 69/2018, che impone, tra l'altro:

- quanto alla *tipologia*: i rifiuti costituiti dalla miscela di inerti e leganti bituminosi [CER 170302].
- Quanto alla *provenienza*: da operazioni di fresatura a freddo degli strati di pavimentazione realizzate in conglomerato bituminoso; ovvero dalla demolizione di pavimentazioni realizzate in conglomerato bituminoso.
- Quanto alle *caratteristiche*: un rifiuto che risponde agli *standards* previsti dalle norme UNI EN 13108 (serie da 1-7) o UNI EN 13242 in funzione dello scopo specifico previsto.
- Quanto agli *scopi specifici* cui è comunemente utilizzato:

1 Art. 2 DM 69/2018: "*Conglomerato bituminoso: rifiuto costituito dalla miscela di inerti e leganti bituminosi identificata con il codice CER 17.03.02 e proveniente:*
1) da operazioni di fresatura a freddo degli strati di pavimentazione realizzate in conglomerato bituminoso;
2) dalla demolizione di pavimentazioni realizzate in conglomerato bituminoso".

2 DM 28 marzo 2018 n. 69 (*Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152*).

3 Salvo il caso in cui il conglomerato venga invece considerato quale *sottoprodotto*, ai sensi dell'art. 184-bis del Testo Unico Ambientale (Cfr. art. 1 DM 69/2018).

4 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*).

5 Con la precisazione che il *recupero* è subordinato all'esecuzione del *test di cessione* sul rifiuto tal quale secondo il metodo in allegato 3 al DM 5 febbraio 1998.

6 Ossia con macinazione, vagliatura, separazione delle frazioni indesiderate, eventuale miscelazione con materia inerte vergine, con eluato conforme al *test di cessione* secondo il metodo in allegato 3 al DM 5 febbraio 1998.

7 *Aggiornamento della comunicazione* effettuata ai sensi dell'articolo 216 o *istanza di aggiornamento* dell'autorizzazione ai sensi del Titolo III-bis della Parte II e del Titolo I, Capo IV, della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che deve essere presentata dal gestore dell'impianto autorizzato all'autorità competente, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del DM 69/2018 (Cfr. art. 6 DM 69/2008).

di *Giulia Ursino* ESCLUSIONI

a. per le miscele bituminose prodotte con un sistema di miscelazione a caldo nel rispetto della norma UNI EN 13108 (serie da 1-7);
b. per le miscele bituminose prodotte con un sistema di miscelazione a freddo;
c. per la produzione di aggregati per materiali non legati e legati con leganti idraulici per l'impiego nella costruzione di strade, in conformità alla norma armonizzata UNI EN 13242, ad esclusione dei recuperi ambientali.

Con la previsione poi di tutta una serie di *verifiche* da effettuarsi sui *rifiuti in ingresso* e sul *granulato di conglomerato bituminoso*.

Ma tale *sostituzione* si spinge sino a determinare la cessazione integrale – per il *conglomerato bituminoso* – dell'applicazione delle previsioni di cui al DM 5 febbraio 1998?

La questione è di non poco conto poiché impatta sull'applicabilità degli ulteriori ***limiti quantitativi*** previsti dall'Allegato 4, sulle ***norme tecniche*** di cui all'Allegato 5 e sui ***valori limite*** per le emissioni di cui all'Allegato 1, sub-allegato 2, del DM 5 febbraio 1998. Inoltre, impatta sull'aggiornamento dei ***titoli autorizzativi***7 - ai sensi degli artt. 214-216[8], del *Titolo III-bis*[9] della *Parte II* e del *Titolo I*, *Capo IV*[10] della *Parte IV* del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 – in termini di *obbligatorietà* o di *mera facoltà*.

A rispondere a tali interrogativi ci ha pensato il Ministero dell'Ambiente con la *Circolare* del 5 ottobre 2018 n. 16293, con la quale ha stabilito che: "*il DM n. 69 disciplina solo i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto nelle attività che il DM 5 febbraio 1998 prevede al punto 7.6.3. lettera a), b), e c) dell'Allegato 1, non potendo, visto il tenore della delega che si legge al comma 2 dell'art. 184-ter, incidere su aspetti quantitativi e condizioni necessari per poter operare in procedure semplificate di recupero*".

Con ciò a dire che l'adozione del *Regolamento* Ministeriale in parola ha determinato – per i rifiuti di *conglomerato bituminoso* – la cessazione dell'applicazione delle disposizioni di cui al DM 5 febbraio 1998, unicamente in relazione ai criteri afferenti alla *provenienza*, alle *caratteristiche* ed agli *scopi specifici* di reimpiego dello stesso (Punto 7.6. dell'Allegato 1-Sballegato 1). Restano, invece, valide ed efficaci tutte le disposizioni del DM 5 febbraio 1998 inerenti i *limiti quantitativi,* le ulteriori *norme tecniche* di cui all'Allegato 5, i *valori limite* delle emissioni di cui all'Allegato 1, sub-allegato 2, ed infine le *prescrizioni autorizzative* di cui al Testo Unico Ambientale. Con la conseguenza che, l'aggiornamento dei titoli autorizzativi deve ritenersi un obbligo, e non una mera facoltà.

Inoltre, nella suddetta *Circolare*, il Ministero si è premurato altresì di chiarire che:

- per "*laboratorio certificato*", ai fini del Regolamento, si intende un laboratorio dotato di certificato rilasciato ai sensi della norma UNI EN ISO 9001:2015;
- con il termine "*strade*", ai fini del Regolamento, si intendono "*tutti i manufatti stradali*";
- per "*cantiere di provenienza*", ai sensi dell'Allegato 2 al DM in commento, si intende "*il cantiere di provenienza del fresato*".

Un chiarimento pregevole, dunque, anche a fronte delle numerose (e concrete) difficoltà incontrate dagli *operatori del settore,* che contribuisce a gettare luce sulle modalità di interazione di tale *Regolamento* con la normativa preesistente, sancendo che se di conflitto di norme si vuol parlare, questo è solo apparente.

***

CONCLUSIONI

Il Ministero con la *Circolare* del 5 ottobre 2018 contribuisce a fornire *chiarimenti* in ordine al Regolamento, di recente emanazione, recante i *criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto* del *conglomerato bituminoso* (DM 69/2018). Nello specifico, ne sancisce le modalità di interazione con il DM 5 febbraio 1998, prevedendo la cessazione dell'applicazione delle disposizioni di quest'ultimo, unicamente in relazione ai criteri afferenti alla *provenienza*, alle *caratteristiche* ed agli *scopi specifici* di reimpiego del conglomerato. Ne emerge la fotografia di un sistema, in cui il conflitto tra le due norme (DM 69/2018 e DM 5 febbraio 1998) è più apparente che reale.

8 Procedure semplificate.
9 Autorizzazione Integrata Ambientale.
10 Autorizzazione Unica Ambientale.

"Sull'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: la legge di conversione del c.d. Decreto Genova"

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

ABSTRACT

La contestata tematica dell'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione si arricchisce di un capitolo ulteriore.

Ed invero, con legge di conversione L. 16 novembre 2018, n. 130, il Governo - nell'attesa di un intervento normativo - è intervenuto sull'art. 41 *"Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi da depurazione"* del c.d. Decreto Genova che nel ritenere applicabili i limiti previsti dal D. lgs. n. 99/1992 per l'utilizzo in agricoltura dei fanghi da depurazione stabiliva come unica eccezione gli idrocarburi, ampliando anche ad altre sostanze tale esclusione e fissando per tutti gli elementi elencati dei limiti diversi.

Ciò ha riaperto il dibattito sulla materia tra chi ritiene applicabili ai fanghi i parametri delle CSC, di cui al D.Lgs. 152/2006, negando alle Regioni la fissazione di limiti inferiori e chi, invece, considera non applicabili e non adeguati detti parametri, consentendo alle Regioni di apporre limiti ulteriori rispetto a quelli di cui al D.Lgs. 99/1992.

Rimangono, pertanto, i dubbi di tale intervento di natura emergenziale in attesa che il legislatore si occupi di una revisione della materia.

IN SINTESI

- **l'art. 41 *"Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi da depurazione"* del c.d. Decreto Genova è intervenuto sul tema dell'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione;**
- **nello specifico, la nuova norma prevede 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;**
- **con la legge di conversione L. 16 novembre 2018, n. 130 (in S.O. n. 55, relativo alla G.U. 19/11/2018, n. 269) il suddetto articolo ha subito delle modifiche;**
- **il legislatore ha, infatti, ampliato il *range* delle sostanze che fanno eccezione all'applicazione dei limiti del D. Lgs. 99/1992;**
- **tuttavia, rimangono i dubbi di una norma emergenziale – quale quella in commento – che, in ogni caso, auspica essa stessa un intervento riformatore del legislatore sulla materia.**

di *Giulia Todini* FERTIRRIGAZIONE

1. Sulla legge di conversione

Come noto lo scorso 29 settembre è entrato in vigore il c.d. Decreto Genova che, invero, oltre a prevedere interventi di ripristino del territorio interessato dopo il crollo del ponte Morandi, si occupa trasversalmente di ulteriori e diversi aspetti che esulano dalla gestione di tale emergenza.

In particolare, l'art. 41 "*Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi da depurazione*" del suddetto Decreto è intervenuto sul tema dell'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione, il quale negli ultimi anni, anche in conseguenza di interventi giurisprudenziali non sempre (invero, quasi mai) concordi ha lasciato spazio a numerose polemiche tra gli interessati[1].

Nello specifico, la nuova norma prevede 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[2], fatta eccezione unicamente per gli idrocarburi, rispetto ai quali viene fissato il limite di 1000 mg/kg (tal quale), da ritenersi comunque rispettato in caso di valori negativi nella ricerca dei marker cancerogeni.

Ebbene, ad oggi tale Decreto è pienamente operativo grazie alla legge di conversione L. 16 novembre 2018, n. 130[3] (in S.O. n. 55, relativo alla G.U. 19/11/2018, n. 269).

Tuttavia, con la Legge di Conversione il legislatore ha modificato l'art. 41 ampliando le eccezioni all'imposizione del limite fissato dal d.lgs. n. 99/1992.

Tali imposizioni, infatti, non riguardano più soltanto gli idrocarburi, come nella previgente versione, ma anche:

- gli idrocarburi *policiclici aromatici* (IPA): sommatoria degli IPA elencati nella tabella 1 dell›allegato 5 al titolo V della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152=6 (mg/kg SS)
- le *policlorodibenzodiossine* e i *policlorodibenzofurani* (PCDD/PCDF): PCDD/PCDF + PCB DL =25 (ng WHO-TEQ/kg SS);
- i *policlorobifenili* (PCB): =0,8 (mg/kg SS)
- il *Toluene*: =100 (mg/kg SS)
- il *Selenio*: =10 (mg/kg SS)
- il *Berillio*: =2 (mg/kg SS)
- l'*Arsenico*: <20 (mg/kg SS)
- il *Cromo totale*: <200 (mg/kg SS)
- il *Cromo VI:* <2 (mg/kg SS)

Per i parametri PCDD/PCDF + PCB DL viene richiesto il controllo analitico almeno una volta all'anno.

Resta fermo il parametro sugli idrocarburi C10-C40, il cui limite da rispettare, di 1000 mg/kg tal quale: questo limite, chiarisce il Decreto Genova anche alla luce della Legge di Conversione, 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 (Regolamento CLP) richiamata nella decisione 955/2014/UE della Commissione del 16 dicembre 2008. La Legge di conversione si limita, poi, ad aggiungere che ciò è stato specificato nel parere dell'Istituto superiore di sanità protocollo n. 36565 del 5 luglio 2006, e smi.

*

Pertanto, seppur il legislatore invoca ("*in attesa di una revisione della normativa*") un intervento del Governo sul punto, intanto con la legge di conversione ha ampliato il *range* delle sostanze (eccezioni) cui non si applicano i limiti previsti dall'ormai "datato" d. lgs. n. 99/1992, lasciando aperti gli interrogativi degli operativi del settore.

Un intervento, quello della legge di conversione, dunque, che non ha la pretesa di orientare alla soluzione dei dubbi che tale disciplina serba, ma che, lasciando ampio spazio ad una radicale revisione della normativa sull'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione, ne individua, in ogni caso, l'attuale visione del legislatore.

CONCLUSIONI

In conclusione, appurata la natura emergenziale della norma in commento - così come inserita all'interno del Decreto Genova - ci si augura quanto prima un intervento programmato e strutturato del Governo, volto a porre rimedio alle problematiche che tale materia pone, nonché alla attuale situazione di caos applicativo dovuta, da un lato, ad una normativa specifica ormai datata (D.Lgs. 99/1992) e, dall'altro, al contrasto giurisprudenziale emerso negli ultimi anni sul tema[4] che assicuri la piena tutela ambientale, nel rispetto, e nel giusto contemperamento, dei principi di prevenzione, precauzione e proporzionalità.

1 Sul punto "*L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: caos applicativo di una normativa pacificamente ritenuta inadeguata alla tutela ambientale*" di V. Bracchi in Ambiente Legale Digesta n. 5/18.

2 DECRETO LEGISLATIVO 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.**

3 LEGGE 16 novembre 2018, n. 130 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, 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*".

4 Sul punto "*L'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione: caos applicativo di una normativa pacificamente ritenuta inadeguata alla tutela ambientale*" di V. Bracchi in Ambiente Legale Digesta n. 5/18.

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**

2.

focus

SOMMARIO

- **2.26. L'alba del diritto agroalimentare: principi europei ed applicazione pratica**
  di *Gianluca Guerrini* 1030
- **2.27. La riparazione del danno ambientale e l'accertamento del nesso di causalità: la probabilità contro la certezza**
  di *Giovanna Galassi* 1039
- **2.28. Incentivazione della produzione del biometano da FORSU**
  di *Stefano Cresta* e *Anteo Massone* 1045
- **2.29. L'Audit Ambientale tra *compliance* e *performance***
  di *Giovanni Trotto* 1051
- **2.30. La gestione dei serbatoi interrati: prevenire è meglio che curare**
  di *Giulia Ursino* 1061
- **2.31. Il riordino del sistema trasparenza. Accesso civico e accesso documentale: le differenze. Problematiche in materia ambientale**
  di *Sabrina Tosti* 1074

L'alba del diritto agroalimentare: principi europei ed applicazione pratica

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

ABSTRACT

Il contributo mira a mettere in rilievo le basi su cui si fondano gli attuali principi del diritto alimentare e alla sua interconnessione con il diritto ambientale; viene fatto un riepilogo del Regolamento Ue 178 del 2002, dando particolare rilievo all'analisi del rischio e al principio di precauzione.

Viene poi brevemente esaminato come viene recepito in Italia tale Regolamento e la sua correlazione con la Direttiva 2018/851 in materia di Responsabilità estesa del produttore e rifiuti.

Emerge come il legislatore europeo nell'ottica di conciliare l'economia circolare, la protezione dell'ambiente e la tutela del consumatore voglia istituire le basi di una *"politica nutrizionale"*, che possa aiutare non solo a prevenire malattie, ma anche equilibrare la dieta del cittadino comunitario fornendogli gli strumenti per avere una corretta conoscenza della materia alimentare.

IN SINTESI

- **Nella continua evoluzione del diritto, negli anni 2000 si forma e nasce l'idea del diritto agroalimentare, finalizzato a tutelare il consumatore "finale" e a regolare il mercato alimentare conciliando la libera circolazione delle merci con la necessità di tutelare e controllare i prodotti alimentari;**
- **dopo una serie di continue innovazioni legislative viene emanato a seguito del Libro Verde, Regolamento(CE) n.178/2002 del Consiglio e del Parlamento Europeo, dove vengono stabiliti i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare;**
- **di grande rilievo sono gli strumenti dell'analisi del rischio e del principio di precauzione, i quali servono a prevenire il diffondersi di crisi alimentari;**
- **nell'ambito di una corretta gestione dei rifiuti e del controllo del prodotto, l'alimento deve essere monitorato dagli operatori del sistema e dal suo produttore in tutte le fasi della sua vita.**

di *Gianluca Guerrini* ALTRO

1. Introduzione al Diritto agroalimentare: origini e caratteristiche dell'istituto

L'alimentazione è un elemento fondamentale della nostra società. La sua tutela e l'apposizione di forme di protezione specifiche costituiscono la necessaria risposta del legislatore alle numerose e crescenti esigenze del settore, che ormai si connota per logiche regolatorie, applicative e interpretative sue proprie che lo rendono autonomo e differenziato dagli altri ambiti regolatori del diritto.

È indispensabile fornire alcune imprescindibili definizioni. Cominciamo dall'alimento: è tale "*qualsiasi sostanza o prodotto, trasformato, non trasformato o parzialmente trasformato, destinato a essere ingerito dagli esseri umani(...); all'interno di queste sostanze vi rientrano anche bevande, liquidi, gomme da masticare e in genere ogni prodotto che intenzionalmente viene incorporato nel cibo durante la sua preparazione e trattamento*"[1]. **L'alimento si inserisce all'interno della catena alimentare, la cui gestione e controllo sono posti al centro della legislazione agroalimentare**: ciò in quanto **il cibo può essere oggetto di contaminazione in numerosi fasi della filiera produttiva –** si pensi alla coltivazione (con l'uso di fitofarmaci) o alla successiva lavorazione delle materie prime (con l'aggiunta di additivi, o nella trattazione dei prodotti) **– e ad opera di numerose fonti di inquinamento**, che possono colpire tutte le matrici ambientali, aria compresa[2]. Inoltre, la globalizzazione del mercato alimentare ha determinato un aumento di immissione (accidentale o volontaria) di sostanze inquinanti nel cibo, con conseguente pericolo per la salute dei consumatori. A causa della velocità della globalizzazione, la capacità delle Autorità di pubblica sicurezza di applicare adeguate misure di gestione e controllo è diventata determinante e, purtroppo, non sufficientemente rapida, al punto da non riuscire sempre a contrastare la crescente diffusione di nuovi agenti patogeni derivanti dalla industrializzazione dei prodotti alimentari e dall'agricoltura intensiva che catalizza la comparsa e diffusione di nuovi patogeni).

Altro settore cui prestare molta attenzione è quello delle **frodi alimentari. Adulterazione, sofisticazione e contraffazione**, oltre a ledere gli interessi degli operatori del mercato, possono anche arrivare ad arrecare danni alla salute: di maggiore pericolosità, per altro, sono proprio gli alimenti che contengono sostanze lecite, ma in quantità maggiori rispetto a quelle consentite dalla legge (ad esempio, metanolo nel vino o latte contenente melamina[3]).

***

2. L'Europa e la sicurezza alimentare: dal Libro Verde al Reg.(CE) n.178/2002

Per far quindi fronte alle sempre maggiori esigenze di controllo e prevenzione, in ambito di sicurezza alimentare, l'Europa nel corso degli anni ha cominciato ad adottare svariate misure e strumenti. Bisogna ricordare, infatti, che fin dalla sua nascita il diritto comunitario ha favorito la libera circolazione delle merci all'interno del mercato unico europeo. Rientrando, ovviamente, anche il settore alimentare in tale mercato, vi sono state numerose crisi alimentari che già da fine degli anni '80 hanno colpito i paesi europei. Torna alla memoria il famoso esempio della c.d. *Sindrome della Mucca Pazza* che, dopo aver raggiunto proporzioni endemiche in Inghilterra, è stato centro dell'attenzione delle autorità di sicurezza pubblica degli Stati membri e della comunità europea a causa del possibile collegamento tra la malattia che colpiva il cervello dei bovini (l'encefalopatia spongiforme bovina c.d. *BSE*) e la variante umana.

A seguito di questi e altri episodi è cominciato un lavoro di progettazione, in ambito europeo, un'attività che prevedeva la creazione di normative finalizzate a individuare i principi a cui un futuro e probabile 'diritto alimentare europeo' avrebbe dovuto uniformarsi: l'obiettivo di base era quello di contemperare la libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione Europea con l'esigenza di tutela del consumatore. Nasce così il Libro Verde sui *"Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione Europea"*[4], in cui viene da subito precisato che "*un elevato livello di sicurezza e un efficace controllo pubblico è necessario per garantire che l'offerta di prodotti alimentari risponda a criteri di sicurezza e di integrità e per garantire un'effettiva tutela degli altri interessi dei consumatori*".

1 Art. 2 del Reg. (CE) n.178/2002.
2 L.Foffani, e al., La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea, pagg.13-15.
3 La melamina è una sostanza usata nell'industria della plastica per la formazione di resine che trova impiego anche nella produzione di materiali a contatto con alimenti e medicinali; è inoltre impiegata nella produzione di colle, tessuti, ritardanti di fiamma, fertilizzanti. Essendo costituita per oltre il 60% di azoto, è utilizzata in maniera fraudolenta per simulare la presenza di elevati contenuti di proteine negli alimenti. Viene generalmente eliminata dal nostro organismo per via renale, quindi vi è il rischio che causi la formazione di calcoli e complicanze, con effetti molto gravi per la salute.
4 Documento COM[97]176 def. del 30/04/1997; Giorgio Rusconi, *Diritto Alimentare*, pag. 2.

Al Libro Verde seguirà poi, nel 2000, il *"Libro Bianco sulla sicurezza alimentare"* che contiene ed esplicita priorità, obiettivi e progetti della nuova legislazione alimentare europea. Di fondamentale importanza poiché propone come **principio** cardine il **controllo dell'intera filiera** (c.d. *dai campi alla tavola*) e di ogni comparto che interessa il settore alimentare.

Si arriva infine al ***"Regolamento(CE) n.178/2002"***, dove vengono stabiliti i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (da ora in avanti, AESA o EFSA) e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Analizziamo ora la struttura del Regolamento. I primi articoli (precisamente dall'art. 1 all'art. 5) contengono: finalità e campo di applicazione del regolamento; varie definizioni, tra cui quella di alimento (sopra riportata), utili a comprendere meglio il Regolamento; e infine gli obiettivi generali.

Da questi primi articoli emerge come e in che modo il Regolamento codifica il sopracitato **principio del controllo dell'intera filiera**, alla base del Libro Bianco, nel cui concetto è insita la volontà e l'impegno mantenere monitorato ogni fase della filiera alimentare per garantire la circolazione nel mercato europeo; pertanto il campo di applicazione consiste nella disciplina di "*tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati*"[5]. Possiamo dedurre quindi che **la finalità è assicurare un elevato livello di tutela del consumatore**, nello specifico il Regolamento si riferisce al *"consumatore finale di un prodotto alimentare che non utilizzi tale prodotto nell'ambito di un'operazione o attività di un'impresa del settore alimentare"*[6]. Si può affermare che quest'ultima definizione, per il contesto in cui è collocata, assurge a nozione generale per l'intero diritto alimentare, non solo perché il Reg. n.178/2002 contiene i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare[7], ma anche perché tale definizione è espressamente richiamata da numerosi e rilevanti atti di diritto alimentare derivato[8].

L'art. 6, invece, merita un'analisi più approfondita, poiché qui si **fa riferimento alla determinazione quantitativa o qualitativa del rischio associato ai pericoli in cui si incorre nel diritto alimentare.**

***

2.1. Analisi del rischio: art. 6 del Reg.(CE) n. 178/2002

Uno degli **elementi più innovativi** e rilevanti introdotti dal Reg. (CE) n. 178/2002 è rappresentato dall'**inserimento dell'analisi del rischio** tra i "*Principi generali della legislazione alimentare*". Pur in assenza di una scala gerarchica, il principio dell'analisi del rischio (il primo ad essere elencato nell'art. 5 del Regolamento) assume un ruolo fondamentale all'interno della legislazione alimentare.

L'analisi del rischio viene ad essere quel processo costituito dalle tre componenti interconnesse della valutazione, gestione e comunicazione del rischio[9], si atteggia a meccanismo con il quale il legislatore UE si propone di mantenere un equilibrio tra l'esigenza di garantire un elevato livello di tutela della salute e dei consumatori, da un lato, e quella di assicurare la libera circolazione delle merci, dall'altro. Emerge chiaramente tale scopo, laddove, si identifica l'analisi del rischio in una *"metodologia sistematica per definire provvedimenti, o altri interventi a tutela della salute, efficaci, proporzionati e mirati"*[10].

"Ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, ***la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio****, tranne quando ciò non sia confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento*"[11].

Ma che cos'è il rischio? Il **concetto di rischio** viene definito come *" la funzione della probabilità e delle gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo"*; scendendo più a fondo, è importante descrivere il **concetto di pericolo**, definito come *"ogni agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute"*[12].

5 Art. 1, n.3 del Reg. (CE) n.178/2002; art. 4, n.1 del Reg. (CE) n.178/2002.
6 Art. 3, n.18 del Reg. (CE) n.178/2002.
7 G. De Cristofaro, *I contratti del consumo alimentare*, pag. 42.
8 vd. reg. (CE) n.1829/2003 sugli alimenti e mangimi geneticamente modificati; Reg. (CE) n. 1825/2000 sull'etichettatura delle carni bovine; Reg. (CE) n. 1924/2006 sulle indicazioni nutrizionali e salutistiche fornite sui prodotti alimentari; Reg. (CE) n. 1332/2008 sugli enzimi alimentari; Reg. (CE) n. 1333/2008 sugli additivi alimentari; Reg. (CE) n. 834/2007 sulla produzione biologica; art. 2 del Reg. (UE) n. 1169/2011 sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.
9 Art. 3 n. 10 del Reg. (CE) n. 178/2002.
10 Considerando n. 16 al Reg. (CE) n. 178/2002.
11 Art. 6, par. 1, del Reg. (CE) n.178/2002.
12 Art. 3, n. 9 del Reg. (CE) n.178/2002.

Sulla natura dei rischi che devono essere considerati oggetto del sistema di analisi del rischio ha giocato un ruolo fondamentale la giurisprudenza comunitaria, che ha ribadito in più di un'occasione che:" *il **rischio può essere anche solo potenziale** , non essendo detto che la lesione sia attuale o si verificherà, **ma non può mai essere meramente ipotetico, ossia sprovvisto di qualsivoglia fondamento tecnico-scientifico***"[13]. In sostanza l'introduzione del principio di analisi del rischio si risolve in un limite al potere discrezionale di cui gode il legislatore, premesso che tutte le misure in materia di sicurezza alimentare adottate devono possedere un adeguato "fondamento scientifico"[14].

Procediamo quindi facendo un esame sistematico delle tre fasi dell'analisi del rischio: valutazione, gestione e comunicazione.

- **Valutazione del rischio** (risk assessment): definita come il *"processo su base scientifica costituito da quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio"*[15].

  Essa non è altro che un complesso di attività di carattere tecnico-scientifico volte a individuare e caratterizzare i rischi per la salute che possono derivare dall'assunzione di taluni alimenti (o mangimi) sulla base dei dati scientifici disponibili in un determinato momento storico[16]. Queste valutazioni di ordine tecnico-scientifico, rimesse in via generale all'EFSA, costituiscono la base per successive adozioni di misure di gestione del rischio, volte a prevenire, eliminare o perlomeno diminuire i rischi nel settore alimentare, evitando così che si verifichino conseguenze dannose per la salute di persone e animali.

  Lo scopo principale della valutazione del rischio è quindi quello di fornire informazioni sufficientemente affidabili e fondate per poter gestire un eventuale rischio e, in particolare, stimare se alla luce delle informazioni scientifiche disponibili il livello di rischio considerato accettabile sia stato superato[17].

- **Gestione del rischio** (risk management): definito come "*il processo, distinto dalla valutazione del rischio, consistente nell'esaminare alternative d'intervento consultando le parti interessate, tenendo conto della valutazione del rischio e di altri fattori pertinenti e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e controllo*"[18]. I risultati che emergono dalla valutazione del rischio e le opinioni dell' EFSA sono alla base di una pianificazione corretta della strategia di gestione del rischi, che preveda la scelta delle misure più idonee a prevenire o controllare un rischio legato al consumo di alimenti o mangimi. Resta inteso che l'adozione di determinate misure destinate a gestire un rischio e che prevedono una limitazione o restrizione della libera circolazione delle merci può essere giustificata soltanto da rischi reali e deve essere conforme ai principi di non discriminazione e di proporzionalità nonché basarsi su di un esame dei vantaggi e degli oneri che ciascuna misura comporti[19].
- **Comunicazione del rischio** (risk communication): terza e ultima componente dell'analisi del rischio, essa consiste sotto il profilo sostanziale in uno scambio interattivo tra le parti interessate di informazioni, pareri e segnalazioni sulla valutazione del rischio e sulle decisioni in materia di gestione del rischio. La comunicazione viene definita come *"lo scambio interattivo, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio, tra i responsabili della valutazione del rischio, responsabili della gestione del rischio, consumatori, imprese alimentari e del settore mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio"*[20].

  Trattandosi di un'attività che si esplica lungo il corso di tutto il processo di analisi del rischio,

13 Tribunale di I grado, sentenza dell'11/09/2002 in causa T-13/99, pag. II-3305, punti 144-145; Corte di Giustizia UE, sentenza del 9/09/2003, in causa C-236/01, pag. I-8105, punti 106-107.
14 Considerando n. 9, 18, 19, 32 del Reg. (CE) n. 178/2002.
15 Art. 3, n.11, al Reg. (CE) n.178/2002.
16 A.Macrì e al., *La valutazione scientifica del rischio. I criteri di valutazione del rischio alimentare,* in *Alimenta*, 11-12/2009, pag. 227.
17 L. Costato e al., *Compendio di Diritto Alimentare,* VII ed., pagg. 85 e ss.
18 Art. 3, n. 12 al Reg. (CE) n.178/2002.
19 L. Costato, *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare,* pagg. 32 e ss.
20 Art. 3, n. 13 al Reg. (CE) n.178/2002.

nel settore alimentare la comunicazione del rischio spetta sia all'EFSA, in qualità di organo incaricato della valutazione dei rischi, sia alla Commissione, la quale è responsabile in merito alla comunicazione delle misure adottate in funzione di gestione del rischio. Significativo, sotto questo profilo, il ruolo giocato dagli Stati membri: essi, infatti, sono talora destinatari di specifici obblighi di informazione e di comunicazione del rischio (vd. ad esempio, Sistema di Allarme Rapido c.d. RASFF).

In conclusione, le tre componenti interconnesse dell'analisi del rischio sono volte a fornire una metodologia sistematica per definire provvedimenti (o altri interventi a tutela della salute) efficaci, proporzionati e mirati[21].

***

2.2. Il principio di precauzione: l'art. 7 del Reg.(CE) 178/2002

Che cos'è il principio di precauzione? Il principio di precauzione può essere definito come quello strumento di gestione che definisce una condotta cautelativa per quanto riguarda alcune scelte politiche ed economiche in settori di interesse rilevante: sorge infatti nell'ambito del diritto internazionale ambientale (vd. Carta Mondiale della Natura adottata nel 1982 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite).Facendo una breve ricostruzione storica, in Europa inizialmente viene menzionato in materia di protezione dell'ambiente nell'art 174 par. II del Trattato CE (dove però non è definito) e successivamente all'art. 191 TFUE dove viene affermato che *"la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto delle diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'"*. Possiamo affermare che tale principio nasce con l'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente, grazie a prese di posizione preventive in caso di rischio. Come vedremo, è stato poi esteso anche alle politiche del diritto alimentare, per tutelare la salute dei consumatori e degli animali, oltre a garantire anche un equilibrio tra sfruttamento del territorio a fini agricoli e tutela dei vegetali.

Veniamo quindi al Regolamento, iniziando dal Considerando 21 dove è possibile notare il rilievo che tale principio ha, viene infatti constatato che *"nei casi specifici in cui vi è un rischio per la vita o per la salute, ma permane una situazione di incertezza sul piano scientifico, il principio di precauzione costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità"*.

Leggendo l'art. 7 del Regolamento, rubricato "Principio di Precauzione", viene individuato in tale principio uno strumento cardine della disciplina sulla sicurezza alimentare[22]; nel caso ci sia la "*possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico"* è possibile adottare "*misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa che ulteriori informazioni scientifiche divengano disponibili per compiere una valutazione più esauriente del rischio"*[23]. Nel paragrafo seguente viene affermato che "*Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito dalla Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti (...)"*[24].

L'art.7 ipotizza quindi che, nel caso in cui un alimento/prodotto, un fenomeno o un procedimento rischiano di avere conseguenze dannose per la salute, alle istituzioni competenti venga data la facoltà (cioè vi è discrezionalità) di decidere se adottare misure di carattere 'provvisorio'(il carattere provvisorio è ribadito nel par. 2 dell'art. 7); nel secondo paragrafo viene anche affermato che il principio di precauzione non può però prescindere dal principio di proporzionalità, il quale ha particolare importanza nel caso di poteri che influiscono negativamente nella sfera giuridica del destinatario (sanzioni, imposizioni di obblighi, ecc.), e richiede che l'autorità o l'amministrazione diano un giudizio su una determinata opera. Il principio di proporzionalità, che è guidato dai criteri di idoneità, necessarietà e adeguatezza della misura prescelta, è ciò che consente di effettuare la decisione più equilibrata in situazioni di emergenza.

Il principio di precauzione rientra nell'alveo dell'analisi del rischio, all'art.6 del Regolamento, e più nello specifico nel quadro della gestione del rischio, ovvero nella fase di presa di decisione[25].

21 Considerando n. 17 al Reg. (CE) n. 178/2002.
22 L'articolo 7 è di fondamentale importanza, poiché per la prima volta nel settore alimentare vi è un esplicito riferimento al principio di precauzione.
23 Art. 7, par. 1 al Reg. (CE) n.178/2002.
24 Art. 7, par. 2 al Reg. (CE) n.178/2002.
25 Giorgio Rusconi, *Diritto Alimentare*, Casistica: il principio di precauzione e il caso degli OGM, pag. 588.

È il caso di richiamare il sopracitato esempio della c.d. *Sindrome della* M*ucca Pazza:* la Corte di Giustizia UE[26] ha, in tale occasione, confermato la validità della decisione della Commissione di vietare l'esportazione dal regno Unito di bovini, carni bovine e dei prodotti ad essi derivato fondando la sua decisione non solo sul diritto derivato (ha infatti ripreso alcune direttive in materia veterinaria che autorizzano la Commissione ad adottare tutte le misure necessarie per evitare la circolazione di prodotti rischiosi alla saluta dell'uomo e degli animali)[27], ma anche sul principio di proporzionalità, interpretato alla luce di un richiamato principio di precauzione tratto dalle norme ambientali.

La stessa Commissione precisa che il principio di precauzione può essere invocato solo nel caso in cui si ravvisi un rischio potenziale e non giustifica una presa di decisione arbitraria da parte delle autorità che lo applicano; tale principio quindi è giustificato solo all'avverarsi di 3 condizioni:

- l'identificazione di effetti potenzialmente negativi;
- la valutazione dei dati scientifici disponibili;
- l'ampiezza dell'incertezza scientifica[28].

Come visto la Corte di Giustizia, tramite la sua giurisprudenza, ha dato un grande rilievo e impulso al principio di precauzione e alla sua concreta applicazione, viene affermato infatti che "*possono essere adottate misure di tutela in conformità all'art. 12 del Reg. n. 258/97, interpretato alla luce del principio di precauzione, ancorché la realizzazione di una valutazione scientifica dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, si riveli impossibile a causa dell'insufficienza dei dati scientifici disponibili.(...)Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità nazionali riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare che siano offerti sul mercato nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana(...)*.[29].

Il principio di precauzione, in ultima analisi, rappresenterebbe un punto di equilibrio fra la tutela della salute e dei consumatori e la libera circolazione degli alimenti in tutte quelle ipotesi nelle quali possano mancare elementi scientificamente certi e definitivi per impedire la circolazione di alimenti la cui natura, pericolosa o meno, può essere messa in dubbio.

In ogni caso il ricorso al principio di precauzione non permette di assumere misure arbitrarie né di prescindere agli altri principi cardine della comunità europea quali il principio di buona gestione del rischio, di proporzionalità, di non discriminazione e coerenza. Inoltre per un'azione precauzionale è fondamentale procedere a una valutazione del rischio, che sia fondata su elementi scientifici da cui emerga un rischio anche solo potenziale, purché non meramente ipotetico[30].

Infine, va detto che ci sono stati casi in cui, **in mancanza di certezze scientifiche**[31], **è stato ritenuto legittimo** applicare il **principio 'tolleranza zero'** da parte di una normativa nazionale che prevedeva il divieto totale di un determinata sostanza in specifici alimenti[32].

***

2.3. Il consumatore e il principio di trasparenza: art. 8-10 del Reg.(CE) n. 178/2002

Il consumatore finale, rimane oggetto centrale del Reg. CE n.178/2002, e viene costantemente richiamata la tutela della salute dello stesso, in particolare cercando di prevenire[33]:

- le pratiche fraudolente o ingannevoli, con riferimento alla normativa in materia di etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari e dei mangimi;
- l'adulterazione degli alimenti ed ogni manipolazione che modifichi in diversa misura la composizione degli alimenti[34].
- ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore.

Un sistema di tutela del consumatore non può pre-

26 Corte di Giustizia UE, sentenza del 05/05/1998, in causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione (mucca pazza I).*
27 L. Costato e al., *Compendio di Diritto Alimentare,* VII ed., pagg. 106 e ss.
28 http://www.comparazionedirittocivile.it/prova/files/marchese_principio.pdf
29 Corte di Giustizia UE, sentenza del 09/09/2003, in causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia e altri c. Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri.*
30 L. Gradoni, *Commento all'art. 7*, in *La Sicurezza alimentare nell'Unione Europea*, Commentario al Reg. (CE) n.178/2002.
31 G. Rusconi, *Diritto Alimentare,* pagg. 10 e ss.
32 Corte di Giustizia UE, sentenza del 06/06/1984 in causa C-97/83, *Procedimento penale contro CMC Melkunie BV.*
33 Art. 8 del Reg. (CE) n.178/2002.
34 Artt. 14-15 del Reg. (CE) n.178/2002.

scindere da un adeguato impianto di controlli ufficiali e un efficace apparato sanzionatorio[35].

Proprio per tutelare gli interessi dei consumatori la sezione 2 del Capo II del Reg. (CE) n. 178/2002 è dedicata al principio di trasparenza[36], che si può suddividere in due diversi aspetti:

- consultazione dei cittadini;
- informazione dei cittadini.

***

2.4. I requisiti generali della legislazione alimentare: art. 14-21 del Reg.(CE) n. 178/2002

L'art. 14 del Regolamento introduce i requisiti di sicurezza degli alimenti, l'introduzione recita che "*gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato*"[37], quindi in altre parole viene affermato che solo i prodotti sicuri possono validamente essere immessi sul mercato e circolare in esso liberamente. Se vogliamo determinare se un alimento è dannoso per la salute, basta domandarsi che cosa si può verificare se il consumatore assimila un determinato alimento.

Il legislatore comunitario invita a focalizzarsi sull'uso che il consumatore potrà fare dell'alimento (non sempre determinati prodotti vengono consumati), agli effetti immediati e no sul consumatore stesso, se si possono verificare effetti tossici cumulativi e anche alle particolari sensibilità di specifiche categorie di consumatori a cui l'alimenti è rivolto (es. lattanti, diabetici o celiaci). Richiamando i predetti principi di trasparenza e informazione, il legislatore quindi considera fondamentale, nel campo della sicurezza alimentare il ruolo giocato dalla presentazione, pubblicità ed etichettatura degli alimenti che non devono in alcun modo trarre in inganno i consumatori, dato il rischio per la salute che potrebbe conseguirne[38].

Tra i requisiti generali, che vengono enunciati in questi articoli e a cui la normativa europea e di ciascuno stato membro deve uniformarsi, un aspetto rilevante è assunto dalla **rintracciabilità** enunciata all'art. 18. Essa viene definita come "*la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione*"[39]. Si tratta di un sistema di controllo applicabile a tutti gli operatori del settore alimentare e di quello di mangimi per tutte le categorie di alimenti e mangimi (e più in generale di tutte le sostanze destinate a far parte di un alimento o mangime), che consente di monitorare la filiera alimentare nella sua interezza, mediante raccolta e trasmissione di determinate informazioni che consentano di ricostruire il percorso di un determinato prodotto alimentare o mangime nelle fasi di produzione, trasformazione, immagazzinaggio, trasporto e commercializzazione. Tale sistema rende possibile identificare l'operatore a monte(da cui il prodotto proviene), gli operatori che sono intervenuti nelle fasi successive e l'operatore a valle(al quale l'azienda ha fornito l'alimento mangime)[40].

In conclusione, dai requisiti generali emerge la volontà del legislatore comunitario di introdurre una **responsabilizzazione dell'operatore del settore alimentare e dei mangimi** ("*la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo*")[41].Vengono previsti molteplici obblighi che non si esauriscono solo nella fase di immissione in commercio degli alimenti, ma proseguono durante tutto la "*catena dell'alimento*" (sotto molti punti di vista, tale normativa è simile a quella dei Rifiuti) fino al consumatore. Se un operatore del settore ritenga o abbia motivo di credere che un alimento dallo stesso importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito e non più sotto il suo controllo immediato "*non sia conforme ai requisiti di sicurezza*", è tenuto a:

- avviare tutte le misure volte a impedire la distribuzione e l'esposizione di un prodotto pericoloso, la sua offerta al consumatore e avviare procedure per il ritiro del prodotto dal mercato;
- informare l'autorità nazionale competente (che si ipotizza adotterà le misure adeguate del caso);
- nell'ipotesi che il prodotto sia già giunto al consumatore, informarlo in modo più chiaro e preciso possibile sui motivi del ritiro;
- da ultimo, provvedere al "*richiamo*", quando possibile, dei prodotti già forniti al consumatore[42].

35 G. Rusconi, *Diritto Alimentare,* pag. 10.
36 Art. 9 del Reg. (CE) n.178/2002.
37 Art. 14 del Reg. (CE) n.178/2002.
38 Il tema si lega al concetto di corretta informazione del consumatore, a cui si richiama il Regolamento (UE) n. 1169/2011 del 25/10/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.
39 Art. 18 del Reg. (CE) n.178/2002.
40 G. Rusconi, *Diritto Alimentare,* pagg. 12-13.
41 Art. 17 del Reg. (CE) n.178/2002.
42 Art. 19 del Reg. (CE) n.178/2002.

Vi è una criticità: "*si tratta infatti di un approccio flessibile, dove non sono specificati il modo e gli strumenti che le imprese devono adottare per gestire la non conformità dei prodotti alla legislazione alimentare, ma lascia agli operatori la possibilità di predisporre la propria organizzazione nel modo migliore e a loro più congeniale per affrontare eventuali crisi.*"[43].

***

2.5. Il RASFF, l'EFSA e altri strumenti di gestione della crisi: art. 22-64 del Reg.(CE) n. 178/2002

In presenza di difformità rispetto alle previsioni comunitarie e pericoli per la sicurezza alimentare, viene attivato il **RASFF** (*Rapid Alert System for Food and Feed*), **un sistema di Allerta Rapido per Alimenti e Mangimi, attraverso il quale vengono diramati avvisi sulla sicurezza dei prodotti alimentari che circolano in ambito comunitario.** Il RASFF funziona come collettore finale di una rete complessa ed è incaricato di divulgare le notizie che provengono dal raccordo di diversi canali: il tutto avviene in modo trasparente e strutturato, mediante la trascrizione di modelli standard che assicurano l'omogeneità delle segnalazioni[44]. L'obiettivo è garantire che i prodotti siano conformi agli standard stabiliti dall'Europa dal punto di vista sanitario, della trasparenza, della qualità e della tracciabilità.

L'EFSA, invece è l'organismo incaricato della valutazione del rischio: elabora quindi pareri scientifici e consulenze che formano il fondamento della legislazione e delle politiche europee in materia di catena alimentare.

Nelle sue valutazioni del rischio ambientale l'EFSA, cooperando con gli Stati membri dell'UE, tiene conto anche dell'eventuale impatto della filiera alimentare sulla biodiversità degli habitat animali e vegetali, oltre a svolgere un ruolo di rilievo nella raccolta e nell'analisi dei dati, per garantire che la valutazione europea del rischio sia suffragata dalle più esaurienti informazioni scientifiche disponibili[45].

***

Le altre fonti europee in materia agroalimentare:

- regolamento CE n. 852 del 24 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari;
- regolamento CE n. 853 del 24 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale;
- regolamento CE n. 854 del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano;
- regolamento CE n. 882 del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali;
- regolamento CE n. 183 del 12 gennaio 2005 che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi.

3. Il Reg. (CE) n.178/2002 e la sua applicazione in Italia

Recependo il Reg. n.178/2002 il legislatore italiano, in applicazione della normativa europea, ha emanato il 5 aprile 2006 il Decreto Legislativo n. 190, ovvero la "*Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare*". Nei 7 articoli in esso contenuti, viene enucleata, nello specifico, la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 18, 19 e 20 del Reg. (CE) n. 178/2002[46].

A seguito di tale decreto l'Italia ha prestato particolare attenzione alle norme che regolano i controlli in materia di sicurezza alimentare, etichettatura e informazione.

Per quanto concerne il primo punto, si rimanda al D. Lgs. n. 193 del 6 novembre 2007 in "*Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore*"; relativamente a etichettatura e informazione si fa riferimento al recente D. Lgs. n.23 del 15 dicembre 2017, che innova e dà attuazione proprio ai principi

43 G. Rusconi, *Diritto Alimentare*, pag. 13.
44 Capo IV del Reg. (CE) n.178/2002.
45 www.efsa.europa.eu/it.
46 http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/06190dl.htm

e obiettivi Ue nell'ambito della corretta informazione e tutela dei consumatori.

Successivamente al Regolamento n.178/02 è stato emanato il Regolamento Ue 1169/2011 il cui scopo è garantire che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti, i quali devono essere messi nelle condizioni di operare scelte consapevoli, prevenendo qualunque pratica suscettibile di indurre in errore i cittadini e bilanciandolo al contempo con la necessità di garantire la libera circolazione degli alimenti, nella prospettiva di un'adeguata protezione degli interessi dei produttori[47].

Il regolamento europeo ha dato ai singoli Stati l'onere di dettare l'apparato sanzionatorio nazionale per reprimere gli illeciti in questa materia; si arriva quindi al D.lgs. 231/2017, che interviene in due distinti settori: il primo ambito, definisce le sanzioni per le violazioni del regolamento Ue 1169/2011, disponendo le pene pecuniarie che variano, a seconda della gravità delle singole infrazioni; in secondo luogo adegua la normativa del paese membro alle disposizioni del regolamento Ue, regolando quegli aspetti che non sono armonizzati a livello europeo.

***

4. Gli sviluppi futuri con la Direttiva 2018/851 in modifica alla direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

Nel contesto agroalimentare sta assumendo sempre più rilievo la gestione dei rifiuti derivanti dagli alimenti e in questo contesto si inserisce anche la nuova Direttiva 851/2018.

Di grande rilievo per la normativa agroalimentare è il Considerando n.8 che recita "*Le sostanze a base di vegetali provenienti dall'industria agroalimentare e gli alimenti non d'origine animale non più destinati al consumo umano che s'intendono utilizzare per l'alimentazione degli animali per via orale dovrebbero, onde evitare la duplicazione delle norme, essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2008/98/CE qualora siano pienamente conformi alla legislazione dell'Unione sui mangimi. La direttiva 2008/98/CE non dovrebbe pertanto applicarsi ai suddetti prodotti e sostanze quando sono utilizzati come mangimi ed è opportuno chiarire di conseguenza il suo ambito d'applicazione. Fatte salve altre disposizioni dell'Unione applicabili nel settore dell'alimentazione animale, i sottoprodotti di origine animale destinati a essere utilizzati come materie prime per mangimi in conformità del regolamento (CE) n. 767/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sono già esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 2008/98/CE, nella misura in cui sono disciplinati da altre norme dell'Unione.*"

Altro punto di rilievo è quello in riferimento all'esclusione dal campo di applicazione di quest'ultima delle sostanze a base di vegetali provenienti dall'industria agroalimentare e degli alimenti non d'origine animale non più destinati al consumo umano e che s'intendono utilizzare per l'alimentazione degli animali per via orale (escluse qualora siano pienamente conformi alla legislazione dell'Unione sui mangimi).

La Direttiva 2018/851, inoltre, aggiunge il punto 4-*bis*, aggiornando il concetto di «rifiuti alimentari» secondo la definizione di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n.178/2002 che sono diventati rifiuti, ricompresi comunque nei «rifiuti organici» di cui al punto 4 della direttiva 2008/98/CE.

***

CONCLUSIONI

Il diritto agroalimentare è uno di quei 'nuovi' diritti la cui nascita ed evoluzione ha visto la compartecipazione e una produzione legislativa a diversi livelli (dallo stato membro all'UE), è un diritto che ha cercato di dare una applicazione pratica (non sempre immediata ed agevole) a principi che erano presenti in altre materie e settori e che tutt'ora ha una connaturata interrelazione con altre discipline che possono anche non avere natura giuridica. Questo rapporto con altri settori, la costante evoluzione e autonomia, i Regolamenti e le politiche appena viste, rendono evidente come questo 'neonato' diritto (gli albori del diritto alimentare sono degli anni 2000) si sia intersecato nella continua e naturale espansione del diritto ambientale, il quale tocca sempre più materie, includendone parte nella propria area di influenza e creando un connubio con quelle precedentemente incluse; di fatto il diritto agroalimentare[48] è sempre più sotto l'egida del diritto ambientale.

47 https://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-05-05/cibi-etichette-chiare-via-nuove-sanzioni-112236.shtml?uuid=AEJ3uziE

48 *Questa transizione da una legislazione alimentare (variegata e risultato di una somma di atti e provvedimenti normativi volti a disciplinare singoli aspetti), a un vero e proprio diritto alimentare (il cui oggetto sono l'alimento, la tutela del consumatore e le attività economiche concernenti gli alimenti) si può ravvisare anche all'interno dello stesso diritto alimentare vi sia la formazione di 'sub-diritti' che riguardano materie molto più specifiche (vd. Diritto vitivinicolo).*

di *Giovanna Galassi* BONIFICHE

La riparazione del danno ambientale e l'accertamento del nesso di causalità: la probabilità contro la certezza

di ***GIOVANNA GALASSI***
Dott.ssa in Giurisprudenza
Ambiente Legale Srl-Ricercatrice

ABSTRACT

Il diritto europeo non definisce le modalità di accertamento del nesso di causalità in relazione al danno ambientale, che è rimesso alla discrezionalità degli Stati membri ed è consentito perfino presumere l'esistenza del nesso di causalità in base ad indizi plausibili. In Italia la giurisprudenza elabora un criterio che assimila il processo amministrativo-ambientale a quello civile, adottando per le bonifiche la regola del *"più probabile che non"* e il conseguente ricorso a presunzioni che fondino la ricostruzione della causalità, ma anche l'opposto criterio di matrice penalistica dell'accertamento *"oltre ogni ragionevole dubbio"*, pretendendo non una ragionevole probabilità, ma quasi una certezza. Le opinioni si alternano, l'una ammettendo l'esistenza dell'altra in modo composto. Il Ministero dell'Ambiente, da ultimo, si schiera nettamente in favore del *"più probabile che non"* e così il Consiglio di Stato. Ma si può ancora sostenere il contrario.

IN SINTESI

- **La Corte di Giustizia europea consente agli Stati membri di imporre misure di riparazione del danno ambientale, presumendo l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori in base alla vicinanza degli impianti;**
- **la giurisprudenza in Italia si dispone su due filoni: l'uno ammette il ricorso a presunzioni che fondino la causalità (c.d. regola del *"più probabile che non"*) e l'altra che rivendica sul paradigma del processo penale l'accertamento *"oltre ogni ragionevole dubbio"*;**
- **il Ministero dell'ambiente, in occasione della nota del 23 gennaio 2018 , prot. 1495, recante *"Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio. Inquinamento diffuso"* prende posizione in favore del *"più probabile che non"*;**
- **altrettanto in favore del *"più probabile che non"* si pronuncia il Cons. Stato, Sez. IV, dell'8 ottobre 2018, n. 5761;**
- **sembra più ragionevole e coerente quest'ultimo criterio che omologa il processo amministrativo –ambientale a quello civile piuttosto che al penale.**

1.La presunzione del nesso di causalità nel diritto europeo

Nel diritto europeo "*chi inquina paga*" e così la prevenzione e riparazione del danno ambientale della direttiva 2004/35/CE[1] ricade sul soggetto la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di quest'ultimo, che sarà considerato per ciò finanziariamente responsabile[2]. Un tale dogma fondamentale è connesso al meccanismo della responsabilità civile, il cui funzionamento presuppone non solo un danno ambientale concreto e quantificabile, ma anche che il responsabile sia individuabile e che sia percorribile in concreto l'indagine sul nesso di causalità che lega il danno all'attività del responsabile[3].

Quando il paradigma della responsabilità civile si confronta con le ipotesi di inquinamento a carattere diffuso e generale o emerge l'impossibilità di relazionare gli effetti ambientali negativi ad atti o omissioni di singoli soggetti, cioè in pratica tutte le volte in cui l'inquinamento non è imputabile ad una singola origine oppure è così risalente nel tempo da rendere oltremodo difficile l'identificazione del responsabile, lo stesso non si rivela praticabile, salvo alcuni aggiustamenti.

Sappiamo, infatti, che la direttiva 2004/35/CE, ai sensi dell'art. 4, n. 5 *"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"*.

Quindi, l'accertamento del nesso causale si rende necessario a prescindere dal tipo di inquinamento in questione e si mostra quale presupposto per l'applicabilità della direttiva per le ipotesi di inquinamento a carattere diffuso ed esteso[4].

Il diritto europeo, tuttavia, non definisce le modalità di accertamento del nesso di causalità e gli Stati membri dispongono a riguardo di un ampio potere discrezionale, al fine di prevedere discipline nazionali che configurino o concretizzino il principio "*chi inquina paga*"[5]. Ne deriva che, sul piano del diritto interno, è possibile imporre misure di riparazione del danno ambientale, **presumendo l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori in base alla vicinanza degli impianti**[6].

Tuttavia, occorre bilanciare tale apertura con il principio "*chi inquina paga*", che rivendica di imporre la riparazione in misura corrispondente al contributo causale dell'inquinamento o al rischio di inquinamento. La presunzione del nesso di causalità si fonda, quindi, sul presupposto di indizi plausibili (ad esempio la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività)[7]. Pertanto, qualora disponga di tali indizi, l'autorità competente può dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato. Un'ipotesi del genere può rientrare, allora, nella sfera d'applicazione della direttiva, salvo che gli operatori procedano a dimostrare il contrario.

Parlando come la Corte di Giustizia "*La direttiva 2004/35 non osta a una normativa nazionale che consente all'autorità competente, in sede di esecuzione della citata direttiva, di presumere l'esistenza di un nesso di causalità, anche nell'ipotesi di inquinamento a carattere diffuso, tra determinati operatori e un inquinamento accertato, e ciò in base alla vicinanza dei loro impianti alla zona inquinata. Tuttavia, conformemente al principio «chi inquina paga», per poter presumere secondo tale modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità detta autorità deve disporre di indizi plausibili in grado di dare fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività."*[8]

1 Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che nell'ordinamento italiano ha trovato attuazione con il d.lgs n. 152/06, parte VI - Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

2 Si veda "*Oltre la bonifica dei siti inquinati. Criticità in merito all'assunzione delle misure sanzionatorie-ripristinatorie nonché delle misure precauzionali da parte dei soggetti incolpevoli*", di G. De Vergottini in Ambiente Legale Digesta Maggio-Giugno 2018 .

3 L'obbligo dell'autorità competente di accertare un nesso causale si applica anche nell'ambito del regime di responsabilità ambientale oggettiva (Corte di giustizia europea, Sez. III, 4 marzo 2015, C-534/13).

4 Corte di giustizia europea, Grande Sezione, del 9 marzo 2010, C-378/08, punto 53.

5 Corte di giustizia europea del 16 luglio 2009, causa C-254/08, punti 48, 52 e 55.

6 Corte di giustizia europea, Grande Sezione, 9 marzo 2010, C-378/08, punto 54 – 55 - 56. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del principio «chi inquina paga» di cui alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, 2004/35/CE, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

7 Corte di giustizia europea, Grande Sezione, del 9 marzo 2010, C-378/08, punto 57.

8 Corte di giustizia europea, Grande Sezione, del 9 marzo 2010, C-378/08.

di *Giovanna Galassi* BONIFICHE

L'importanza del requisito di causalità tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale è indiscutibile anche quando la Corte di Giustizia si spinge fino ad una lettura che identifica quali responsabili non solo gli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, ma anche **un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, cioè i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità** tra la condotta dei proprietari e il danno constatato[9]. Si giustifica la discrezionalità dello Stato (Ungheria nel caso di specie) di addossare una responsabilità solidale ai proprietari dei fondi sganciata dall'accertamento del nesso di causalità alla stregua dell'art. 16 della direttiva 2004/35, che prevede la facoltà per gli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Quindi, si renderebbe possibile l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione e l'individuazione di altri soggetti responsabili. La portata sovversiva di una tale lettura è ridimensionata con prudenza dalla Corte stessa, che si preoccupa di confermare il principio della responsabilità ricadente in primo luogo sull'utilizzatore. Non solo non si scuotono le fondamenta della direttiva, ma in positivo si scongiura un calo di diligenza da parte del proprietario, spingendolo verso misure volte a minimizzare i rischi di danni ambientali e, quindi, in definitiva a prevenire il danno ambientale[10]. Il fondamento giuridico di una tale apertura si rintraccia nell'art. 16 della direttiva 2004/35, in combinato disposto con l'articolo 193 TFUE, che autorizza misure di protezione rafforzate, purché compatibili con i Trattati UE e TFUE e notificate alla Commissione europea, la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità dello Stato membro.

***

2.Il diritto italiano e l'indagine sul nesso di causalità

Nel diritto nazionale "*chi inquina paga*" si esplica negli articoli 242[11], comma 1 e 244, c. 2[12] del D.Lgs n. 152/06 impongono a fronte di un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza (d'emergenza o definitiva), di bonifica e di ripristino ambientale ai soggetti responsabili dell'inquinamento. I soggetti che hanno in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità, quindi sono tenuti a "*pagare*".

La giurisprudenza nega che il proprietario non responsabile della contaminazione possa essere destinatario di obblighi di messa in sicurezza d'emergenza o di bonifica del sito inquinato, così come colui che è subentrato nel possesso di una zona inquinata si esclude che finisca automaticamente per ciò solo ad entrare nella sfera degli obblighi connessi, alla stregua di una responsabilità da posizione[13]. I soggetti responsabili dell'inquinamento vengono, quindi, identificati in coloro che hanno "*in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità*"[14]. Residua in capo al proprietario non responsabile e agli altri soggetti interessati una facoltà di attivarsi per effettuare gli interventi di bonifica, salvo, in questo caso, la possibilità di rivalersi nei confronti dell'inquinatore[15].

In tutti i casi di inquinamento diffuso o storico, quando non sia possibile stabilire un nesso causale tra l'operatore e l'inquinamento si prevede l'esclusione dalla parte VI al d.lgs n. 152/06[16].

9 Corte di giustizia europea, Sez. II, del 13 luglio 2017 , causa C-129/16.

10 Corte di giustizia europea, Sez.II, del 13 luglio 2017, causa C-129/16, punto 60-61-63.

11 Art. 242 del d.lgs n. 152/06 - Procedure operative ed amministrative: "1. *Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione".*

12 Art. 244 del d.lgs n. 152/06, c. 2: " *La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo".*

13 Cons. Stato, Adunanza plenaria, del 25 settembre 2013, n.21. Ex multis: Cons. Stato, VI, del 9 febbraio 2016; n. 550 Cons. Stato, VI, del 10 settembre 2015, n. 4225.

14 In circolare del Ministero dell'Ambiente n. 1495 del 23 ottobre 2018. tal senso si cita ad esempio Cons. Stato, del 5 ottobre 2016, n. 4119. Si veda sulla circolare in modo completo ed esaustivo "*Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione: la nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018",* di Roberta Tomassetti in Ambiente Legale Digesta Marzo-Aprile 2018.

15 Ex multis: Cons. Stato, Sez. VI, del 7 novembre 2016, n. 4647.

16 Art. 303, c. 1 lett h) del D.Lgs n. 152/06: "*La parte sesta del presente decreto:... h) non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causa ti da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile*

Il diritto italiano, in forza della discrezionalità concessa in ambito europeo, potrebbe con chiarezza stabilire l'accertamento processuale del nesso di causalità nei casi di inquinamento diffuso o storico. Purtroppo non lo fa e la giurisprudenza ricerca la regola, ora omologando il processo amministrativo-ambientale a quello civile ora a quello penale, finendo per costruire e applicare due opposte teorie, l'una che ammette, sulla scorta dell'avallo europeo, il ricorso a presunzioni che fondino la causalità (c.d. regola del "*più probabile che non")* e l'altra che rivendica sul paradigma del processo penale l'accertamento "*al di à di ogni ragionevole dubbio*".

***

2.1 La regola del *"più probabile che non"*

Esiste un corposo filone giurisprudenziale, la cui teoria troverà anche un riconoscimento ufficiale da parte del Ministero dell'Ambiente[17](v.infra), che consente, sulla scorta di quanto concesso in sede europea, il ricorso ad indizi plausibili nell'accertamento del nesso causale, a fronte di un inquinamento diffuso o storico. "*Se è vero, infatti, che in applicazione degli invocati principi comunitari la responsabilità in materia ambientale non può essere di natura oggettiva, non potendo prescindersi dal fatto che la contaminazione o l'inquinamento debbano essere ricollegabili ad un comportamento (commissivo od omissivo) di un soggetto e a questi imputabile sotto il profilo psicologico, quanto meno a livello di colpa, deve sottolinearsi che l'imputazione dell'inquinamento ad un determinato soggetto può avvenire sia per condotte attive che per condotte omissive e la relativa prova può essere data in forma diretta o indiretta,* ***potendo in quest'ultimo caso la pubblica amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici ex art. 2727 c.c., prendendo in considerazione elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi, precisi e concordanti: sulla base di tali indizi deve risultare verosimile che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori***"[18].

Si adotta, quindi, la regola del processo civile[19] del "*più probabile che non*", trasferendola in ambito amministrativo-ambientale. Si indaga, quindi, in virtù di un ragionamento fondato sul probabilismo, ove il riscontro di indizi gravi, precisi e concordanti conduce a ritenere verosimile il verificarsi di un inquinamento imputabile a certi soggetti[20]. "*In particolare, nei procedimenti volti alla bonifica dei siti, acquisirebbe valore sufficientemente probante (pur se a titolo presuntivo) la circostanza dell'identità tra gli elementi contaminanti di cui le analisi condotte dell'amministrazione hanno rilevato l'esistenza con quelli tipicamente riconducibili all'attività industriale esercitata sul sito*"[21].

Le presunzioni sono le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignorato, considerando gli elementi di fatto dai quali possano trarsi indizi gravi precisi e concordanti, che inducano a ritenere verosimile, secondo l' "*id quod plerumque accidit*" che sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori[22].

Gli indizi che devono rivelarsi plausibili per fondare la presunzione del nesso di causalità, sono ad esempio la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore[23]. La tesi è considerata aderente alla *ratio* ed alla lettera della decisione della Corte di Giustizia Europea[24], che ammette per l'appunto l'accertamento del nesso di causalità in base ad indizi plausibili, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività[25]. Si tratterebbe del criterio maggiormente applicato "***secondo cui per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo ad uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%)***"[26].

accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori".

17 Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio. Inquinamento diffuso

18 Cons. Stato, sez. V, del 16 giugno 2009, n. 3885; Cons. stato, Sez. V, del 22 maggio 2015, n. 2569.

19 Cass. Civ. Sez. Unite, dell'11 settembre 2002, n. 30328.

20 Tar Piemonte, Sez. II, dell'11 ottobre 2004, n. 2207; Cons. Stato, Sez. V, del 16 giugno 2009, n. 3885; Tar Piemonte, Sez. I, del 24 marzo 2010, n. 1575; Tar Toscana, Sez. II, dell'8 gennaio 2010, n 8.; Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, del 30 aprile 2014, n. 204; Cons. Stato, Sez. V, del 22 maggio 2015, n. 2569.

21 Tar Piemonte, Sez. I, del 24 marzo 2010, n. 1575.

22 Tar Toscana Sez. II, del 22 ottobre 2012, n.1687.

23 Tar Sicilia, Catania, Sez. I, dell'11 settembre 2012, n. 2117.

24 Corte di Giustizia Europea , Grande Sezione, del 9 marzo 2010, in causa C-378/08.

25 In tal senso Tar Piemonte, Sez. I, del 13 maggio 2016, n. 674.

26 Tar Piemonte, Sez. I, del 12 settembre 2016, n. 1142; Tar Piemonte, Sez. I, del 16 dicembre 2016, n. 1543.

Tuttavia, lo si dice con prudenza. Questo metodo non è, infatti, l'unico, ma "***è quello maggiormente seguito***", riconoscendo quindi una statura ad un modo diverso di procedere, seppur meno di tendenza.

La Quinta Sezione del Consiglio di Stato accoglie questo filone, affermando che l'imputazione dell'inquinamento ad un determinato soggetto possa avvenire sia per condotte attive che per condotte omissive e la relativa prova possa essere data in forma diretta o indiretta, potendo in quest'ultimo caso la pubblica amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici ex art. 2727 c.c., prendendo in considerazione elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi, precisi e concordanti: sulla base di tali indizi deve risultare verosimile che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori[27].

***

2.2. L'accertamento *"oltre ogni ragionevole dubbio"*

L'opposta teoria rivendica il modello del processo penale e, quindi, un **accertamento più rigoroso, che si esterni in una adeguata istruttoria procedimentale nella ricerca di prove certe e inequivoche. Si rifiuta l'accertamento fondato su mere presunzioni** e si vuole la prova "*oltre ogni ragionevole dubbio*".

Ma cosa sarebbe l'"*oltre ragionevole dubbio*" penalistico? La Cassazione si scomoda a definirlo quale regola giuridica di decisione alla cui stregua deve essere risolto il problema delle prove insufficienti e delle prove contraddittorie, che rappresenta il limite della libertà di convincimento del giudice, apprestato dall'ordinamento per evitare che l'esito del processo sia rimesso ad apprezzamenti discrezionali, soggettivi, confinanti con l'arbitrio[28]. "*Ragionevole dubbio*" non si identifica con il mero dubbio, sempre possibile o il dubbio fantasioso o immaginario, ma quello che, dopo tutte le valutazioni e le considerazioni sulle prove, lascia la mente dei giudici in una condizione tale per cui non possono affermare una convinzione incrollabile, prossima alla certezza morale (da intendersi come pratica certezza), sulla fondatezza dell'accusa[29]. Gli indizi devono corrispondere a dati di fatto certi (non mere ipotesi, congetture o giudizi di verosimiglianza) e devono, ex art. 192, comma 2 del cod. proc. pen., essere gravi - cioè in grado di esprimere elevata probabilità di derivazione dal fatto noto di quello ignoto - precisi - cioè non equivoci - e concordanti, cioè convergenti verso l'identico risultato. Il giudice di merito deve valutare i singoli elementi indiziari per verificarne la certezza (nel senso che deve trattarsi di fatti realmente esistenti e non solo verosimili o supposti), saggiarne l'intrinseca valenza dimostrativa (di norma solo possibilistica) e poi procedere ad un esame globale degli elementi certi, per accertare se la relativa ambiguità di ciascuno di essi, isolatamente considerato, possa in una visione unitaria risolversi, consentendo di attribuire il reato all'imputato "*al di là di ogni ragionevole dubbio*" e, cioè, con un **alto grado di credibilità razionale**[30].

La giurisprudenza vorrebbe tutto ciò nel processo amministrativo-ambientale, che allo stesso modo, secondo tale teoria, esigerebbe l'estremo rigore. L'articolo 244 del TUA, infatti, sarebbe inequivoco nell'affermare che, individuato un fenomeno di contaminazione, devono essere svolte le "*opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento*". Il soggetto obbligato alla caratterizzazione, all'analisi di rischio e alla bonifica o alla messa in sicurezza deve essere l'autore del comportamento che ha causato la contaminazione, che è concettualmente distinto dagli altri possibili soggetti coinvolti o interessati e segnatamente dal proprietario delle aree contaminate[31], quindi l'accertamento deve essere rigoroso, al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento e il nesso di causalità. Ciò implicherebbe che la ricerca sia diretta a prove certe e inequivoche, non potendo l'accertamento basarsi su mere presunzioni[32].

E questo lo dice ripetutamente il Consiglio di Stato, ove non c'è coerenza neanche all'interno della stessa Quinta Sezione, che oscilla tra l'una e l'altra tesi, in alcune occasioni propendendo per il rigore[33].

***

2.3. La posizione del Ministero dell'Ambiente

Se questo è lo scenario contraddittorio che si propone e che vede l'indagine sul nesso di causalità in balia delle decisioni dei giudici che alternano la tolleran-

27 Cons. Stato, Sez. V, del 16 giugno 2009, n. 3885; Cons. Stato, Sez. V, del 22 maggio 2015, n. 2569.
28 In tal senso, Cass. Pen., Sez. I,del 14 maggio 2004, n. 32494.
29 Cass. Pen., Sez. III, del 18 luglio 2016, n. 30382.
30 Cass. Pen., Sez. I, del 18 aprile 2013, n. 44324; Sez. I, del 26 marzo 2013, n. 26455.
31 Ex multis: Cons. Stato, Sez. VI, del 18 aprile 2011, n. 2376.
32 Cfr., Cons. Stato, Sez. VI, del 9 gennaio 2013, n. 56;del 5 settembre 2005, n. 4525; Cons. Stato, Sez. V , del 30 luglio 2015, n. 3756.
33 Ex mutis: Cons. Stato, Sez. V, del 16 giugno 2009, n. 3885; , n. 4525 del 5 settembre 2005; Cons. Stato, Sez. VI, del 18 aprile 2011, n. 2376; Cons. Stato, Sez. VI, del 9 gennaio 2013, n. 56; Cons. Stato, Sez. V , del 30 luglio 2015, n. 3756.

za del probabilismo alla tendenza verso la certezza, l'attualità sembra propendere nel senso dell'omologazione del processo amministrativo – ambientale al processo civile e questa volta senza esitazioni. Il criterio del "*più probabile che non*" ottiene un riconoscimento ufficiale da parte del Ministero dell'ambiente, che in occasione della nota del 23 gennaio 2018, prot. 1495, recante "*Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio. Inquinamento diffuso*" parteggia senza mezzi termini in favore del "più *probabile che non*", circoscrivendo alla responsabilità penale l'"*oltre il ragionevole dubbio*". Non solo, ma lo fa in modo così determinato da non dare conto affatto che esiste una opposta teoria, a dispetto della giurisprudenza che la sostiene, che non sembra degna di menzione[34]. Il Ministero ricorda che la Giustizia Europea ha chiarito che l'Autorità pubblica può disporre a tal fine di presunzioni, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività e, quindi, prende la netta posizione in favore di tale teoria.

È una affermazione decisa e netta, senza circostanziare troppo. Quindi per il Ministero non vi sarebbe dubbio: la responsabilità per le bonifiche a livello probatorio va trattata come il processo civile.

***

2.4. Il Consiglio di Stato ancora per *"il più probabile che non"*

Il Consiglio di Stato[35] in un ultimo arresto accoglie, altrettanto senza esitazioni, la tesi del "*più probabile che non*". La dimostrazione del nesso di causalità, secondo il supremo Consiglio, non si svolgerebbe secondo il rigore del processo penale e del superamento di ogni ragionevole dubbio. Non si fa più alcuna menzione della tesi contraria e si dice con fierezza e precisione che non si richiede una capacità dimostrativa dell'ipotesi eziologica prossima alla certezza, ma è sufficiente come, nella sfera civilistica, che l'effettiva esistenza del nesso ipotizzato sia più probabile della sua negazione: "***è, in altre parole, sufficiente che la validità dell'ipotesi eziologica sia superiore al cinquanta per cento***"[36].

***

CONCLUSIONI

Lo scenario si prospetta diviso tra l'indagine del nesso di causalità con un criterio non estremo, ma che si può anche avvalere di indizi e un criterio rigoroso che vanta la pretesa di prove certe e univoche. L'uno omologa il processo amministrativo-ambientale a quello civile; l'altro a quello penale.

La giurisprudenza ha costruito i due schieramenti contrapposti, ma il criterio più adeguato, secondo l'interpretazione del Ministero, è la ricerca di un nesso di causalità che non si spinga oltre ogni ragionevole dubbio.

Del resto - aggiungerei - tale criterio non solo è coerente con l'interpretazione del diritto europeo, ma sembra equilibrato al cospetto del nostro sistema processuale, che se in ambito penalistico esige un limite della libertà di convincimento del giudice predisposto dall'ordinamento per evitare apprezzamenti discrezionali[37], ciò non è necessario nel sistema civile, connotato da una funzione risarcitoria. Altrettanto, potrebbe dirsi, quindi, per la responsabilità ambientale connessa all'obbligo di bonifica, regolata, come il processo civile, dall'indagine sul nesso di causalità che non richiede la prova vicina alla certezza e cioè un livello di probabilità (logica) prossimo a uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%)[38].

Quindi, sarebbe sufficiente che l'esistenza del nesso di causalità sia più probabile della sua negazione. Ovviamente si tratterebbe di una scelta tutta nazionale, in quanto il diritto europeo si limita a consentire l'apertura verso la prova indiziaria e, quindi, a non esigere il rigore.

In definitiva si può ancora discutere se adottare il criterio più rigoroso.

34 Si veda in relazione alla nota del Ministero "*Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione: la nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 201"* di R. Tomassetti in Ambiente Legale Digesta Marzo-Aprile 2018.

35 Cons. Stato, Sez. IV, dell'8 ottobre 2018, n. 5761.

36 Cons. Stato, sez. IV, dell'8 ottobre 2018, n. 5761.

37 In tal senso, Cass. Pen.., Sez. I, del 14 maggio 2004, n. 32494.

38 TAR Emilia Romagna (BO), Sez. II, n. 125 del febbraio 2017.

“Incentivazione della produzione del biometano da FORSU”

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

ABSTRACT

Il decreto interministeriale 2 marzo 2018[1], emanato a ridosso delle recenti elezioni politiche, disciplina le forme di incentivazione di produzione del biometano, normalmente riveniente dalla produzione del biogas generato dalla fermentazione anaerobica di svariate biomasse, al fine di consentire allo Stato italiano di rispettare gli obiettivi comunitari di produzione di biometano e di incentivarne l'uso negli autotrasporti.

La digestione anaerobica di rifiuti animali e organici per la produzione di biogas che, previa purificazione, diviene biometano, offre (grazie all'elevato potenziale di riduzione nelle emissioni di gas ad effetto serra) notevoli vantaggi sia nella produzione di calore e di elettricità, sia nell'utilizzo come biocarburanti.

Il Governo italiano, mediante l'approvazione del citato decreto, prevede svariate forme di incentivazione della produzione del biometano, nonché del suo successivo utilizzo, attraverso il riconoscimento di certificati di immissione in consumo ovvero di una tariffa incentivante.

IN SINTESI

- **La Direttiva 2009/73/CE, ed in particolare il considerando 26, ha rilevato la necessità di favorire il riutilizzo di rifiuti animali ed organici mediante il recupero energetico e la produzione di biogas, in considerazione degli effetti negativi per l'ambiente derivanti dall'utilizzo a beneficio dell'agricoltura;**
- **la Direttiva 2009/28/CE ha inteso incentivare la produzione di energia elettrica mediante combustione di biogas;**
- **il decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28, di recepimento della Direttiva 2009/28/CE, ha previsto che, con successivo decreto ministeriale, verranno meglio precisate le modalità di incentivazione della produzione di biometano da rifiuti animali ed organici;**
- **con decreto ministeriale del 5 dicembre 2013 è stata dettata una prima disciplina di incentivazione del biometano, che però non ha avuto particolare successo tra gli operatori, da ciò l'esigenza di approvare il citato decreto interministeriale del 2 marzo 2018.**

La gestione della frazione organica derivante dalla raccolta differenziata del rifiuto urbano (di seguito, breviter, anche solo FORSU) costituisce una grave problematica per molte Regioni italiane, specialmente del Sud Italia, che – stante l'assenza sul territorio di impianti deputati al trattamento – sono costretti all'invio di siffatte matrici ad impianti autorizzati del Nord, con notevolissimi costi di trasporto e di recupero e/o smaltimento.

L'evoluzione tecnologica consentirebbe, invece, di provvedere ad una gestione più efficiente ed efficace sotto il profilo economico e maggiormente sostenibile, mediante la digestione anaerobica della FORSU ai fini della produzione del biometano.

Il biometano, come noto, deriva dal biogas, che costituisce una fonte energetica rinnovabile e può essere prodotto e consumato nella forma di gas naturale compresso o liquefatto.

Il biometano può essere utilizzato come carburante nei trasporti e, in particolare, può contribuire alla riduzione delle emissioni inquinanti nel medesimo settore, ne consegue che bene ha fatto l'allora Governo italiano ad incentivare, con il citato DM, non solo la produzione di biometano, ma anche la realizzazione di impianti di distribuzione di gas naturale per trasporti.

In siffatti casi, il DM 2 marzo 2018 incentiva – mediante l'attribuzione di certificati di immissione in consumo di biocarburanti – la produzione di biometano, nonché la realizzazione di impianti di distribuzione del carburante.

Quanto al contenuto più propriamente *"di merito"* del DM, rilevano in particolare le seguenti norme:

- l'articolo 3 ed i relativi richiami a normative tecniche che determinano le caratteristiche fisico-chimiche del biometano, ai fini della determinazione della qualità e della sostenibilità del biometano;
- l'articolo 4 relativamente all'istituzione, presso il Gestore dei Servizi Energetici (di seguito, anche solo GSE) di un Registro di Garanzia dell'origine del biometano senza destinazione d'uso specifica immesso nella rete del gas naturale;
- l'articolo 5 che disciplina il numero di certificati di immissione in consumo dei biocarburanti spettanti al produttore del biometano con destinazione d'uso specifica nei trasporti che può essere variabile in relazione alle matrici utilizzate (rifiuti animali, rifiuti organici, FORSU, sottoprodotti, matrici agricole ecc.);
- l'articolo 6 che prevede il ritiro, da parte del GSE, del biometano avanzato immesso nella rete del gas naturale con destinazione specifica nei trasporti e la sua incentivazione mediante la corresponsione di una tariffa incentivante sulla base del biometano prodotto ed immesso in rete, previa stipulazione di contratti tipizzati;
- l'articolo 6 nella parte in cui prevede che il produttore di biometano, sia nella forma di gas naturale compresso che nella forma liquefatta, possa godere di un ulteriore trattamento incentivante laddove il biometano prodotto venga alienato in un impianto di distribuzione di carburante pertinenziale rispetto all'impianto di produzione;
- l'articolo 6 nella parte in cui prevede che il produttore di biometano liquido possa ricevere una ulteriore incentivazione laddove il biometano venga prodotto in un impianto di liquefazione pertinenziale rispetto all'impianto di produzione del biometano;
- l'articolo 7 che prevede forme specifiche di incentivazione dei biocarburanti avanzati diversi dal biometano immessi in consumo nel settore dei trasporti;
- l'articolo 8 che prevede la possibilità di riconoscere incentivi specifici per gli impianti di produzione di biometano derivanti dalla riconversione, parziale o totale, di impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas;
- l'articolo 9, secondo cui il produttore di biometano deve presentare al GSE istanza di qualifica dell'impianto, anche in un momento antecedente alla realizzazione del medesimo;
- gli allegati, che recano disposizioni eterogenee, con particolare riferimento alle diverse tipologie di matrici ammesse all'incentivazione ed alle diverse modalità di incentivazione del biometano a seconda delle biomasse utilizzate, a seconda che siano qualificabili come rifiuti, come FORSU ovvero come sottoprodotti;
- è, altresì, importante osservare come il DM 2 marzo 2018 abbia modificato il DM 10 ottobre 2014[2], relativo all'obbligo di immissione di biocarburanti da parte dei c.d. soggetti obbligati.

1 Emanato dal MISE di concerto con il MAATM, recante "*Promozione dell'uso del biometano e degli altri biocarburanti avanzati nel settore dei trasporti*", in G.U., Serie Generale n. 65 del 19.03.2018. Tale provvedimento è in linea con quanto previsto dalle Direttive UE sulla promozione dell'energia da fonte rinnovabile (su cui v. *infra* nel testo), che ha di recente (giugno scorso) visto sorgere l'accordo sulla nuova direttiva per la promozione delle energie rinnovabili (che, come noto, ha stabilito un obiettivo europeo del 32% della quota di consumi coperta da fonti rinnovabili).

2 Recante l'Aggiornamento delle condizioni, dei criteri e delle modalità di attuazione dell'obbligo di immissione in

A seguito del Decreto in argomento, il GSE ha poi approvato, nel mese di giugno del 2018, le *"Procedure applicative"* per il rilascio della qualifica e per la determinazione ed il riconoscimento degli incentivi ai produttori di biometano e di altri biocarburanti avanzati[3].

Le procedure applicative si compongono di una sezione introduttiva, recante l'indicazione del quadro normativo, tecnico e regolatorio vigente, con particolare riferimento alla normativa relativa alla qualità del biometano, nonché alle modalità di misurazione ed immissione del biometano in rete.

Segue poi una parte relativa ai produttori, dove è opportunamente dettagliata una puntuale indicazione dei meccanismi di incentivazione, con particolare riferimento alla sostenibilità del biometano prodotto, dei contratti tra produttore e GSE regolanti l'incentivazione della produzione, le materie prime impiegate e le differenti maggiorazioni.

Sotto un profilo più squisitamente procedimentale, sono poi indicate le modalità e le tempistiche di inoltro della domanda di qualifica di un impianto di produzione di biometano ovvero di biocarburante avanzato diverso dal biometano, nonché quelle relative agli adempimenti che debbono essere posti in essere per il riconoscimento dell'incentivo.

Il documento reca poi una – seppur sommaria – indicazione relativamente agli specifici poteri di vigilanza e di controllo spettanti al GSE, nonché al Comitato tecnico consultivo sui biocarburanti.

La sezione relativa ai soggetti obbligati precisa – da ultimo – i meccanismi previsti dal DM per il ritiro dei certificati, dei contratti stipulati tra il GSE ed i soggetti obbligati e le modalità di calcolo dell'obbligo di immissione in consumo di biocarburanti diversi da quelli avanzati per i soggetti obbligati che hanno aderito ad almeno uno dei meccanismi previsti dal DM.

Sotto un primo aspetto, è importante evidenziare che la disciplina relativa alla qualità del biometano è in parte assegnata anche alla regolazione da parte dell'autorità competente, l'ARERA (di seguito, anche solo l'Autorità.

Secondo quanto previsto dall'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 28/2011, l'Autorità emana specifiche direttive in merito alle condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio di connessione di impianti di produzione di biometano alle reti del gas naturale.

Le predette direttive fissano *"le caratteristiche chimiche e fisiche minime del biometano, con particolare riguardo alla qualità, l'odorizzazione e la pressione del gas, necessarie per l'immissione nella rete del gas naturale"*, anche al fine di *"favorire un ampio utilizzo del biometano, nella misura in cui il biometano possa essere iniettato e trasportato nel sistema del gas naturale senza generare problemi tecnici o di sicurezza"*.

La normativa tecnica di riferimento per la qualità del biometano è costituita, ad oggi, dagli atti di seguito indicati:

- DM 18 maggio 2018 *"Gas combustibile, aggiornamento regola tecnica"* con il quale è stato aggiornato il DM 19 febbraio 2007 inerente le caratteristiche chimico – fisiche del biometano e sulla presenza di altri componenti nel gas combustibile da convogliare;
- l'Allegato A alla Delibera 46/2015/R/gas dell'Autorità recante *"Direttive per le connessioni di impianti di biometano alle reti del gas naturale e disposizioni in materia di determinazione delle quantità di biometano ammissibili agli incentivi"*, nelle parti relative alle caratteristiche chimiche e fisiche minime del biometano, con particolare riferimento alla qualità, l'odorizzazione e la pressione del gas, necessarie per l'immissione nella rete del gas naturale, oggetto di revisione da parte di AREA che ha attivato, con la delibera 173/2018/gas un procedimento di revisione delle suindicate direttive;
- le norme UNI EN 16723-1:2016 *"Gas naturale e biometano per l'utilizzo nei trasporti e per l'immissione nelle reti del gas naturale – Parte 1: Specifiche per il biometano da immettere nelle reti del gas naturale" , 16723-2:2017 "Gas naturale e biometano per l'utilizzo nei trasporti e per l'immissione nelle reti del gas naturale – Parte 2: Specifiche del carburante per autotrazione" e 16726:2016 "Infrastrutture del gas – Qualità del gas – Gruppo H"*;
- la norma UNI/TR 11677:2017 recante indicazioni per le esperienze iniziali di uso diretto di

consumo di biocarburanti compresi quelli avanzati, in G.u. Serie Generale n. 250 del 27.10.2014

3 Il documento, nella versione approvata dal Comitato Tecnico Consultivo Biocarburanti in data 12 giugno 2018, è scaricabile dal sito del GSE www.gse.it V. anche il documento per la consultazione 361/2018/r/gas *"Documento per la consultazione per la formazione di provvedimenti nell'ambito del procedimento di cui alla deliberazione dell'Autorità 173/2018/R/GAS del 28 giugno 2018"* recante "*Aggiornamento delle direttive per le connessioni degli impianti di produzione di biometano alle reti del gas naturale e attuazione delle disposizioni del decreto 2 marzo 2018"*, in www.arera.it

biometano in autotrazione.

Il DM 10 ottobre 2014, come modificato dal DM 2 marzo 2018, ha aggiornato il sistema d'obbligo di immissione in consumo di biocarburanti, compresi quelli avanzati. I soggetti che immettono in consumo benzina e gasolio – denominati soggetti obbligati – sono obbligati ad immettere in consumo una quantità annua minima di biocarburanti, calcolata sulla base del contenuto energetico di benzina e gasolio immessi in consumo nello stesso anno, secondo percentuali predeterminate e variabili negli anni.

Siffatti obblighi prevedono, in particolare, che il 75% dei biocarburanti sia costituito da biometano avanzato ed il restante 25% da altri biocarburanti avanzati.

Il GSE rilascia ai predetti soggetti certificati di immissione in consumo (di seguito, anche solo CIC) in corrispondenza dell'effettivo quantitativo di biocarburanti immessi in consumo, differenziandoli in ragione della tipologia di matrice immessa in impianto.

L'articolo 5 del DM, come già anticipato, incentiva la produzione di biometano immesso nella rete del gas naturale e utilizzato per i trasporti tramite al rilascio al produttore di CIC.

L'immissione in consumo nei trasporti è attestata da:

- contratti di fornitura di biometano stipulati dal produttore, direttamente o tramite intermediari, con soggetti titolari di impianti di distribuzione stradale o autostradale, o con impianti di distribuzione privati;
- fatture tra il produttore di biometano e il titolare dell'impianto di distribuzione stradale con il quale è attivo un contratto di fornitura, compresi eventuali intermediari. A tal fine l'impianto di distribuzione attraverso il quale viene immesso in consumo il biometano deve essere di un soggetto giuridico diverso rispetto a quello dell'impianto di produzione.

L'articolo 6 del DM incentiva i produttori di biometano avanzato per l'immissione del biometano prodotto e destinato ai trasporti, attraverso:

- il ritiro da parte del GSE del biometano immessi nelle reti con obbligo di connessione di terzi. Il GSE riconosce al produttore un controvalore pari al prezzo medio ponderato con le quantità, registrato nel mese di cessione sul mercato a pronti del gas naturale, gestito dal Gestore dei Mercati Energetici (GME), che il GME rende disponibile sul proprio sito internet, ridotto del 5%;
- il riconoscimento del valore dei CIC corrispondenti e delle eventuali maggiorazioni, attribuendo a ciascun certificato un valore pari a 375,00 euro.

In aggiunta alla tipologia di certificati emessi ed alle maggiorazioni connesse alle materie prime utilizzate per la produzione di biometano, il DM prevede ulteriori maggiorazioni per la realizzazione, da parte di uno o più produttori di biometano avanzato, di nuovi impianti:

- Distribuzione di gas naturale sia in forma compressa che liquida, pertinenti all'impianto di produzione;
- Liquefazione di biometano avanzato, pertinenti all'impianto di produzione.

Tali maggiorazioni sono riconosciute per un massimo di dieci anni continuativi a decorrere dalla data di entrata in esercizio dell'impianto di distribuzione o liquefazione, che deve avvenire entro il 31 dicembre 2022, e sono rilasciate maggiorando l'incentivo spettante del 20% in termini di CIC, fino al raggiungimento del 70% del valore del costo di realizzazione, considerando un limite massimo di maggiorazione corrispondente a 600.000 euro per ogni impianto di distribuzione e 1.200.000 euro per ogni impianto di liquefazione realizzato. L'attestazione del costo di realizzazione deve avvenire tramite una relazione redatta da una società di revisione presente in apposito elenco tenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Nel caso di impianti alimentati da materie prime che danno origine a biometano contabilizzato come avanzato in codigestione con altre materie prime di origine biologica (queste ultime in percentuale non superiore al 30% in peso) le maggiorazioni per la realizzazione di nuovi impianti di distribuzione e/o liquefazione sono applicate al solo biometano che viene immesso in consumo o liquefatto tramite l'impianto pertinenti, e in ogni caso non potranno essere concesse su un quantitativo superiore alla produzione di biometano avanzato (70% della produzione totale).

L'articolo 7 del DM incentiva i produttori di biocarburanti avanzati diversi dal biometano attraverso il riconoscimento del valore dei corrispondenti CIC attribuendo a ciascun certificato un valore pari a 375,00 euro. Tale valore può essere adeguato in relazione all'andamento del costo di produzione dei biocarburanti avanzati diversi dal biometano per i soli impianti che entrano in esercizio trascorsi sei mesi dall'adeguamento stesso. Pertanto il prezzo di valorizzazione dei CIC, definito in base alla data di entrata in esercizio, resta immutato per tutto il periodo di incentivazione.

Per poter accedere all'incentivo tali produttori devono stipulare dei contratti di fornitura con uno o più soggetti obbligati aderenti, i quali devono attestare al GSE l'avvenuta immissione in consumo nei trasporti dei quantitativi acquistati dal produttore. Il soggetto obbligato dovrà immettere in consumo nei trasporti il biocarburante avanzato entro il 31 dicembre dell'anno di acquisto.

L'incentivazione è prevista per un massimo di dieci anni continuativi a partire dalla data di decorrenza del periodo di incentivazione e indipendentemente dalla presenza dell'impianto nella graduatoria prevista per l'articolo 7, comma 1, del DM.

L'articolo 8 del DM disciplina l'incentivazione degli impianti di produzione di biogas esistenti che, successivamente alla data di entrata in vigore del DM (20 marzo 2018) ma comunque entro il 31 dicembre 2022, sono totalmente o parzialmente riconvertiti alla produzione di biometano anche con incrementi di capacità produttiva.

Il momento della riconversione, che deve avvenire nella predetta finestra temporale, è individuato nella data di entrata in esercizio dell'impianto di produzione di biometano, come definita al capitolo 11 delle procedure applicative approvate dal GSE.

In tale categoria rientrano anche gli impianti di produzione e utilizzazione di biogas realizzati ed entrati in esercizio successivamente alla data di entrata in vigore del DM e che, successivamente alla stessa data, vengono convertiti, parzialmente o totalmente, alla produzione di biometano.

Per riconversione totale si intende l'intervento realizzato sull'impianto di produzione e utilizzazione di biogas esistente volto a destinare la totalità del biogas prodotto alla raffinazione e di conseguenza alla produzione di biometano, senza riservarne alcuna quota per altre finalità.

Per riconversione parziale si intende l'intervento realizzato sull'impianto di produzione e utilizzazione di biogas esistente volto a destinare solo una quota parte del biogas alla produzione di biometano, conservandone una parte per un'altra destinazione di utilizzo (ad esempio: produzione di energia elettrica da biogas).

Ai fini dell'individuazione delle materie prime valevoli per l'individuazione della tipologia di CIC e delle maggiorazioni spettanti è necessario far riferimento a quanto riportato nell'autorizzazione alla realizzazione dell'intervento di riconversione e all'esercizio dell'impianto riconvertito alla produzione di biometano.

L'articolo 11, comma 1, lettera t), del DM ha aggiornato l'Allegato 3 al DM 10 ottobre 2014 che fornisce l'elenco delle materie prime e carburanti che danno origine (Parte A) e che non danno origine (Parte B) a biocarburanti contabilizzabili come avanzati: l'Allegato 3 è stato sostituito dall'Allegato 1, parte 2-bis, al D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, come modificato dal D.lgs. 21 marzo 2017, n. 51.

Per tale elenco si applicano le definizioni riportate nel D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, come modificato dal D.lgs. 21 marzo 2017, n. 51, e la definizione di *"colture energetiche erbacee di copertura"* riportata all'articolo 11, comma 1, lettera t), del DM 2 marzo 2018.

L'elenco comprende, in ogni caso, la FORSU, che viene così definita:

Rifiuto organico come definito all'articolo 183, comma 1, lettera d), proveniente dalla raccolta domestica e soggetto alla raccolta differenziata di cui all'articolo 183, comma 1, lettera p), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Per rifiuto organico si intendono i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato.

A tale voce corrisponde la frazione organica dei rifiuti solidi urbani raccolta in maniera differenziata fin dall'origine (FORSU).

In tale voce, pertanto, si intendono compresi anche i seguenti CER:

- CER 20 01 08: rifiuti biodegradabili di cucine e mense;
- CER 20 01 38: legno, diverso da quello di cui alla voce 20 01 37;
- CER 20 02 01: rifiuti biodegradabili di giardini e parchi;
- CER 20 03 02: rifiuti dei mercati.

Ai fini della determinazione della tipologia di biometano prodotto dall'impianto, della determinazione della tipologia di biocarburante avanzato diverso dal biometano prodotto dall'impianto, della verifica del rispetto dei requisiti di accesso agli incentivi previsti dagli articoli 6 e 7 del DM per il biometano avanzato o per il biocarburante avanzato diverso dal biometano avanzato, nonché di verifica del rispetto dei requisiti di accesso all'eventuale maggiorazione di cui all'articolo 33, comma 5, del D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, prevista dall'articolo 5, commi 5 e 6, del DM (non spettante per la produzione di biocarburanti avanzati diversi dal biometano), è necessario individuare le materie prime di alimentazione dell'impianto di produzione e, laddove necessario, le quantità in massa delle medesime materie, facendo

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

Nel caso di autorizzazione unica (ex articolo 12 d.lgs. 387/2003), le suindicate informazioni devono essere riportate nel testo dell'autorizzazione stessa o nei relativi allegati.

Nel caso di altro titolo autorizzativo (es. autorizzazione integrata ambientale ex d.lgs. 152/2006) che prevede l'emanazione di specifico provvedimento o atto d'assenso comunque denominato da parte dell'autorità competente, le suddette informazioni devono essere riportate nel testo del titolo o nei relativi allegati.

Nel caso di iter autorizzativo alla costruzione e all'esercizio dell'impianto che non preveda l'emanazione di specifico provvedimento o atto d'assenso comunque denominato da parte dell'autorità competente (es. procedura abilitativa semplificata o PAS ex articolo 6 d.lgs. 28/2011), le suddette informazioni devono essere riportate nella documentazione che il richiedente è tenuto a presentare alla stessa autorità.

Per la produzione di biometano si riconosce il doppio dei CIC spettanti (double counting) al biometano prodotto esclusivamente a partire dalle materie di cui alle parti A e B dell'Allegato 3 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 ottobre 2014, come modificato dal DM 2 marzo 2018.

Nei casi di codigestione delle materie presenti nel citato Allegato con altre materie di origine biologica, queste ultime in percentuale non superiore al 30% in peso, la maggiorazione double counting viene riconosciuta sul 70% della produzione di biometano immessa in consumo nei trasporti. Si precisa, pertanto, che non si tiene conto della resa delle materie prime utilizzate per la produzione (per resa si intende il rapporto tra il contenuto energetico del biogas prodotto e la quantità in peso di materie prime utilizzate).

La corretta gestione dei rifiuti: video tutorial dedicati a questiti, questioni e tematiche calde del diritto ambientale.

I nostri video sono un approfondimento pensato per gestori, produttori, avvocati specializzati, per affrontare con consapevolezza le principali tematiche nel campo dei rifiuti: *Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, autorizzazioni e classificazione dei rifiuti, End of Waste, responsabilità e sanzioni, tracciabilità dei rifiuti e trasporto.*

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

www.ambientelegale.it

di *Giovanni Trotto* RESPONSABILITÀ

L'Audit Ambientale tra compliance e performance

di ***GIOVANNI TROTTO***
Manager Ambientale - Azienda Italiana
Registered Environmental Auditor IEMA
Lead Auditor SGA

ABSTRACT

Le aziende sono chiamate a rispondere a normative ambientali sempre più stringenti e complesse, affrontando costi in molti casi rilevanti.

La sfida è, e sarà, quella di coniugare il mantenimento della conformità alle norme, leggi e regolamenti, la *compliance*[1], con obiettivi di performance ambientale, puntando alla riduzione dei costi e al miglioramento, continuo, delle condizioni ambientali del sito e del contesto ove il sito è ubicato.

In tale situazione lo strumento dell'audit ambientale risulta fondamentale tanto per uno scopo, quanto per l'altro.

Nel presente lavoro, ripercorrendo brevemente la storia dell'audit ambientale, vengono rappresentate le diverse tipologie di audit ambientale e considerati alcuni sviluppi che l'audit ambientale potrà avere nel futuro.

IN SINTESI

- **Gli obiettivi dell'audit ambientale possono variare, dalla verifica della conformità (*compliance*) legislativa di un'azienda, alla individuazione del rischio (criticità connesse con attività e processi produttivi svolti in un sito), alla verifica di conformità ad un standard per i Sistemi di Gestione Ambientale, alla gestione dei rifiuti, alla sostenibilità ambientale;**
- **la norma di riferimento per una corretta gestione degli Audit è la norma UNI EN ISO19011. Normative specifiche definiscono nel dettaglio la conduzione di particolari tipologie di Audit ambientale (ISO14015; ASTM 1527);**
- **la Norma ISO 14001:2015 sui Sistemi di Gestione Ambientale ha modificato, ampliandolo, il significato di conformità e quello di obblighi di conformità (*compliance*), e sottolineato l'importanza delle prestazioni del sistema (*performance*). Di riflesso gli audit dei sistemi di gestione ambientale dovranno essere adeguati ai nuovi requisiti.**

Cenni storici sull'audit ambientale

La pratica dell'audit ambientale risale a metà degli anni '60. La società ITT[2] in tale periodo iniziò ad includere alcuni obiettivi ambientali nei propri programmi di audit della qualità. Le società petrolifere, ad esempio la British Petroleum, furono le prime ad utilizzare nei primi anni '70 l'audit ambientale come parte del programma di *compliance* ambientale.

Inizialmente l'audit ambientale era spesso solo una valutazione del sito e non era connesso ad un programma di gestione ambientale.

La società Polaroid condusse audit ambientali in alcuni dei propri siti di produzione durante il 1980 e iniziò un'attività di audit ambientali periodici a partire dal 1989.

La società di consulenza manageriale ADL[3] a partire dal 1977 divenne leader nel settore dell'auditing ambientale quando, su richiesta della Allied Chemical Company[4], si occupò di audit ambientali e di salute e sicurezza, in 38 siti della società, in conseguenza dell'inquinamento da Kepone[5], verificatosi nel sito della Allied Chemical Company in Virginia.

I primi documenti pubblici sull'audit ambientale apparirono intorno alla metà degli anni '80 (Greeno[6] et altri). Le società di consulenza manageriale in quel periodo iniziarono a incoraggiare i loro clienti a intraprendere attività di audit ambientale per identificare i rischi presenti nei loro siti industriali e quantificare le loro passività[7] ambientali.

Nel 1991 la Camera di Commercio Internazionale fornì una definizione dell'audit ambientale[8]:

"… uno strumento di gestione comprendente una valutazione sistematica, documentata, periodica e obiettiva del modo in cui l'organizzazione, la gestione e le attrezzature ambientali stanno funzionando, con l'obiettivo di contribuire alla salvaguardia dell'ambiente attraverso:

- *la facilitazione del management nelle pratiche di controllo della gestione ambientale;*
- *la valutazione della conformità con le politiche aziendali, che include la conformità ai requisiti normativi ambientali."*

La definizione più recente di Audit Ambientale è quella fornita dalla Norma UNI EN ISO 14001:2015[9], la quale definisce **Audit Ambientale** il processo sistematico indipendente e documentato, per ottenere evidenze dell'audit e valutarle con obiettività al fine di stabilire in quale misura i criteri dell'audit sono stati soddisfatti (rif.: UNI EN ISO 14001:2015, par. 3.4.1).

***

Tipologie di Audit Ambientale

Fin dal 1986, negli Stati Uniti, l'EPA[10], incoraggiando l'uso dell'audit ambientale, ha identificato diversi obiettivi per gli audit ambientali: verificare la conformità ai requisiti ambientali; valutare l'efficacia di sistemi di gestione ambientale; valutare i rischi.

Possiamo quindi far risalire al decennio compreso fra il 1977 e il 1986, l'avvio di pratiche di audit ambientale con differenti obiettivi e finalità.

In Italia l'utilizzo dell'audit ambientale è oggi mutuato **principalmente** da esigenze delle organizzazioni, in ragione:

- della mole di norme, leggi e regolamenti vigenti nel nostro paese;
- di quanto previsto dal Decreto Legislativo n. 231[11];
- di quanto previsto dal Decreto sulla Dichia-

1 Il termine *compliance* è qui riferito esclusivamente alla conformità alle norme, leggi e regolamenti ambientali. Nell'ambito dei Sistemi di Gestione Ambientale, citati più avanti, il termine compliance è quello di cui alla Norma UNI EN ISO 14001:2015.

2 Michael Frisch, The Application of Environmental Auditing Techniques to Cities and Regions, July 02 1996.

3 Arthur D. Little

4 Allied Chemica Company società degli USA con attività nella chimica, aerospazio, automotive, oil and gas. La Allied Chemical Company dopo diverse vicende societarie cambiò denominazione in Allied Signal e poi nel 1999 in Honeywell.

5 Kepone o Chlordecone. Insetticida sintetico clorurato tossico e non biodegradabile.

6 Environmental Auditing- Fundamentals and Techniques, Second Edition, 1984. J. Ladd Greeno, Gilbert S. Hedstrom & Maryanne DiBerto; Center for Environmental Assurance-Arthur D.Litte, Inc..

7 Con passività ambientale si intende una negatività di bilancio generata da voci inerenti l'area dell'Ambiente.

8 Il testo originale è il seguente: A management tool comprising a systematic, documented, periodic and objective evaluation of how well environmental organization, management and equipment are performing with the aim of contributing to safeguarding the environment by:
* facilitating management control of environmental practices; and
* assessing compliance with company policies, which would include meeting regulatory requirements…"

9 UNI EN ISO 14001:2015- Sistemi di Gestione Ambientale - Requisiti e guida per l'uso.

10 EPA- Environmental Protection Agency – USA.

11 Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, norma che disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle associazioni.

razione delle Informazioni Non finanziarie[12];
- dell'implementazione, certificazione e mantenimento dei Sistemi di Gestione Ambientale
- secondo la Norma UNI EN ISO 14001[13] e il Regolamento EMAS[14];
- della necessità di avviare o mantenere attivi percorsi di sostenibilità ambientale[15], sociale ed economica e comunicarne approcci, politiche e risultati ai diversi stakeholder.

Gli audit, in via generale, possono essere divisi in audit di prima, di seconda e di terza parte.

Per audit di prima parte si intendono quelli condotti all'interno dell'organizzazione stessa per la verifica della conformità normativa o per stabilire se il SGA dell'azienda è conforme a quanto è stato pianificato, se è correttamente applicato e mantenuto attivo. Tali audit possono essere condotti sia da personale interno qualificato sia da consulenti dell'organizzazione.

Per audit di seconda parte s'intendono gli audit effettuati dall'organizzazione presso i fornitori. Tali audit possono essere svolti sia da personale interno all'organizzazione sia da consulenti dell'organizzazione.

Gli audit di terza parte sono quelli condotti dall'organismo competente e finalizzati alla certificazione del Sistema di Gestione Ambientale o finalizzati al rilascio di un'*assurance letter,* da parte di una società di revisione, per i Rapporti Ambientali e i Bilanci di Sostenibilità.

Di seguito sono riportate le principali tipologie di Audit Ambientale.

- Audit di conformità normativa ambientale;
- Audit di Rischio Ambientale;
- Audit sui rifiuti – *Waste Audit;* Audit di Due Diligence Ambientale;
- Audit Ambientale dei fornitori; Audit del Sistema di Gestione Ambientale;
- Audit di sostenibilità ambientale - *Environmental Sustainability Audit*.

***

Audit di conformità normativa ambientale

Gli audit di conformità normativa sono specificamente progettati e realizzati per testare la conformità (che copre sia la conformità legale che la conformità aziendale) a leggi, statuti, ordinanze, norme e regolamenti e a politiche e obiettivi ambientali di un sito o di un'organizzazione. Questi tipi di audit spesso includono anche test numerici e controlli specifici, ad esempio, relativamente ai limiti per gli scarichi idrici o per le emissioni in atmosfera.

***

Audit di Rischio Ambientale

Obiettivo fondamentale di questo tipo di audit è quello di identificare e valutare i rischi ambientali connessi alle attività svolte in un sito o quelli connessi all'esercizio di un particolare impianto o processo produttivo presente nel sito.

Questo tipo di audit prende in considerazione tanto i rischi già individuati dal sito quanto quelli fino a quel momento non ancora identificati o sottostimati.

Di solito gli "*environmental risk audit*" vengono richiesti da società che gestiscono impianti o complessi industriali soggetti alla normativa IPPC[16] o a rischio di incidente rilevante[17].

Negli ultimi anni gli audit di rischio ambientale vengono condotti anche:

- in siti di impianti industriali meno complessi di quelli citati, ubicati in aree protette, sensibili o

12 Decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254, che stabilisce per imprese e gruppi di grandi dimensioni **l'obbligo di pubblicare per ogni esercizio finanziario la dichiarazione non finanziaria** che riguarda informazioni ambientali e sociali attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione.

13 Al novembre 2017 in Italia risultano oltre 27.000 le imprese certificate ISO 14001 – dati Accredia.

14 Regolamento EMAS- Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE.
Al 30.07.2018 risultano in Italia 1890 Organizzazioni registrate Emas - www.isprambiente.it

15 La sostenibilità ambientale è considerata una prerogativa essenziale per garantire la stabilità di un ecosistema, cioè la capacità di mantenere nel futuro i processi ecologici che avvengono all'interno di un ecosistema e la sua biodiversità. Il concetto di sostenibilità è stato poi allargato alla sfera economica e sociale, fornendo una definizione più ampia, secondo la quale le tre condizioni di sostenibilità ambientale, economica e sociale partecipano insieme alla definizione di benessere e progresso. Lo studio "Seize the change" condotto dall'ente di certificazione DNV GL e da EY, con il supporto di GFK Eurisko nel 2016 su un campione di 1.524 professionisti di aziende di diversi comparti, ha evidenziato, fra l'altro, che Il 40% delle imprese Italiane dichiara di integrare la sostenibilità al proprio core business.

16 IPPC- Integrated Pollution Prevention and Control, normativa recepita in Italia dal D.Lgs. n. 152/06 nella parte relativa alle aziende soggette ad AIA-Autorizzazione Integrata Ambientale.

17 Aziende a Rischio di Incidente rilevante secondo il Decreto Legislativo n. 105/15 *"Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose"*.

vulnerabili[18];
- da proprietari di immobili locati a soggetti che svolgono attività industriali, più o meno complesse o pericolose, a propria tutela.

Un uso consolidato di questo tipo di audit è quello effettuato dalle compagnie di assicurazione preventivamente alla stipula di polizze assicurative a copertura dei rischi industriali e ambientali.

L'audit di rischio ambientale si pone al limite fra un audit ed una vera e propria valutazione del rischio ambientale con l'utilizzo di specifiche metodologie e strumenti software per il calcolo del rischio.

***

Audit sui rifiuti – *Waste Audit*

Gli audit sui rifiuti sono audit ambientali che guardano la gestione dei rifiuti di un sito o di un particolare processo produttivo o di una attività di servizio da cui originano rifiuti.

Questo tipo di audit, che rientra nella categoria dei *single issue audit*[19], in molti casi prende avvio da una disamina approfondita del processo produttivo da cui originano rifiuti fino a verificare e valutare le modalità di gestione dei rifiuti interna al sito; la conformità dei fornitori dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti e degli impianti di destino finale dei rifiuti, la conformità del produttore/detentore per gli aspetti tecnici e amministrativi (analisi di caratterizzazione dei rifiuti, registri di carico e scarico, Sistri, formulari, MUD).

In taluni casi attraverso questo particolare Audit si è chiamati a valutare, oltre che la conformità normativa, la performance del sito/organizzazione rispetto a tale aspetto ambientale, come pure le aree di miglioramento ambientale perseguibili per la riduzione della produzione dei rifiuti, la miglior differenziazione dei rifiuti, l'incremento delle quantità di rifiuti avviate al recupero rispetto a quelle da avviare a smaltimento.

***

Audit di Due Diligence Ambientale

Before you buy, before you sell, questo è un po' il motto di riferimento che guida il compratore o il venditore di una proprietà o di un sito industriale all'esecuzione di una due diligence[20] ambientale.

La funzione fondamentale del processo di due diligence è quella di determinare rischi e responsabilità di un investimento andando a ricercare e valutare tutti gli aspetti rilevanti del passato, del presente e del futuro di un'azienda.

Obiettivo fondamentale di questo processo è quello di identificare e valutare le passività ambientali passate e presenti, identificare e valutare i rischi ambientali esistenti o potenziali, verificare e valutare la conformità alle norme ambientali applicabili al sito in esame ed alle attività che in esso vengono svolte, tracciare, nei casi di presenza di rischi significativi o di non conformità rilevanti, i relativi profili di responsabilità.

Acquisizioni e vendite di immobili, acquisizioni e vendite di aziende industriali e commerciali, costituzioni di joint venture, acquisizioni di pacchetti azionari, vengono precedute da audit di due diligence ambientale.

La Norma ASTM E 1527[21] con il termine due diligence definisce il processo di indagine delle caratteristiche ambientali di una porzione di proprietà immobiliare o altre condizioni di solito connesse con la transazione di una proprietà immobiliare.

Il grado e il tipo di due diligence variano in relazione alla proprietà ed allo scopo che si intende raggiungere. Nei casi di due diligence della sola porzione immobiliare è opportuno parlare di Environmental Site Assessment, in accordo con le norme ASTM E 1527 ed E 1528[22], piuttosto che di audit ambientale.

In realtà, in particolare nel nostro paese, in occasione di due diligence finalizzate ad acquisizione industriali, incluse le porzioni immobiliari, viene effettuato un lavoro complesso che spesso è l'insieme di Audit di conformità normativa, Environmental site assessment, audit di rischio ambientale.

Un ulteriore riferimento normativo per la conduzione degli audit di due diligence ambientale è costituito dalla ISO 14015 - Gestione ambientale - Valutazione ambientale di siti e organizzazioni (EASO).

Questo standard internazionale fornisce indicazioni su come condurre una Valutazione, attraverso un processo sistematico di identificazione degli aspetti e degli impatti ambientali, e per determinare, se richiesto, i costi di gestione.

Lo standard ricomprende il ruoli e le responsabilità dei soggetti in causa per la valutazione (il cliente, l'auditor, il rappresentante della valutazione), e le

18 Legge quadro sulle aree protette LEGGE 6 dicembre 1991, n. 394; Legge 11 Febbraio 1992, n. 157: Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio; Rete Natura 2000.
19 Audit per un solo aspetto ambientale.
20 Due diligence in italiano: dovuta diligenza.
21 ASTM E1527 - 13 Standard Practice for Environmental Site Assessments: Phase I Environmental Site Assessment Process.
22 ASTM E1528 - 14e1 Standard Practice for Limited Environmental Due Diligence: Transaction Screen Process.

fasi del processo di valutazione (pianificazione, raccolta delle informazioni e convalida, valutazione e rapporto finale).
È utile evidenziare che la ISO 14015 fornisce una chiara indicazione circa i criteri da adottare per la valutazione:

- requisiti di legge attualmente in vigore e ragionevolmente prevedibili (consensi, autorizzazioni, leggi e regolamenti ambientali e norme);
- requisiti ambientali definiti dal cliente (procedure e politiche organizzative, specifiche condizioni ambientali, pratiche di gestione, sistemi e prestazioni richieste, norme tecniche, best practices);
- richieste, reclami o potenziali crediti di parti terze (compagnie assicurative, organizzazioni finanziarie), e
- considerazioni tecniche.

È qui necessario specificare che l'esito di un audit di due diligence ambientale può:

- non rendere necessaria nessuna ulteriore indagine nel sito;
- rendere necessarie ulteriori indagini per accertata o potenziale contaminazione dei suoli o delle acque sotterranee: il cosiddetto *Phase II Environmental Site Assessment*[23] Ove gli esiti dell'indagine di *Phase II* dovessero evidenziare superamenti delle CSC[24] fissate dal D.Lgs. nr. 152/06, risulterà necessario seguire quanto stabilito da detto decreto in materia di siti contaminati: messa in sicurezza, caratterizzazione, bonifica, ecc.).

All'auditor[25] che effettua tali attività, oltre alle conoscenze delle tecniche di audit, delle scienze e tecnologie ambientali, delle normative ambientali, delle fondamentali nozioni per l' individuazione , l' analisi e la valutazione dei rischi ambientali, è richiesta la capacità di effettuare una stima economica delle passività, reali e potenziali, identificate.

Possibili costi identificabili da un Audit di Due Diligence Ambientale
Costi per il raggiungimento della conformità normativa
Costi per indagini, analisi di laboratorio, monitoraggi
Costi per bonifiche del suolo, del sottosuolo e delle acque
Costi per la rimozione dei materiali contenenti amianto
Costi per la rimozione e smaltimento di rifiuti
Costi per rimozione e smaltimento di sostanze contenenti PCB[26]
Costi per adeguamento e sostituzione impianti
Costi per fermo impianti o mancata produzione
Costi periziali e legali
Costi per risarcimento danni a terzi

***

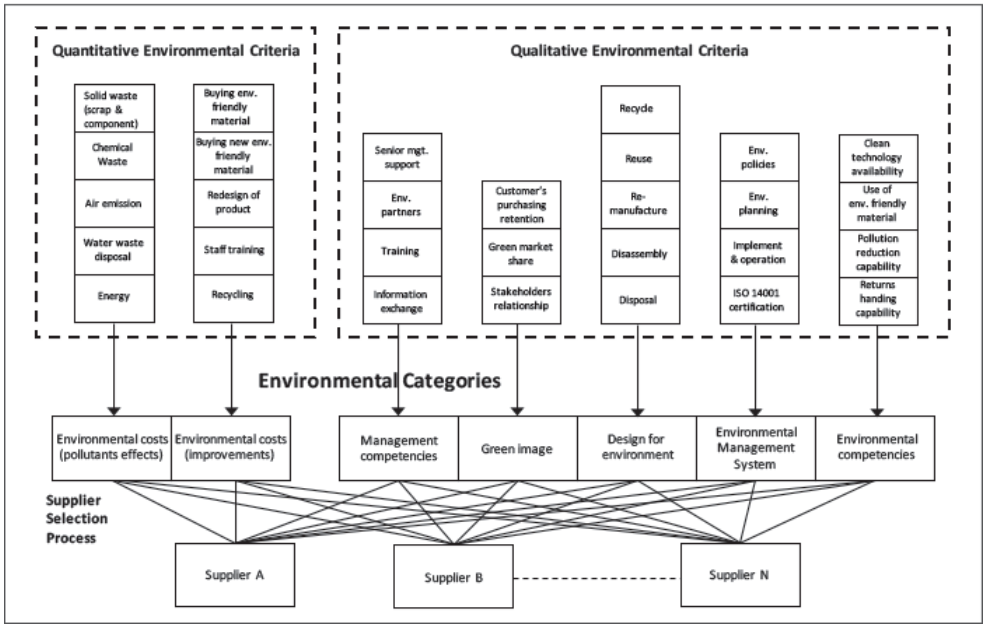
Audit Ambientale dei fornitori

L'audit di un fornitore è un audit effettuato da un cliente ed è finalizzato a verificare nel /nei siti del fornitore la conformità alla normativa ambientale applicabile o l'esistenza di un sistema di gestione ambientale o, in altri casi, l'esistenza di rischi ambientali che possono avere impatti significativi sull'attività del fornitore e generare ritardi nelle consegne o, in casi più gravi, mancate forniture. Ove l'Audit venga svolto in fase di selezione e qualifica del fornitore, può risultare di elevata complessità. Di seguito il quadro di riferimento con i criteri qualitativi e quantitativi che dovrebbero essere considerati[27].

***

23 ASTM E1903 - 11 An ASTM designation number identifies a unique version of an ASTM standard.
24 CSC: Concentrazione Soglia di Contaminazione.
25 Relativamente alle conoscenze e competenze dell'auditor il principale riferimento è la Norma UNI EN ISO 19011: 2018 la quale fornisce una guida sull'audit di sistemi di gestione, compresi i principi dell'attività di audit, la gestione dei programmi di audit e la conduzione degli audit di sistemi di gestione, così come una guida per la valutazione delle competenze delle persone coinvolte nel processo di audit.
26 PCB: Policlorobifenili, sono una classe di composti organici contenenti cloro. Sono considerati inquinanti persistenti dalla tossicità in alcuni casi vicina a quella della diossina.
27 P.K Humphreys, Y. W. (2003). Integrating environmental criteria into supplier selection process. Journal of Materials processing technology (138), 349-356.

Enviromental framework for incorporating enviromental criteria into the supplier selection process: (P. K. Humphreys, 2003)



Audit del Sistema di Gestione Ambientale

L'Audit del Sistema di Gestione Ambientale ha come obiettivo quello di verificare la conformità del sistema adottato rispetto alle norme scelte come riferimento: UNI EN ISO 14001, Regolamento Emas.

Gli audit del Sistema di Gestione Ambientale, svolti dall'interno dell'organizzazione, devono essere condotti a intervalli pianificati e hanno l'obiettivo di:

a) determinare se il sistema di gestione ambientale è conforme a quanto è stato pianificato per la gestione ambientale, compresi i requisiti della norma ISO 14001, e se questo è stato correttamente attuato ed è mantenuto attivo;
b) fornire alla direzione informazioni sui risultati degli audit.

I programmi di audit interni, che devono essere pianificati, stabiliti, attuati e mantenuti attivi dall'organizzazione, devono tenere in considerazione l'importanza ambientale della/e operazione/i esaminata/e e i risultati degli audit precedenti.

L'audit di certificazione del Sistema di Gestione Ambientale, secondo la UNI EN ISO 14001:2015, all'atto della prima certificazione consiste in due fasi: lo Stage 1 e lo Stage 2.

L'Organismo di Certificazione, nel corso dello Stage 1:

- valuta che la documentazione del SGA dell'organizzazione copra tutti i requisiti della norma e sia ad essi conforme;
- verifica che l'organizzazione abbia sviluppato un'analisi del contesto completa,
- verifica che *"all'interno del campo di applicazione definito per il sistema di gestione ambientale"* l'organizzazione abbia identificato e sottoposto a valutazione tutti gli aspetti
- ambientali delle sue attività, prodotti e servizi che può tenere sotto controllo e quelli sui quali essa può esercitare un'influenza, e i loro impatti ambientali, considerando una prospettiva di ciclo di vita, al fine di identificare quali siano quelli significativi su cui sviluppare il proprio SGA;
- verificare che l'organizzazione disponga di tutte le necessarie autorizzazioni di natura ambientale afferenti a tutte le attività collegate allo scopo di certificazione e verifica la validità, la completezza e la correttezza delle stesse.

Nel corso dell'audit di Stage 2, che dovrà essere realizzato in base agli esiti dello Stage 1, l'Organismo di certificazione dovrà considerare:

- l'importanza degli aspetti ambientali significativi;
- il livello di conformità legislativa;
- i risultati del ciclo di audit interno.

Senza addentrarci oltre nella disamina degli step valutativi operati dagli Organismi di certificazione dei Sistemi di Gestione Ambientale, è necessario evidenziare:

- che il termine *compliance* nella nuova ISO 14001 ha assunto un significato diverso e

allargato rispetto al passato. La nuova norma, infatti definisce *compliance obligation*[28] dell'organizzazione sia i requisiti di natura legale (adempimenti a norme, leggi, regolamenti), sia le aspettative delle parti interessate[29].

- che fondamentale risulta la verifica della *performance*, qui per brevità intesa come sommatoria dei miglioramenti ottenuti dall'organizzazione, rispetto agli obiettivi fissati dall'organizzazione nell'ambito del proprio Sistema di Gestione Ambientale (rif: UNI EN ISO 14001:2015, par: 6.2; 9).

Risulta evidente la maggiore complessità dell'audit e chiara risulta per gli auditor la necessità di acquisire e migliorare le proprie competenze tanto di natura normativa e tecnica quanto di natura legale e socio-economica, funzionali alle necessità di verifica e valutazione che il mercato richiede.

***

L'audit di sostenibilità ambientale - *Environmental Sustainability Audit*

Quello di sostenibilità è una delle nuove frontiere dell'audit ambientale.

La necessità di questa particolare tipologia di audit è connessa ai percorsi che molte aziende hanno intrapreso per il miglioramento continuo e duraturo dell'ambiente.

Di solito questo audit viene effettuato in relazione alla pubblicazione di rapporti ambientali, bilanci ambientali o rapporti di CSR- Corporate Social Responsability[30], o all'inclusione dell'azienda in indici di investimento[31].

Come nel caso dei Sistemi di Gestione Ambientale l'audit di sostenibilità può essere condotto:

- da risorse interne all'organizzazione per la verifica dell'implementazione dei programmi di miglioramento;
- da soggetti esterni all'organizzazione (Organismi di Certificazione o società di Revisione), per la verifica dei dati e dei i parametri ambientali in linea con gli standard di riferimento per il Reporting quali ad esempio il Global Reporting Initiative[32], il Greenhouse Gases Protocol[33], AA1000[34], e il rilascio di documenti di certificazione o *assurance*.

Possiamo affermare che l'audit di sostenibilità ambientale è un audit ove il principale elemento di analisi, verifica e valutazione è proprio la performance ambientale: riduzione dei prelievi e di consumi idrici, riduzione delle quantità di rifiuti prodotti, riduzione dei consumi energetici, riduzione, e impegno alla riduzione, delle emissioni di CO2, ecc..

Nel corso di un audit di sostenibilità ambientale vengono raccolti e analizzati dati e informazioni (di solito gestiti da strumenti software dedicati), effettuate verifiche mirate in campo (a campione, per area geografica, per specifico processo produttivo, per aspetto ambientale), esaminati i trend storici, prodotti rapporti di verifica contenenti:

- analisi delle informazioni e delle tendenze storiche;
- analisi e valutazione della gestione e dei processi in corso e relative raccomandazioni;
- identificazione di aree di miglioramento e raccomandazioni per ulteriori azioni di sostenibilità da intraprendere.

***

La Nuova UNI EN ISO 19011:2018 sugli audit e il processo di audit ambientale

Nel luglio 2018 è stata pubblicata la nuova revisione della Norma 19011 che indica le linee guida per la conduzione di audit sui sistemi di gestione. La revisione 2018 sostituisce la precedente, datata 2012, e si propone come una guida per gli audit dei Sistemi di Gestione *"di nuova generazione"* (tra cui anche

28 Rif.: Norma UNI EN ISO 14001:2015, Appendice A, Punto A.6.1.3. il termine parte interessata è sinonimo di portatore di interesse (stakeholder): dipendenti, comunità vicine al sito/i; associazioni ambientali, sindacati, investitori, azionisti, clienti, autorità pubbliche, ecc..

29 Parti interessate (stakeholder): lavoratori, organizzazioni sindacali, associazioni ambientali, clienti, fornitori, investitori, enti di controllo, ecc..

30 La norma ISO 26000 in Italia UNI ISO 26000 "*Guida alla responsabilità sociale*" è una guida per tutti i tipi di organizzazioni, indipendentemente dalle dimensioni e localizzazioni, e fornisce indicazioni su concetti, termini e definizioni relativi alla responsabilità sociale; oltre alle premesse storiche, alle tendenze ed alle caratteristiche della responsabilità sociale.

31 Si veda ad esempio il Dow Jones Sustainability Index.

32 GRI- Global Reporting Initiative - organizzazione internazionale indipendente. Gli Standard GRI per il Reporting di Sostenibilità sono i primi e più adottati in tutto il mondo.

33 GHG Protocol stabilisce quadri di riferimento e standard per la misura e la gestione delle emissioni di gas ad effetto serra.

34 AA1000 AccountAbility Principles (AA1000AP) 2018 - Standard internazionale che le organizzazioni possono usare per identificare, prioritarizzare e rispondere alle sfide della sostenibilità.

i Sistemi di Gestione della Sicurezza – SGS - secondo la nuova Norma UNI ISO 45001:2018).

Le principali novità e modifiche della nuova revisione 2018 della Norma 19011 sono le seguenti:

- inserimento fra i principi dell'audit dell'approccio basato sul rischio (*risk-based approach*);
- estensione dei requisiti generali di competenza degli auditor;
- estensione della sezione sulla conduzione dell'audit, con particolare riguardo alle fasi di pianificazione operativa e coordinamento degli audit;
- estensione della parte relativa alla gestione del programma di audit, inclusa la gestione dei rischi e opportunità del programma di audit;
- aggiornamento della terminologia, per riflettere meglio la logica del processo di audit;
- introduzione in appendice, di una guida sui nuovi e più importanti concetti e strumenti applicabili al processo di audit, fra cui: il contesto dell'organizzazione, la leadership e l'impegno, gli audit virtuali, la conformità legislativa, la catena di fornitura.

Per tutti gli approfondimenti si rimanda alla Norma UNI EN ISO 19011:2018.

Di seguito sono riportati gli step fondamentali di un programma di audit e di un singolo audit.

Compliance e performance

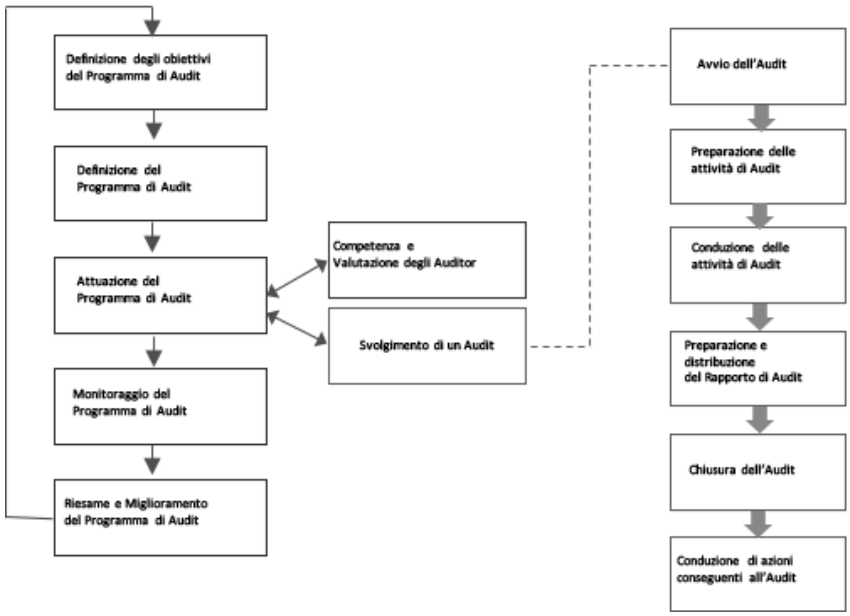
I temi della compliance e della performance ambientale devono essere ricondotti innanzitutto al modello di gestione ambientale adottato da un'azienda:

- l'azienda **adattiva,** che adotta modelli adattivi, appunto, alle norme che regolano le proprie attività e vede la gestione della compliance come fine ultimo del proprio modello gestionale:

  il mantenimento dello stato di conformità normativa spesso si regge su un equilibrio metastabile[35]*: si pensi ad esempio al superamento, ancorché occasionale o accidentale, del limite allo scarico per uno o più parametri, oppure al superamento della concentrazione di un parametro per le emissioni in atmosfera. In tali casi il soggetto titolare dell'autorizzazione allo scarico o dell'autorizzazione alle emissioni passa da uno stato di "pseudo-comfort" ad una condizione di rischio.*

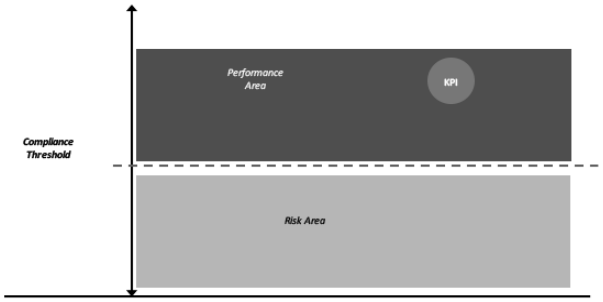
  Facendo riferimento alla figura seguente potremo dire che la *compliance* è il limite fra l'area di rischio e l'area di *performance*.

Flusso delle attività di AUDIT



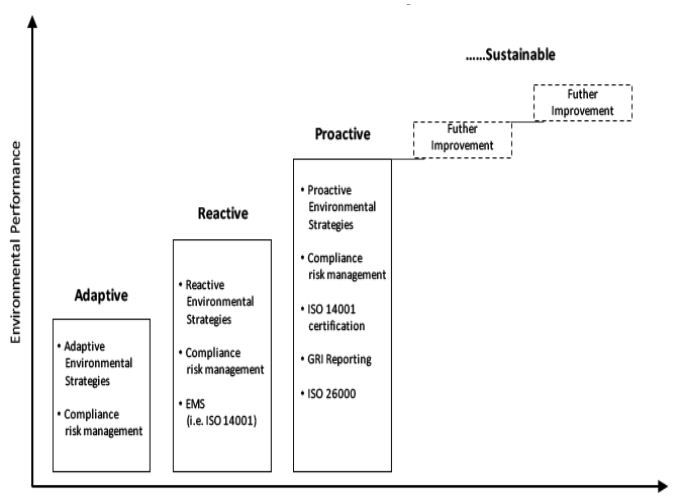
35 In fisica la metastabilità è una condizione di equilibrio che, a differenza dell'equilibrio stabile, non corrisponde ad un minimo assoluto di energia. Un sistema in equilibrio metastabile si mantiene in condizione di equilibrio (meta)stabile nel tempo fintanto che non viene fornito al sistema un quantitativo sufficiente di energia che ne perturbi l'equilibrio: se l'energia fornita è sufficiente, allora questa spezza la condizione di stabilità del sistema conducendolo in un'altra condizione di equilibrio metastabile o alla condizione di equilibrio stabile (definitivo).

36 IEMA - Institute of Environmental Management and Assessment (2018), *Future Challenges for Environmental Auditing*, Prepared for IEMA by Leehane Environmental Consulting Ltd..



- l'azienda **reattiva,** è quella che oltre alla gestione della compliance implementa modelli e sistemi gestionali in linea con le norme, ad adozione volontaria, per i Sistemi di Gestione ambientale, reagisce al peso della mole di norme e adempimenti che regolano le proprie attività con strategie, talvolta esclusivamente tecniche, che mirano al miglioramento iniziando a considerare l'aspetto economico nel proprio modello di gestione. I propri KPI ambientali, in molti casi, sono relativi ad aspetti di conformità, piuttosto che ad elementi di reale miglioramento degli aspetti ambientali: *Il miglioramento delle prestazioni ambientali non è il risultato di un'attività episodica e isolata e non è riconducibile esclusivamente alla disponibilità di tecnologie e risorse tecniche.*
- l'azienda **proattiva** è quella che vede nella gestione ambientale un'opportunità di crescita e miglioramento. Vede l'ambiente integrato nelle proprie strategie di business; oltre alla certificazione del proprio sistema di gestione ambientale, comunica le proprie performance ambientali e sociali agli stakeholder secondo standard riconosciuti a livello internazionale. Stabilisce percorsi e obiettivi di sostenibilità e ne misura periodicamente i relativi KPI.

Evolution of Enviromental Management



Ripresa da Mark E. Calub University of San Francisco, (2015), *Proactive Environmental Strategies: Managing a Corporate Culture Shift toward Sustainability*, adattata e implementata.

In questo contesto gli audit ambientali giocano un ruolo rilevante: per le aziende adattive e reattive possono essere il driver per migliorare la propria gestione ambientale prevenendo rischi legali, economici, di immagine e reputazione, ampliando così l'area di comfort; per le aziende proattive sono elemento della normale gestione e possono contribuire ad ulteriori miglioramenti delle performance.

Di recente un rapporto dello IEMA[36], sintesi di uno studio sulle sfide future per l'audit ambientale, ha evidenziato che gli audit devono focalizzarsi non solo sulla conformità agli standard, ma sulle prestazioni, sulle buone pratiche di sostenibilità ambientale e le opportunità e non solo sui rischi, proprio in linea con quanto richiesto dalla Norma ISO 14001:2015 per i Sistemi di Gestione Ambientale.

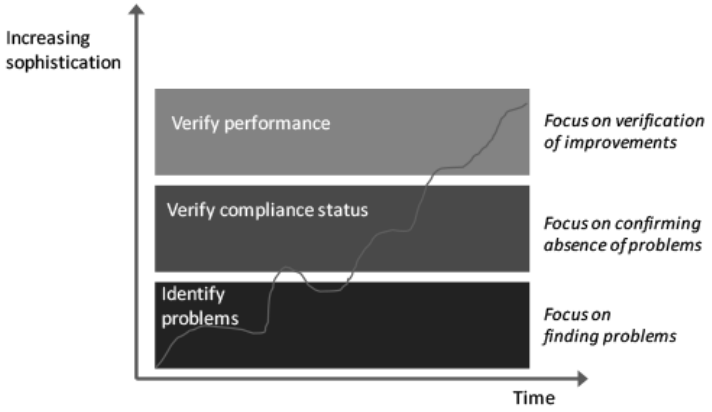
- Il 58% degli intervistati nel corso dello studio ritiene che sia importante che gli audit ambientali forniscano evidenza di prestazioni ambientali, mentre meno del 3% afferma che lo sia meno;
- il 76% degli intervistati ha convenuto che i risultati dell'audit dei sistemi di gestione ambientale sono generalmente presentati in modo tale da incoraggiare il miglioramento, in particolare rispetto alla Nuova Norma ISO 14001:2015 con la quale si è data maggiore enfasi al miglioramento. Lo stesso studio ha poi evidenziato la necessità di incoraggiare le organizzazioni ad apprezzare il valore dei risultati negativi: meglio sapere che c'è un problema in modo che possa essere affrontato e risolto.

* * *

CONCLUSIONI

In sintesi, l'audit ambientale non deve limitarsi a fornire un'immagine dello stato di conformità normativa o il rischio di un luogo, un sito, o un'organizzazione, ma deve identificare i punti deboli e le vulnerabilità e, in particolare per i Sistemi di Gestione Ambientale, saper comprendere e valutare le *compliance obligation e* saper verificare e valutare le performance ambientali.

Lo studio dello IEMA ha anche evidenziato i nuovi sviluppi nel campo dell'audit ambientale che pongono importanti sfide per il futuro: dalla verifica e valutazione delle prestazioni di sostenibilità ambientale, alla valutazione delle prestazioni del ciclo di vita di un prodotto, agli audit ambientali della catena di approvvigionamento, agli audit ambientali integrati con le questioni etiche[37] e sociali[38].



37 La pubblicazione del Regolamento (UE) 2017/821, che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio, ha determinato, e determinerà in futuro, un'incremento di audit sui fornitori ove insieme ai temi ambientali dovranno essere considerati e valutati proprio gli aspetti etici e sociali.

38 Bibliografia utilizzata.

Assolombarda (2015) ISO 14001:2015 - *I Sistemi di Gestione Ambientale a un punto di svolta. Le novità della norma e le linee guida per l'applicazione dei nuovi requisiti*, Dispensa 04/2015 a cura del settore Competitività Territoriale, Ambiente ed Energia.

DNV GL, EY (2017), *Seize the change - Integrare la sostenibilità nel core business*, EY.

D. Martinazzoli, G. Gagliardi (2004), *Manuale di Due Diligence*, IL Sole24 Ore.

A. Nocchi, R. Gaddini, A. Baldacconi (2007), *Sistema di gestione integrato Ambiente Salute e Sicurezza*, Indici Italia-IPSOA.

Environmental Protection Agency, United States (1997), *Environmental Audit Program Design Guidelines for Federal Agencies*, https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/envaudproguidemas.pdf.

Environmental Protection Agency, United States (1998), *Protocol for Conducting Environmental Compliance Audits under the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*; https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/apcol-cercla.pdf.

IEMA - Institute of Environmental Management and Assessment (2018), *Future Challenges for Environmental Auditing*, Prepared for IEMA by Leehane Environmental Consulting Ltd.

ISO. 2014. "ISO 14001 Continual Improvement Survey 2013." http://www.iso.org/iso/tc207sc1home.

KPMG International. 2013. "*The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2013*." kpmg.com/sustainability.

Mark E. Calub University of San Francisco, (2015), *Proactive Environmental Strategies: Managing a Corporate Culture Shift toward Sustainability*, mecalub@dons.usfca.edu.

Trotto G., (2003), *Ecologia: imprese a caccia dei professionisti dell'ambiente*, Ambiente e Sicurezza sul Lavoro nr. 3/2003, Edizioni EPC, Roma.

Trotto G., (2003), *La gestione del rischio nel settore immobiliare*, Ambiente e Sicurezza sul Lavoro nr. 2/2003, Edizioni EPC, Roma.

Trotto G. , *Due Diligence and Risk Management*, The Environmentalist, August 2007, IEMA - Institute of Environmental Management and Assessment, Lincoln-UK.

Trotto G., (2000), *L'audit ambientale tra norme volontarie e norme cogenti*, Ambiente e Sicurezza sul Lavoro nr. 9/2000, Edizioni EPC, Roma.

Verdantix. 2015. "*Hot Trends in Sustainability Management for 2015*." London. http://www.verdantix.com/index.php.

Ulteriori riferimenti sono riportati nell'articolo e nelle note dello stesso.

La gestione dei serbatoi interrati: prevenire è meglio che curare

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

ABSTRACT

Sempre più spesso, si assiste alla notifica di *verbali di contestazione*, relativi a supposte violazioni della normativa inerente la gestione dei *depositi privati di prodotti energetici*, per cui appare utile effettuare una breve ricognizione in ordine ai principali adempimenti previsti in materia.

Tale proposito si presenta di non semplice realizzazione, stante il sovrapporsi di una molteplicità di *discipline* e di *soggetti coinvolti*.

Ed invero, la normativa in parola sconta la sovrapposizione di regole sancite a tutela dell'*ambiente*, della *salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, e finanche di *tutela fiscale, sanitaria* e di *prevenzione degli incendi*.

In tale intreccio normativo, si assiste poi alla sovrapposizione di *ruoli* e funzioni, che certamente non aiuta a far luce sulla (intricata) vicenda. Ed invero, accanto alle funzioni proprie dei Comuni, si assiste all'attribuzione di ulteriori poteri in favore dell'ARPA, delle ASL e dei Vigili del Fuoco, cui fanno da contraltare precisi oneri in capo ai soggetti *proprietari/gestori* dei serbatoi.

IN SINTESI

- **La *gestione dei serbatoi interrati* sconta la sovrapposizione di diverse normative, che pone i soggetti coinvolti nella loro gestione, destinatari di tutta una serie di adempimenti, che vanno – quanto agli *aspetti ambientali* – dalle regole tecniche afferenti alla loro *progettazione*, *costruzione* ed *istallazione*, agli specifici *doveri di controllo*, fino alla previsione di dettagliate *procedure di dismissione;***
- **quanto agli aspetti di *prevenzione e sicurezza* vengono poi in rilevanza le disposizioni in materia di *sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro* di cui al D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81, con un *focus* particolare sulla c.d. *normativa Seveso;***
- **In materia *di prevenzione incendi,* poi, fondamentali appaiono le prescrizioni di cui al DPR 1 agosto 2011 n. 151 ed infine – quanto ai *profili fiscali* - gli adempimenti previsti dal D.Lgs. 26 ottobre 1995 n. 504;**
- **una regolamentazione articolata, dunque, che non esime tuttavia da una sua puntuale conoscenza.**

GESTIONE

di *Giulia Ursino*

1. Sulla normativa applicabile

La disciplina inerente la corretta gestione dei *serbatoi interrati*[1] destinati al deposito di *sostanze comburenti* utilizzate per *uso riscaldamento* ed *assimilabili*, sconta una normativa fortemente frammentata, dovuta ai differenti interessi coinvolti.

Si tratta, invero, di un tema trasversale che abbraccia rilevanti aspetti di *tutela ambientale*, di *prevenzione e sicurezza* e finanche di *tutela fiscale*.

Ebbene, **quanto agli aspetti di *tutela ambientale*** – a seguito dell'*annullamento* ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 266/2001[2] del DM 24 maggio 1999 n. 246[3] - questi vengono principalmente regolamentati:

- dall'**art. 19[4] della L. 31 luglio 2002 n. 179**, che pone in capo al Ministero dell'Ambiente la competenza a stabilire i *requisiti tecnici* per la *costruzione*, l'*installazione* e l'*esercizio* dei *serbatoi interrati*, al fine di prevenire l'inquinamento del *suolo,* delle *acque superficiali* e *sotterranee*.
- Dal **DM 29 novembre 2002**[5] e dal **DM 12 febbraio 2015**[6], che – emanati in esecuzione di suddetta *delega* - tuttavia non contengono una regolamentazione unitaria e generale della materia, contenendo:
  i. il primo - solamente la determinazione dei criteri *tecnico-esecutivi* di realizzazione e conduzione dei serbatoi (non risultando quindi specificatamente formulato per i fini di carattere ambientale);
  ii. il secondo - unicamente i criteri semplificati per la *caratterizzazione*, *messa in sicurezza* e *bonifica* dei *suoli* e delle *acque sotterranee* per le aree di sedime o di pertinenza dei punti vendita carburante.

  Ne emerge, così, una normativa di riferimento territorialmente disomogenea, dovuta anche a diversificate discipline *regionali* e *locali*[7], emanate per supplire alla carenza regolamentare di cui sopra.
- Ed infine dal **D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152** (di seguito anche Testo Unico Ambientale o TUA), il quale:
  i. nella *Parte II*, prescrive specifici adempimenti in capo alle attività soggette ad *Autorizzazione integrata Ambientale*;
  ii. nella *Parte IV*, detta disposizioni in materia di *gestione* delle sostanze pericolose, di *gestione* dei rifiuti e di *bonifiche*.

Quanto agli **aspetti di *prevenzione e sicurezza***, poi, specifiche disposizioni vengono previste dal **D.Lgs**

1 "*Si definisce **serbatoio interrato** un contenitore di stoccaggio di cui non sia direttamente e visivamente ispezionabile la totalità della superficie esterna: è questa, infatti, la condizione che, in caso di perdite, comporta un reale rischio per le matrici ambientali, indipendentemente dal fatto che il serbatoio si trovi interamente o meno sotto il piano campagna.*
***Ne deriva che si deve qualificare interrato anche un serbatoio non completamente posto sotto il piano di campagna o semplicemente appoggiato sul suolo**, dato che in tali casi, viene meno la diretta e totale visibilità della superficie esterna*" (Arpa Lombardia, *Linee Guida sui serbatoi interrati*, marzo 2013).

2 La Corte costituzionale, con sentenza 5 - 19 luglio 2001, n. 266 (Gazz. Uff. 25 luglio 2001, n. 29 - Serie speciale), ha dichiarato che non spetta allo Stato, in assenza di base legislativa, emanare il decreto in parola e conseguentemente lo ha annullato.

3 DM 24 maggio 1999, n. 246 (*Regolamento recante norme concernenti i requisiti tecnici per la costruzione, l'installazione e l'esercizio dei serbatoi interrati*).

4 Art. 19 (*Nuove norme per la costruzione, l'installazione e l'esercizio di serbatoi interrati*) L. 179/2002: "*1. Al fine di prevenire l'inquinamento del suolo e delle acque superficiali e sotterranee causato dal rilascio di sostanze o preparati contenuti in serbatoi interrati, il **Ministro dell'ambiente** e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri dell'interno, della salute e delle attività produttive, **stabilisce, con proprio decreto, i requisiti tecnici per la costruzione, l'installazione e l'esercizio di serbatoi interrati destinati allo stoccaggio di sostanze o preparati liquidi per usi commerciali e per la produzione industriale**, con particolare riguardo ai termini massimi entro cui devono avvenire le operazioni di risanamento o adeguamento dei serbatoi esistenti e alla definizione delle procedure di dismissione e messa in sicurezza dei serbatoi che cessano di essere operativi, comunque nel rispetto della normativa vigente in materia di bonifiche ambientali. 2. Sono fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano*".

5 DM 29 novembre 2002 (*Requisiti tecnici per la costruzione, l'installazione e l'esercizio dei serbatoi interrati destinati allo stoccaggio di carburanti liquidi per autotrazione, presso gli impianti di distribuzione*).

6 DM 12 febbraio 2015 n. 31 (*Regolamento recante criteri semplificati per la caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei punti vendita carburanti, ai sensi dell'articolo 252, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*).

7 Si citano, ad esempio la L.R. Veneto n. 23 del 23 ottobre 2003 (*Norme per la razionalizzazione e l'ammodernamento della rete distributiva di carburanti*), la DGR Veneto n. 3964 del 10 dicembre 2004 (*Adozione delle modalità e dei criteri per la rimozione di serbatoi interrati presso gli impianti stradali di carburanti, compresi quelli ad uso privato,*

26 giugno 2015 n. 105[8] (c.d. *Seveso III*), per il controllo di incidenti connessi alla *gestione* delle *sostanze pericolose*. Ed ancora dal **DPR 1 agosto 2001 n. 151**[9] e dal **DM 7 agosto 2012**[10], in tema di *prevenzione degli incendi*.

Gli aspetti di ***tutela fiscale*** vengono invece regolati dal **D.Lgs 26 ottobre 1995 n. 504** ss.mm.ii. (c.d. *Testo Unico Accise*).

A tali norme, si possono aggiungere – infine - le specifiche disposizioni di *carattere sanitario* previste dalla ASL, di volta in volta territorialmente competente, nonché le ulteriori prescrizioni previste da eventuali *regolamenti di igiene locale* adottati dal Comune sul cui territorio il *serbatoio* insiste.

*

Ciò posto, nel dipanarsi di tale regolamentazione frastagliata, il presente lavoro si articolerà secondo la suddetta triplice linea (*ambientale*, di *sicurezza* e *fiscale*), al fine di comprendere i principali adempimenti gravanti sui soggetti *proprietari/gestori* di *serbatoi interrati* destinati al deposito di *sostanze comburenti*.

***

1.1. Sugli aspetti di tutela ambientale

1.1.1. Sui soggetti competenti in materia

Dall'analisi del vigente quadro normativo – come sopra brevemente illustrato – e dall'esame di alcuni *Regolamenti di igiene locale* adottati a livello comunale, emerge – sotto il profilo della *tutela ambientale* – una interconnessa competenza in materia di *serbatoi interrati* dei Comuni, dell'ARPA e dei *proprietari/gestori*.

Nello specifico, come puntualmente schematizzato nelle *Linee Guida sui serbatoi interrati*[11] - le quali, in assenza di una generale normativa di riferimento a livello nazionale, possono essere prese a riferimento degli adempimenti in tema di *serbatoi interrati* gravanti sugli operatori del settore - e salvo diversa regolamentazione locale:

- ai **Comuni** spetta la competenza *autorizzativa* all'istallazione dei *serbatoi* (sia per quelli fuori terra, sia per quelli interrati, sia specificatamente per i serbatoi di combustibile ad uso privato per riscaldamento), nonché alla *verifica di conformità* degli impianti ai relativi progetti approvati. Può inoltre dettar specifiche disposizioni in merito all'eventuale necessità di adeguare i *serbatoi esistenti* ai criteri introdotti per i nuovi impianti.
- All'**ARPA** territorialmente competente vengono attribuite invece funzioni di *supporto tecnico e scientifico* alle Amministrazioni procedenti e di *controllo*. Con la precisazione che – tale competenza – mantiene impregiudicata quella attribuita ad altri soggetti (ad es. ASL, VV.FF.) in merito ai differenti aspetti di *tutela sanitaria* e di *sicurezza*.
- Ai ***proprietari/gestori*** viene attribuita la competenza ad effettuare i *controlli periodici* degli impianti ed a documentarne gli esiti, con contestuale *onere di collaborazione* con gli altri soggetti coinvolti, nonché la competenza al rispetto di tutti gli adempimenti previsti dalla legge e/o dalla normativa di settore.

  A tal proposito, come puntualmente rilevato da ARPA Lombardia nelle citate *Linee Guida*, la competenza dei *proprietari* è interscambiabile con quella dei *gestori*. Ed invero "*la responsabilità della proprietà agli adempimenti previsti* [può essere circoscritta] *laddove si dimostri adeguatamente, ovvero contrattualmente, di aver ricorso nella costruzione e/o manutenzione e/o gestione degli impianti, a soggetti* [terzi] *in possesso dei necessari requisiti*"[12].

*

di cui alla DGR n. 1562 in data 26 maggio 2004 – L.R. 23/03, D. Lgs. 22/97, D.M. 471/99).
Ed ancora, le *Linee Guida sui Serbatoi Interrati* dell'Arpa Lombardia, o le *Norme in merito al deposito di sostanze inquinanti* di cui al Decreto del Presidente della Giunta Provinciale di Bolzano del 21 gennaio 2008, n. 6.

8 D.Lgs 26 giugno 2015, n. 105 (*Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose*).

9 1 agosto 2011, n. 151 (*Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*).

10 DM 7 agosto 2012 (*Disposizioni relative alle modalità di presentazione delle istanze concernenti i procedimenti di prevenzione incendi e alla documentazione da allegare, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151*).

11 Cfr. *Linee Guida sui serbatoi interrati* di Arpa Lombardia, Punto 3.5. – Pag. 11.

12 La questione, apparentemente formale, assume invero significativa rilevanza in relazione agli obblighi di bonifica (e connessi oneri economici oltre che di responsabilità civile e penale) derivanti da accertate contaminazioni delle matrici ambientali, direttamente o indirettamente attribuibili e/o riconducibili al serbatoio (*Linee Guida sui serbatoi*

Poste tali *competenze*, dal momento che il deposito di *materiali comburenti* costituisce un evidente fattore di *rischio ambientale*, dovuto al possibile sversamento di tali *sostanze pericolose* sul *suolo*, sulle *acque superficiali* e sulle *acque sotterranee* – con conseguente loro *contaminazione* – si andranno ora ad analizzare nel dettaglio i principali obblighi posti in capo ai soggetti *proprietari/gestori* dei serbatoi in esame.

***

1.1.2. Sui serbatoi di nuova installazione

Quanto alle *regole tecniche* afferenti la *progettazione*, *costruzione* ed *istallazione* di *nuovi serbatoi* – in mancanza di una normativa generale di riferimento - queste possono essere desunte dal sopra citato DM 29 novembre 2002, ovvero dai singoli *regolamenti di igiene locale* dei singoli Comuni interessati[13].

Nello specifico, i *serbatoi* debbono essere *progettati, costruiti* ed *installati*, in modo da assicurare[14]:

- il mantenimento dell'*integrità strutturale* durante l'esercizio;
- il *contenimento* ed il *rilevamento* delle *perdite*;
- la possibilità di eseguire i *controlli previsti*.

Ed a tal fine, gli stessi possono essere[15]:

- a doppia parete e con sistema di monitoraggio in continuo dell'intercapedine[16].
- a parete singola metallica od in materiale non metallico all'interno di una cassa di contenimento in calcestruzzo, rivestita internamente con materiale impermeabile e con monitoraggio in continuo delle perdite[17].

Inoltre, per la prevenzione ed il contenimento delle perdite, i serbatoi devono essere dotati di[18]:

- un dispositivo di sovrappieno del liquido che eviti la fuoriuscita del prodotto in caso di eccessivo riempimento per errata operazione di carico;
- una incamiciatura o sistema equivalente per le tubazioni interrate funzionanti in pressione, al fine di garantire il recupero di eventuali perdite.

La capacità massima dei *nuovi serbatoi* non è fissata da una norma generale, tuttavia esistono normative di settore come per lo *stoccaggio di oli minerali e/o di idrocarburi* (D.M. 31 luglio 1934 e ss.mm.ii. o D.M. 29 novembre 2002[19]) che stabiliscono le capacità massime, in funzione del tipo di sostanza contenuta nel serbatoio e della posizione del serbatoio rispetto al centro abitato[20].

Infine, su ciascun serbatoio deve essere installata, in posizione visibile, apposita *targa di identificazione* che deve indicare[21]:

- il nome e l'indirizzo del costruttore;
- l'anno di costruzione;
- la capacità, lo spessore ed il materiale del serbatoio;
- la pressione di progetto del serbatoio e dell'intercapedine.

***

1.1.3. Sui controlli dei serbatoi esistenti

Quanto alle *regole* afferenti i *controlli dei serbatoi esistenti* – in mancanza di una normativa generale di riferimento - queste possono essere desunte dalle sopra citate *Linee Guida* e dal DM 29 novembre 2002, i quali verranno quindi presi a modello del decalogo degli adempimenti gravanti sugli operatori del settore e fatte in ogni caso salve le diverse regole eventualmente previste dai *regolamenti di igiene locale* dei singoli Comuni interessati

L'esercizio del *serbatoio* deve avvenire in condizioni di *sicurezza ambientale*. Nello specifico, nella conduzione dei *serbatoi interrati* sono attuate tutte le procedure di *buona gestione* che assicurino la prevenzione dei *rilasci*, dei *traboccamenti* e degli *sversamenti* del contenuto[22].

A tal fine i *serbatoi interrati esistenti* debbono essere sottoposti a:

---

interrati di Arpa Lombardia, Punto 3.5. – Pag. 14).

13 Cfr, *ex multis* art. 327 (*serbatoi interrati*) del Regolamento di Igiene Comune di Bologna n. 39451/2002 ss.mm.ii.; Art. 73 (*serbatoi interrati per il contenimento di prodotti pericolosi*) del Regolamento di Igiene Comune di Forlì n. 156/2000 ss.mm.ii.

14 Cfr. art. 2 (*requisiti di progettazione, costruzione ed istallazione dei serbatoi*) DM 29 novembre 2002.

15 V. *Nota* 14

16 Le pareti dei serbatoi possono essere entrambe metalliche, con la parete esterna rivestita di materiale anticorrosione; la parete interna metallica e la parete esterna in altro materiale non metallico, purché idoneo a garantire la tenuta dell'intercapedine tra le pareti; entrambe le pareti in materiale non metallico, purché resistenti alle sollecitazioni meccaniche ed alle corrosioni; parete interna non metallica ed esterna in metallo, rivestita in materiale anticorrosione.

17 In tal caso, la cassa di contenimento può contenere uno o più serbatoi senza setti di separazione tra gli stessi.

18 V. *Nota* 14.

19 Per i serbatoi di deposito GPL si vedano anche il DM 13 ottobre 1994 e DM 14 maggio 2004.

20 G. Cattelan, "*facciamo il punto sui serbatoi interrati*", in www.nexteco.it

21 V. *Nota* 14.

22 Cfr. art. 3 (*conduzione dei serbatoi interrati*) DM 29 novembre 2002, quanto alla sua ratio applicativa.

- ***controlli di tenuta,*** atti a verificare l'integrità del serbatoio ed a prevenire piccole perdite occulte[23].
  La *frequenza di tali tipi di controlli* viene generalmente regolata a livello locale, sicchè occorrerà guardare ad eventuali *provvedimenti regionali* o *comunali,* onde valutarne la frequenza specifica in relazione a ciascun ambito territoriale di riferimento.
  Laddove ciò non sia stato espressamente previsto, l'ARPA Lombardia ha dettato dei *criteri* che possono essere generalmente presi a *modello*, i quali identificano la *frequenza del controllo* in base alla *vetustà del serbatoio* e all'effettuazione degli *interventi di risanamento*, nei termini di seguito esposti:

Età del serbatoio	Condizione	Frequenza delle prove di tenuta
Superiore a 30 anni o sconosciuta	Non risanato	Annuale
Compresa tra i 15 e i 30 anni	Non risanato	Biennale
A partire dal 5 anno del risanamento	Risanato	Triennale

- ***controlli di integrità strutturale,*** atti a verificare – oltre all'assenza di perdite -anche le condizioni strutturali del serbatoio stesso e delle condizioni di istallazione. Tali verifiche devono comprendere, in particolare, anche la misura dello spessore delle pareti del serbatoio e dello stato di conservazione del rivestimento interno.
  Dal momento che tali controlli sono funzionali ad un successivo *risanamento del serbatoio*[24], la frequenza degli stessi è commisurata al *risanamento*. In altre parole, la verifica di integrità deve essere eseguita preliminarmente al *risanamento* per assicurare un livello di maggior sicurezza ambientale ed un prolungamento della vita economica del serbatoio.

I risultati delle prove devono essere conservati a cura del *proprietario*, ovvero dal *gestore* dell'impianto.

Nel caso la prova attesti la mancata tenuta del serbatoio deve essere data comunicazione immediata alle autorità competenti ai sensi degli art. 242[25] e 245[26] comma 2 del D.lgs. 152/06 e ss.mm.ii.; qualora poi fosse accertata l'eventuale dispersione di *sostanze pericolose* nella matrice ambientale dovrà essere intrapreso l'i*ter di bonifica* secondo le modalità e procedure imposte dalla *parte IV titolo V* del D.lgs. 152/06 e ss.mm.ii..

Nello specifico:

- attuate le prime misure necessarie di prevenzione;
- occorre effettuare una indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento:
  i. ove si accerti che il livello delle *concentrazioni soglia di contaminazione* (CSC) non sia stato superato, occorre procedere al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita *autocertificazione*, al Comune ed alla Provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione. L'autocertificazione conclude il procedimento, ferme restando le successive attività di verifica e controllo da parte dell'autorità competente.;
  ii. ove si accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, occorre

23 Le prove di tenuta si distinguono in:
- ***prove di tipo "speditivo"***: basate sul controllo differenziale del livello del liquido contenuto nel serbatoio prevedendo la rilevazione contestuale dei valori di temperatura della massa liquida al fine di poter procedere alle compensazioni dei dislivelli riscontrati; le prove di tipo speditivo, che possono richiedere tempi lunghi di osservazione, sono di norma applicabili a serbatoi di tipo civile, di capacità inferiore a 15 m^3;
- ***prove di tipo "strumentale"***: basate sul controllo della tenuta del serbatoio con metodiche di riconosciuta validità a livello europeo o internazionale, quali quelle riconosciute da UNICHIM (Manuale n. 195 parte 1-Edizione 2000 e n. 195 parte 2- Edizione 2003 "*Prove di Tenuta su serbatoi interrati*").

24 Ai sensi delle citate *Linee Guida*:
"*per **risanamento temporaneo** si intende l'applicazione di un rivestimento anticorrosione sulle pareti interne del serbatoio, realizzato con materiali compatibili con il liquido contenuto o sistemi equivalenti di riconosciuta idoneità. Per **risanamento definitivo** si intende la realizzazione di un sistema a doppia parete con intercapedine monitorata. Tali sistemi si realizzano generalmente fissando all'interno del serbatoio una seconda parete in materiale compatibile col liquido contenuto. Deve essere quindi prevista l'adozione di idoneo sistema di monitoraggio in continuo delle perdite o sistemi equivalenti di riconosciuta idoneità, specificando eventuali limitazioni delle condizioni sia di applicazione che di esercizio. Deve, infine, esser adottato idoneo sistema di controllo dell'eventuale deformazione del materiale che costituisce l'intercapedine*".

25 Art. 242 (*procedure operative ed amministrative*) D.Lgs 152/2006

26 Art. 245 (*obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*) D.Lgs 152/2006.

dare immediata notizia al Comune ed alle Province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate.

Accertato l'avvenuto superamento delle CSC nei successivi 30 giorni occorre poi procedere alla presentazione alle suddette Amministrazioni ed alla Regione del *piano di di caratterizzazione*.

- Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di *analisi del rischio* specifica per la determinazione delle *concentrazioni soglia di rischio* (CSR).
- Qualora gli esiti della procedura dell'*analisi di rischio* dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle *concentrazioni soglia di rischio*, viene dichiarato concluso positivamente il procedimento. In tal caso può essere imposto dalle competenti Autorità lo svolgimento di un programma di monitoraggio, previa redazione di precipuo *Piano di Monitoraggio*.
- Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone alla regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito.

A tal proposito si segnala infine che per la rete di distribuzione carburanti si applicano le *procedure semplificate* di cui all'articolo 252, comma 4[27].

***

1.1.4. Sulle procedure di dismissione dei serbatoi

Anche per quanto attiene alle *regole* afferenti le *procedure di dismissione dei serbatoi* – in mancanza di una normativa generale di riferimento – occorrerà fare riferimento alle sopra citate *Linee Guida* quale modello degli adempimenti gravanti sugli operatori del settore e fatte in ogni caso salve le diverse regole eventualmente previste dai *regolamenti di igiene locale* dei singoli Comuni interessati.

Ebbene a tal proposito si evidenzia che, l'atto di *dismissione* di un *serbatoio interrato* costituisce un processo rilevante ai fini della tutela delle matrici ambientali, sicché lo stesso viene circondato da particolari cautele. Nello specifico, tali cautele variano a seconda del *tipo di dismissione* che si vuole effettuare e segnatamente:

- in caso di ***dismissione con rimozione*** la procedura prevede, in generale, i seguenti passaggi consequenziali:
  i. *comunicazione di dismissione*, laddove prevista dalla normativa locale[28];
  ii. verifica dell'integrità del serbatoio (v.*infra*);
  iii. rimozione dei fondami e pulizia interna del serbatoio;
  iv. ottenimento di una *certificazione gas-free*[29];
  v. rimozione del serbatoio ed annesse strutture e manufatti[30];
  vi. campionamenti a fondo scavo e pareti[31].

27 Art. 252, comma 4, D,Lgs 152/2006: "*4. La procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può avvalersi anche dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente delle regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione carburanti*".

28 Non sono a priori previsti tempi specifici entro i quali comunicare agli enti l'avvenuta dismissione o la volontà di dismettere un serbatoio. Si consiglia pertanto come prima cosa di verificare se il Comune competente per territorio abbia eventualmente previsto una tale evenienza nell'ambito di locali specifiche regolamentazioni.

29 Nel caso di deposito di prodotti infiammabili e/o in grado di produrre vapori tossici e/o nocivi, nelle 24 ore precedenti gli interventi sul serbatoio, deve essere eseguita una certificazione "*gas-free*". La certificazione è necessaria al fine di escludere i rischi legati alla presenza di vapori infiammabili/esplosivi (ad esempio nel caso di taglio delle lamiere con fiamma ossidrica e presenza di residui/incrostazioni di olii pesanti, benzine e gasolio che possono generare gas esplosivi) o di asfissia nel caso di interventi che necessitano la presenza di manovalanza specializzata all'interno dei serbatoi. Per ogni ulteriore dettaglio in merito si rimanda alle specifiche strutture delle ASL e dei Vigili del Fuoco, per le rispettive competenze di legge.

30 Eventualmente da effettuarsi sulla base di un precipuo *Piano di Rimozione*, laddove previsto dalle normative locali. Si consiglia pertanto come prima cosa di verificare se il Comune competente per territorio abbia eventualmente previsto una tale evenienza nell'ambito di locali specifiche regolamentazioni.

31 Eventualmente da effettuarsi sulla base di un precipuo *Piano di Campionamento*, laddove previsto dalle normative

A tal proposito si evidenzia che, in caso di superamento dei limiti previsti, il soggetto *obbligato/interessato* dovrà darne comunicazione alle Autorità competenti ai sensi degli artt. 242 e 245 del D.lgs. 152/06, trasmettendo i referti con una breve nota esplicativa.

vii. *gestione* dei *rifiuti* prodotti[32];
viii riempimento dello scavo con materiale certificato e ripristino dello stato dei luoghi[33];
ix. *relazione di fine lavori*, laddove prevista dalla normativa locale.[34]

- In caso di ***dismissione con messa in sicurezza definitiva***[35] la procedura prevede:
  i. *comunicazione di dismissione con messa in sicurezza permanente*, laddove prevista;
  ii. verifica dell'integrità del serbatoio;
  iii. rimozione dei fondami e pulizia interna del serbatoio;
  iv. ottenimento di una *certificazione gas-free*;
  v. asseverazione dell'impossibilità alla rimozione[36];
  vi. accertamenti e/o indagini ambientali[37];
  vii. operazioni di *messa in sicurezza*[38];
  viii. relazione di fine lavori.
- In caso di ***dismissione con messa in sicurezza temporanea***[39] la procedura infine prevede:
  i. *comunicazione di dismissione con messa in sicurezza temporanea*, laddove prevista
  ii. verifica dell'integrità del serbatoio;
  iii. rimozione dei fondami e pulizia interna del serbatoio;
  iv. ottenimento di *certificazione gas-free*;
  v. messa in sicurezza temporanea[40];
  vii. *rimozione* o *messa in sicurezza* o *riutilizzo*[41] e relativi accertamenti a seconda dei casi;
  vii. relazione di fine lavori.

locali. Si consiglia pertanto come prima cosa di verificare se il Comune competente per territorio abbia eventualmente previsto una tale evenienza nell'ambito di locali specifiche regolamentazioni.

32 Gli interventi che prevedono la *dismissione per rimozione*, comportano la formazione sia di rifiuti liquidi e/o palabili quali i fondami e le soluzioni di lavaggio del serbatoio, sia di rifiuti solidi quali il serbatoio stesso, le tubazioni di connessione all'impianto, il passo d'uomo e le strutture di alloggiamento. La rimozione dell'impianto, infatti, non si limita alla mera asportazione del serbatoio, bensì prevedere l'eliminazione di tutti i componenti e gli accessori che, messi in opera a supporto e contatto dello stesso, possono aver costituito o ancora costituire, elemento o fonte di passività ambientale.

33 Per ripristino dell'area di scavo generata dalla rimozione di uno o più serbatoi, si intende l'insieme di operazioni necessarie a rendere il luogo oggetto di intervento compatibile con gli usi previsti dagli strumenti urbanistico vigenti nel comune in cui si svolge il procedimento. Il ripristino consiste sostanzialmente:
1) nel riempimento dello scavo fino a piano campagna;
2) nella sistemazione della coltre superficiale a verde, pavimentazione o altro.

34 Si consiglia pertanto di verificare se il Comune competente per territorio abbia eventualmente previsto una tale evenienza nell'ambito di locali specifiche regolamentazioni.

35 Ipotesi praticabile laddove i serbatoi debbano essere mantenuti in posto a causa di una dimostrata *impraticabilità alla rimozione* ovvero *improcedibilità tecnico-economica*.

36 Si parla di *improcedibilità, impossibilità, infattibilità, insostenibilità o impraticabilit*à alla rimozione quando non sussistono le condizioni *tecnico-economiche e di sicurezza* che permettono di procedere all'estrazione del serbatoio a costi sostenibili in relazione ai rischi e alle criticità ambientali sottese. Tale condizione potrebbe venire attestata da apposita perizia, redatta da professionista abilitato, che ne dimostri e documenti l'insostenibilità sotto il profilo tecnico-economico e della sicurezza.

37 Eventualmente da effettuarsi sulla base di un precipuo *Piano di accertamento* e di un *Piano di Indagine*, laddove previsto dalle normative locali. Si consiglia pertanto di verificare se il Comune competente per territorio abbia eventualmente previsto una tale evenienza nell'ambito di locali specifiche regolamentazioni.

38 Si intende per *messa in sicurezza* di un serbatoio interrato l'insieme delle operazioni da attuarsi per eliminare il rischio di sversamento di prodotti nel suolo e l'instaurarsi di condizioni di infiammabilità del liquido o di vapori all'interno del serbatoio. Laddove previsto dalle normative locali tale operazione potrà essere effettuata sulla base di un *Piano operativo di messa in sicurezza permanente* atto a dare contezza delle concrete modalità operative di inertizzazione.

39 Procedura consentita nei casi in cui sia ammesso un riutilizzo del serbatoio (dismissione temporanea o fermo) e nei casi in cui non si possa procedere alla sua *dismissione definitiva*, per rimozione o messa in sicurezza permanente.

40 La *messa in sicurezza temporanea* viene adottata quale garanzia nei confronti dei rischi per il tempo intercorrente tra la dismissione del serbatoio e la successiva rimozione o l'eventuale diverso riutilizzo. L'operazione è contraddistinta dall'adozione di misure che possono essere facilmente rimosse al fine di riportare il serbatoio alla sua funzione originale.

41 Il *riutilizzo* consiste nella rimessa in esercizio del serbatoio con la precedente o con nuova funzione. L'ammissibilità del *riutilizzo* viene valutata caso per caso. Non è in alcun caso ammesso il *riutilizzo* fine a sé stesso ovvero il mantenimento di un deposito non finalizzato ad alcun effettivo, oggettivo e giustificato utilizzo.

***

1.2. Sugli aspetti di prevenzione e sicurezza

1.2.1 Sull'assoggettabilità alla Seveso

Quanto agli aspetti di *prevenzione e sicurezza* – fatta salva l'applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro[42] - ci si soffermerà in particolare sulla c.d. *normativa Seveso* (D.Lgs 26 giugno 2015 n. 105 di attuazione della direttiva 2012/18/UE) che impone determinate misure in capo ai *gestori*[43] di stabilimenti "*a rischio rilevante*", al fine di controllare il pericolo di incidenti connessi alla gestione di *sostanze pericolose*.

In particolare, la normativa *Seveso* si applica a tutti gli *stabilimenti*[44] caratterizzati dalla presenza di *sostanze pericolose* al di sopra di determinate *soglie* espressamente indicate dall'*Allegato I*[45] del decreto.

Ad esempio, quanto ai "*prodotti petroliferi e combustibili a alternativi (benzine e nafte; cheroseni [compresi i jet fuel]; gasoli [compresi i gasoli per autotrazione,* ***i gasoli per riscaldamento*** *ed i distillati usati per produrre gasoli]; oli combustibili densi; combustibili alternativi che sono utilizzati per gli stessi scopi ed hanno proprietà simili per quanto riguarda l'infiammabilità e i pericoli per l'ambiente dei prodotti anzidetti)*" la quantità limite (tonnellate) delle sostanze pericolose è pari a:

---

42 Cfr. D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81 (*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*).

43 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 (*definizioni*), comma 1, lett. i) del D.Lgs 105/2015, per soggetto *gestore* si intende: "*qualsiasi persona fisica o giuridica che detiene o gestisce uno stabilimento o un impianto, oppure a cui è stato delegato il potere economico o decisionale determinante per l'esercizio tecnico dello stabilimento o dell'impianto stesso*".

44 Cfr. art. 3 (*definizioni*) D.Lgs 105/2015, che definisce: *"«**stabilimento**»: tutta l'area sottoposta al controllo di un gestore, nella quale sono presenti sostanze pericolose all'interno di uno o più impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse; gli stabilimenti sono stabilimenti di soglia inferiore o di soglia superiore"* e segnatamente:

- *"«**stabilimento di soglia inferiore**»: uno stabilimento nel quale le sostanze pericolose sono presenti in quantità pari o superiori alle quantità elencate nella colonna 2 della parte 1 o nella colonna 2 della parte 2 dell'allegato 1, ma in quantità inferiori alle quantità elencate nella colonna 3 della parte 1, o nella colonna 3 della parte 2 dell'allegato 1, applicando, ove previsto, la regola della sommatoria di cui alla nota 4 dell'allegato 1;*
- *«**stabilimento di soglia superiore**»: uno stabilimento nel quale le sostanze pericolose sono presenti in quantità pari o superiori alle quantità elencate nella colonna 3 della parte 1 o nella colonna 3 della parte 2 dell'allegato 1, applicando, ove previsto, la regola della sommatoria di cui alla nota 4 dell'allegato 1".*

45 *Allegato I* (*sostanze pericolose*) che al suo interno si divide in:

- ***Parte I*** - che comprende tutte le ***sostanze pericolose*** **raggruppate per *Categorie di pericolo:***
  - i. Sezione H-Pericoli per la salute:
    - a. H1- Tossicità acuta;
    - b. H2-Tossicità acuta;
    - c. H3-Tossicità specifica per organi bersaglio;
    - d. P1a/P1b-Esplosivi;
    - e. P2-Gas Infiammabili;
    - f. P3a/P3b Aereosol infiammabili;
    - g. P4-gas comburenti;
    - h. P5a/P5b/P5c-Liquidi infiammabili;
    - i. P6a/P6b-Sostanze e miscele autoreattive e perossidi organici;
    - j. P7-Liquidi e solidi piroforici;
    - k. P8-Liquidi e solidi comburenti.
  - ii. Sezione E-Pericoli per l'ambiente:
    - a. Pericoloso per l'ambiente acquatico, categoria di tossicità acuta 1 o di tossicità cronica 1;
    - b. Pericoloso per l'ambiente acquatico, categoria di tossicità cronica 2.
  - iii. Sezione O-Altri Pericoli
    - a. 01 sostanze o miscele con indicazione di pericolo EUH014;
    - b. 02 sostanze e miscele che, a contatto con l'acqua, liberano gas infiammabili, categoria 1;
    - c. 03 sostanze o miscele con indicazione di pericolo EUH029.
- ***Parte II*** – che comprende **l'elenco delle "*sostanze pericolose specificate*"** tra le quali figurano altresì i "*gas liquefatti infiammabili, categoria 1 o 2 (compreso GPL) e gas naturale*" e i "*prodotti petroliferi e combustibili alternativi*" (v. Punto 34).

Con la precisazione che "le sostanze e le miscele sono classificate ai sensi del Regolamento n. 1272/2008/CE (*REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (Testo rilevante ai fini del SEE)*)- c.d. CLP.

- da 2500 a 25.000 - per gli *stabilimenti di soglia inferiore*;
- pari o oltre 25.000 – per gli *stabilimenti di soglia superiore*.

Con la precisazione che, le quantità limite summenzionate si intendono per ciascuno stabilimento. E le quantità massime da prendere in considerazione sono le quantità massime che sono o possono essere presenti in qualsiasi momento nello stabilimento. Con ciò a dire che – in caso di *serbatoi* – occorrerà guardare alla capienza potenziale dello stesso e non alla quantità effettiva di liquido presente in un determinato momento storico. Inoltre, ai fini del calcolo della quantità totale presente, non vengono prese in considerazione le sostanze pericolose presenti in uno stabilimento unicamente in quantità uguale o inferiore al 2% della quantità limite corrispondente, se il luogo in cui si trovano all'interno dello stabilimento non può innescare un incidente rilevante in nessuna altra parte di detto stabilimento.

Ebbene, al ricorrere delle *sostanze* e delle *soglie* normativamente previste, incombono sul soggetto *gestore* della *sostanza* tutta una serie di *adempimenti generali*, e segnatamente[46]:

- il *gestore* è tenuto ad adottare tutte le misure idonee a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per la salute umana e per l'ambiente.
- Il *gestore* è tenuto a dimostrare in qualsiasi momento alle autorità competenti e di controllo, in particolare ai fini delle ispezioni e dei controlli, l›adozione di tutte le misure necessarie previste dal presente decreto legislativo.

Inoltre, sullo stesso gravano tutta una serie di *obblighi puntuali*, che possono essere così sinteticamente riassunti:

- **obbligo di *notifica***[47] – al Comitato Tecnico Regionale (CTR), alla Regione, al Ministero dell'Ambiente tramite ISPRA, alla Prefettura, al Comune, al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco – dei dati atti a consentire l'individuazione dello *stabilimento*, delle *sostanze pericolose* e dei *pericoli potenziali* ivi presenti[48]. Il gestore è altresì tenuto ad inviare – unitamente alla predetta notifica ed ai medesimi soggetti –le informazioni indicate nel modulo di cui all'*Allegato 5*[49].
- **Redazione di un *documento* di definizione della propria *politica di prevenzione***[50] **degli incidenti rilevanti,** allegando allo stesso il programma adottato per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza. Tale politica è proporzionata ai pericoli di incidenti rilevanti, comprende gli obiettivi generali e i principi di azione del gestore, il ruolo e la responsabilità degli organi direttivi, nonché l'impegno al continuo miglioramento del controllo dei pericoli di incidenti rilevanti, garantendo al contempo un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente[51].
- Adeguata ***informazione, addestramento e equipaggiamento*** di coloro che lavorano nello stabilimento;
- Per gli *stabilimenti di soglia superiore*, il *gestore* è altresì tenuto a redigere un ***rapporto di sicurezza***, secondo le modalità di cui all'art. 15 (*rapporto di sicurezza*) del D.Lgs 105/2015.
- Per tutti gli *stabilimenti di soglia superiore,* il *gestore* è altresì tenuto a redigere un ***Piano di emergenza interna***, secondo le modalità di cui all'art. 15 (*rapporto di sicurezza*) del D.Lgs 105/2015.

  Per tutti gli *stabilimenti di soglia inferiore* le eventuali emergenze all'interno dello stabilimento connesse con la presenza di *sostanze pericolose* sono gestite secondo le procedure e le pianificazioni predisposte dal gestore nell'ambito dell'attuazione del *sistema di gestione della sicurezza* di cui all'articolo 14 comma 5[52] ed all'*Allegato 3*[53].

46 Cfr. art. 12 (*obblighi generali del gestore*) D.Lgs 105/2015.
47 Cfr. art. 13 (*notifica*) D.Lgs 105/2015.
48 L'obbligo di *notifica* non si applica se, anteriormente al 1° giugno 2015, il *gestore* ha già trasmesso la *notifica*, ai sensi del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, ai destinatari suddetti e se le informazioni contenute nella notifica soddisfano tutti i requisiti di legge e sono rimaste invariate.
49 Allegato 5 D.Lgs 105/2015 (*Modulo di notifica e di informazione sui rischi di incidente rilevante per i cittadini ed i lavoratori di cui agli artt. 13 e 23*).
50 Cfr. art. 14 (*politica di prevenzione degli incidenti rilevanti*) D.Lgs 105/2015.
51 L'obbligo in parola non si applica se, anteriormente al 1° giugno 2015, il *gestore* ha già predisposto il *documento*, ai sensi del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 e se le informazioni ivi contenute soddisfano tutti i requisiti di legge e sono rimaste invariate.
52 Art. 14, comma 5, D.Lgs 105/2015: "*5. Il gestore predispone e attua la politica di prevenzione degli incidenti rilevanti tramite mezzi e strutture idonei, nonché tramite un sistema di gestione della sicurezza, in conformità all'allegato 3 e alle linee guida di cui al comma 2, proporzionati ai pericoli di incidenti rilevanti, nonché alla complessità dell'organizzazione o delle attività dello stabilimento. Il sistema di gestione della sicurezza è predisposto e attuato previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*".

- Rispetto del ***Piano di emergenza esterna*** redatto dal Prefetto, sulla base delle informazioni fornite dal *gestore*[54].
- Obbligo – per i *gestori* di *stabilimenti di soglia inferiore* – di fornire, su richiesta dell'autorità competente, informazioni sufficienti sui rischi derivanti dallo stabilimento, ai fini della pianificazione territoriale[55].
- ***Obbligo di informare*** – la Prefettura, la Questura, il CTR, la Regione, l'ente territoriale di area vasta, il Sindaco, il Comando Provinciale dei vigili del fuoco, l'ARPA, ASL – del verificarsi di un incidente rilevante, secondo le modalità di cui all'art. 25 (*accadimento di incidente rilevante*) D.Lgs 105/2015.
- Acconsentire alle ***ispezioni*** da parte delle competenti Autorità.

Ciò posto, si segnala da ultimo che – a seguito delle *notifiche* effettuate da soggetti gestori (v.*infra*) – viene predisposto dal Ministero dell'Ambiente un "*inventario nazionale degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante*"[56], che viene aggiornato semestralmente.

***

1.2.2. Sulla prevenzione degli incendi

Quanto agli aspetti di *prevenzione degli incendi*, invece, si segnalano – salve le prescrizioni inerenti la *tutela e la sicurezza* dei lavoratori ai sensi del D.Lgs 81/2008 - le prescrizioni del DPR 1 agosto 2011 n. 151[57], che prevedono ulteriori adempimenti a carico dei soggetti *gestori* di attività ricomprese all'interno dell'elenco di cui all'*Allegato I*[58] del DPR in commento[59] e segnatamente:

- ***obbligo di richiedere*** (per le attività ricomprese nelle sole colonne B e C dell'*Allegato I*) con apposita istanza, al Comando dei Vigili del Fuoco (di seguito anche VV.FF.) ***l'esame dei progetti*** di nuovi impianti o costruzioni nonché dei progetti di modifiche da apportare a quelli esistenti, che comportino un aggravio delle preesistenti condizioni di sicurezza antincendio (mediante SCIA)[60].
- Obbligo di mantenere in perfetta efficienza le ***dotazioni antincendio*** nonché di assicurare una ***adeguata informazione*** sui rischi di incendio connessi con la specifica attività, sulle misure di prevenzione e protezione adottate, sulle precauzioni da osservare per evitare l'insorgere di un incendio e sulle procedure da attuare in caso di incendio.

  I controlli, le verifiche, gli interventi di manutenzione e l'informazione di cui sopra, devono essere annotati in un apposito *registro* a cura dei responsabili dell'attività. Tale registro deve essere mantenuto aggiornato e reso disponibile ai fini dei controlli di competenza del Comando[61].
- Obbligo di sottostare alle ***visite ispettive ed ai controlli*** dei VV.FF, secondo le modalità di cui all'art. 4 (*Controlli di prevenzione incendi*) del DPR.
- Richiesta di ***rinnovo periodico di conformità*** antincendio (ogni cinque anni), ai sensi dell'art. 5 (*Attestazione di rinnovo periodico di conformità antincendio*) del DPR

Per le concrete modalità di *redazione/presentazione* delle varie *domande/istanze* si rinvia poi a quanto previsto dal DM 7 agosto 2012[62].

***

1.3. Sugli aspetti di tutela fiscale

1.3.1. Sui prodotti energetici

Da ultimo, quanto agli aspetti di *tutela fiscale*, si segnalano gli adempimenti previsti dal D.Lgs 26 otto-

53 Allegato 3 (*Informazioni di cui all'articolo 14, comma 5 e all'articolo 15, comma 2, relative al sistema di gestione della sicurezza e all'organizzazione dello stabilimento ai fini della prevenzione degli incidenti rilevanti*).
54 Cfr. art. 21 (*Piano di emergenza esterna*) D.Lgs 105/2015.
55 Cfr. art. 22 (*Assetto del territorio e controllo dell'urbanizzazione*) D.Lgs 105/2015.
56 Reperibile al sito: http://www.minambiente.it/pagina/inventario-nazionale-degli-stabilimenti-rischio-di-incidente-rilevante-0
57 DPR 1 agosto 2011 n. 151 (*Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*).
58 tra le quali ad esempio rientrano altresì i *depositi di gas comburenti* o la *gestione di liquidi infiammabili e/o combustibili* oltre soglie predeterminate.
59 Con la *precisazione che, sono escluse dall'ambito di applicazione del DPR le attività* industriali a rischio di incidente rilevante, soggette alla presentazione del *rapporto di sicurezza* (stabilimenti con requisiti di soglia superiore).
60 Cfr. art. 3 (*valutazione dei progetti*) DPR 151/2011.
61 Cfr. art. 6 (*obblighi connessi con esercizio dell'attività*) DPR 151/2011; D.Lgs 81/2008.
62 DM 7 agosto 2012 (*Disposizioni relative alle modalità di presentazione delle istanze concernenti i procedimenti di*

bre 1995 n. 504[63] e ss.mm.ii. (Testo Unico Accise), il quale – dopo aver effettuato una elencazione dei *prodotti energetici*, ricomprendendovi anche il *gas naturale/metano* ed il *gasolio*[64], e dopo averne decretato l'assoggettabilità ad accisa[65] – prevede tra l'altro che[66]:

- Gli esercenti *depositi* – con capacità superiore a 25 m^3 - per *uso privato,* agricolo ed industriale di *prodotti energetici* assoggettati ad accisa, sono ***obbligati a denunciarne*** l'esercizio all'Ufficio dell'Agenzia delle Dogane.
- Gli esercenti impianti e *depositi* soggetti all'obbligo della denuncia, in possesso del provvedimento autorizzativo rilasciato ai sensi delle disposizioni in materia di installazione ed esercizio di impianti di stoccaggio e di distribuzione di *oli minerali*[67] [*rectius* prodotti energetici], sono muniti di ***licenza fiscale***, valida fino a revoca;
- Gli esercenti impianti e *depositi* soggetti all'obbligo della denuncia, in possesso del provvedimento autorizzativo rilasciato ai sensi delle disposizioni in materia di installazione ed esercizio di impianti di stoccaggio e di distribuzione di *oli minerali* [*rectius* prodotti energetici] sono obbligati a contabilizzare i prodotti in apposito ***registro di carico e scarico***.
- Con la precisazione che, sono esonerati dall'obbligo della tenuta del *registro di carico e scarico* gli esercenti *depositi di oli combustibili*, per uso privato o industriale, nonché gli esercenti la vendita al minuto di gas di petrolio liquefatti per uso combustione.
- I *prodotti energetici* assoggettati ad accisa devono circolare con il ***documento di accompagnamento*** previsto dall'art. 12[68] del decreto in esame. Sono esclusi da tale obbligo i *prodotti energetici* trasferiti in quantità non superiore a 1.000 kg a depositi non soggetti a denuncia ed i gas di petrolio liquefatti per uso combustione trasferiti dagli esercenti la vendita al minuto.

***

2. Sulle sanzioni

Quanto alle *sanzioni* connesse all'inadempimento delle obbligazioni di cui sopra, le stesse sono state raggruppate per *tabelle* suddivise per *aree tematiche* (*ambientale*, *prevenzione/sicurezza* e *fiscale*), ai fini di una migliore fruibilità della trattazione. Ogni *tabella* a sua volta è stata suddivisa in tre colonne, una dedicata al *comportamento sanzionato*, una altra ai *riferimenti normativi* ed infine una terza relativa alle *conseguenze sanzionatorie*.

***

prevenzione incendi e alla documentazione da allegare, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151).

63 D.Lgs 26 ottobre 1995 n. 504 (*Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative)*.

64 Attraverso un rinvio ai *Codici Doganali* di cui alla *Parte II* dell'*Allegato 1* al Regolamento n. 2658/87/CE.

65 Art. 1, comma 2, lett. a) D.Lgs 504/1995: "*accisa: l'imposizione indiretta sulla produzione o sul consumo dei prodotti energetici, dell'alcole etilico e delle bevande alcoliche, dell'energia elettrica e dei tabacchi lavorati, diversa dalle altre imposizioni indirette previste dal Titolo III del presente testo unico*".

66 Cfr. art. 25 (*Deposito e circolazione di prodotti energetici assoggettati ad accisa*) D.Lgs 504/1995.

67 Ai sensi dell'art. 3 della Dir. n. 2003/96/CE: "*I riferimenti agli «oli minerali» e alle «accise» applicate agli oli minerali […] s'intendono come riferimenti riguardanti tutti i prodotti energetici […]*".

68 Art. 12 (*Deposito e circolazione di prodotti assoggettati ad accisa*) D.Lgs 504/1995.

69 *"In conclusione appare condivisibile la tesi sostenuta da autorevole dottrina e dall'Ufficio del Massimario della Cassazione nella relazione sulla legge n. 68 del 22 maggio 2015: la modifica del testo della norma dell'art. 257 TUA, mediante l'introduzione della clausola di riserva "Salvo che il fatto costituisca più grave reato", fa in modo infatti che essa possa operare solo nelle ipotesi di un superamento delle soglie di rischio che non abbia raggiunto (quanto meno) gli estremi dell'inquinamento, ossia che non abbia cagionato una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili dei beni (acque, aria, etc.) elencati dall'art. 452-bis, mentre l'ipotesi delittuosa di cui all'art. 452-terdecies trova applicazione solo nei casi in cui il fatto produttivo dell'obbligo di ripristino o di bonifica sia da qualificarsi ai sensi di uno dei nuovi delitti ambientali" (M. Passalacqua, "nuovo reato di omessa bonifica nel codice penale", in* https://www.linkedin.com/pulse/nuovo-reato-di-omessa-bonifica-nel-codice-penale-passalacqua

70 Ai sensi dell'art. 10 D.Lgs 231/2001 "*L'importo di una quota va da un minimo di euro 258 ad un massimo di euro 1.549"*.

71 Fatto punibile in concorso con il *trasportatore o il destinatario* finale non autorizzato, per via del principio di corresponsabilità, ai sensi del quale ogni soggetto coinvolto nella filiera del rifiuto risponde, oltre che della propria attività, anche degli eventuali illeciti commessi dai soggetti che precedono o seguono il proprio intervento e che siano riscontrabili con la diligenza professionale richiesta dall'attività svolta.

AMBIENTALE		
Comportamento sanzionato	**Riferimenti normativi**	**Sanzioni**
Omessa bonifica, in caso di superamento delle *concentrazioni soglia di rischio* (contravvenzione) che non ha raggiunto gli estremi dell'inquinamento[69].	Art. 257 *(bonifica dei siti)*, commi 1 e 2, D.Lgs 152/2006	Salvo che il fatto costituisca più grave reato (art. 452-*terdecies*), arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da € 2.600 a € 26.000 + sanzione 231 pecuniaria fino a 250 quote[70]. Arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da € 5.200 a € 52.000 se l'inquinamento è provocato da *sostanze pericolose* + sanzione 231 pecuniaria da 150 a 250 quote.
Omessa bonifica, in caso di superamento delle soglie di rischio che ha raggiunto gli estremi dell'inquinamento ossia che ha determinato una compromissione o un deterioramento significativi dei beni acqua e suolo (delitto).	452 *terdecies (Omessa bonifica)* c.p.	Reclusione da uno a quattro anni e con la multa da € 20.000 a € 80.000.
Mancata effettuazione della comunicazione di cui all'art. 242 del TUA	Art. 257 *(bonifica dei siti)*, comma 1, D.Lgs 152/2006	Arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da mille euro a ventiseimila euro + sanzione 231 pecuniaria fino a 250 quote.
Gestione dei rifiuti conseguente alla *dismissione dei serbatoi* non conforme alle normativa ambientale, ossia consegna dei rifiuti a soggetto non autorizzato.	Art. 256, comma 1, D.Lgs 152/2006[71].	Arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi + sanzione 231 pecuniaria fino a 250 quote. Arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi + sanzione 231 pecuniaria da 150 a 250 quote.

PREVENZIONE/SICUREZZA (SEVESO)		
Comportamento sanzionato	**Riferimenti normativi**	**Sanzioni**
Mancata *notifica*	Art. 28 *(sanzioni)* comma 1 D.Lgs 105/2015	Arresto fino ad un anno o con l'ammenda da € 15.000 a € 90.000.
Mancata redazione del *documento di politica di prevenzione*		
Mancata redazione del *rapporto di sicurezza*		
Mancato invio delle informazioni di cui all'*Allegato 5* a corredo della *notifica*	Art. 28 *(sanzioni)* comma 2 D.Lgs 105/2015	Arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da € 10.000 a € 60.000.
Mancata indicazione delle prescrizioni indicate nel *rapporto di sicurezza* o delle ulteriori misure integrative impartite dalla competente Autorità	Art. 28 *(sanzioni)* comma 3 D.Lgs 105/2015	Salvo che il fatto costituisca più grave reato, arresto da sei mesi a tre anni e con l'ammenda da 15.000 a 120.000.
Mancato adempimento degli obblighi previsti per il caso di *accadimento di incidente rilevante*		
Mancata predisposizione di idoneo *sistema di gestione della sicurezza* di cui all'art. 14 comma 5	Art. 28 *(sanzioni)* comma 4 D.Lgs 105/2015	Salvo che il fatto costituisca più grave reato, arresto da tre mesi ad un anno e con ammenda da € 15.000,00 a€ 90.000,00
Mancato aggiornamento del del *rapporto di sicurezza* o del *documento di politica di prevenzione*	Art. 28 *(sanzioni)* comma 5 D.Lgs 105/2015	Arresto fino a tre mesi o con ammenda di € 25.000
Mancata comunicazione delle informazioni accessorie alla *notifica*; Mancata comunicazione delle informazioni necessarie alla redazione del *Piano di emergenza esterna*; Mancata comunicazione delle informazioni inerenti l'accadimento di *incidenti rilevanti*; mancata comunicazione su richiesta dell'autorità competente delle informazioni sui rischi derivanti dallo stabilimento, ai fini della pianificazione territoriale.	Art. 28 *(sanzioni)* comma 8 D.Lgs 105/2015	Fatta salva la responsabilità penale, sanzione accessoria della sospensione dell'attività (per il tempo necessario e comunque non oltre 6 mesi), previa diffida, e chiusura dello stabilimento nel caso in cui nonostante la sospensione permanga l'inadempimento.

PREVENZIONE/SICUREZZA (INCENDI)		
omessa presentazione della segnalazione certificata di inizio attività o la richiesta di rinnovo periodico della conformità antincendio	Art. 20 *(sanzioni penali e sospensione dell'attività)*, comma 1, D.Lgs 8 marzo 2006 n. 139 ss.mm.ii.	Arresto sino ad un anno o con l'ammenda da 258 a 2.582 €, quando si tratta di attività che comportano la detenzione e l'impiego di prodotti infiammabili, incendiabili o esplodenti, da cui derivano in caso di incendio gravi pericoli per l'incolumità della vita e dei beni. Sanzione accessoria, a discrezionalità del Prefetto, della sospensione dell'attività sino all'adempimento dell'obbligo.
Dichiarazioni mendaci e certificazioni non veritiere.	Art. 20 *(sanzioni penali e sospensione dell'attività)*, comma 2, D.Lgs 8 marzo 2006 n. 139 ss.mm.ii.	reclusione da tre mesi a tre anni e con la multa da € 103 a € 516.

FISCALE		
Comportamento sanzionato	**Riferimenti normativi**	**Sanzioni**
Omessa *denuncia* di deposito uso privato/agricolo/industriale	Art. 48 *(Irregolarità nell'esercizio degli impianti di lavorazione e di deposito di prodotti sottoposti ad accisa)*, comma 1, D.Lgs 504/1995	Sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da 1032 euro a 5164 €
Esercizio di deposito senza la prescritta *licenza fiscale*.	Art. 50 *(Inosservanza di prescrizioni e regolamenti)*, comma 3, D.Lgs 504/1995	Salvo che il fatto costituisca reato, sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da 500 € a 3.000 €.
Omessa tenuta del *registro di carico e scarico*	Art. 50 *(Inosservanza di prescrizioni e regolamenti)*, comma 1, D.Lgs 504/1995	Indipendentemente dall'applicazione delle pene previste per le violazioni che costituiscono reato, sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da 500 € a 3.000 €.

CONCLUSIONI

La *gestione dei serbatoi interrati* sconta la sovrapposizione di diverse normative, tra cui quelle previste a tutela dell'*ambiente*, della *prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, della *tutela fiscale* e finanche della *tutela sanitaria* e di *prevenzioni degli incendi*. Tale articolato sistema, tuttavia, non esime gli operatori del settore da una loro puntuale conoscenza, al fine di comprendere tutti gli adempimenti sugli stessi gravanti ed evitare le penetranti sanzioni connesse ad una loro gestione non conforme a legge.

Il riordino del sistema trasparenza. Accesso civico e accesso documentale: le differenze. Problematiche in materia ambientale

di *SABRINA TOSTI*
Coordinatore Avvocatura del Comune di Ascoli Piceno

ABSTRACT

Sulla scia dei concetti introdotti dal d.lgs. n. 150 del 2009 in materia di trasparenza e in attuazione della delega recata dall'art. 1, commi 35 e 36 della l. 28 novembre 2012, n. 190, in tema di *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, è stato adottato il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal D.L.vo n. 97/2016 che ha esteso i confini della trasparenza intesa oggi come *"accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di:*

1. ***tutelare i diritti dei cittadini,***
2. ***promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa,***
3. ***favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."***

Una riforma dunque che lega l'accesso al diritto di cittadinanza e non più a un interesse soggettivo connesso a una situazione giuridica differenziata.

IN SINTESI

- **L'accesso ai documenti e l'accesso civico, pur condividendo lo stesso tipo di tutela processuale, non sono istituti sovrapponibili siccome profondamente diversi:**
  - **il primo è strumentale alla tutela degli interessi individuali di un soggetto che si trova in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini, in ragione della quale ha il diritto di conoscere e di avere copia di un documento amministrativo ed è subordinato a un preciso onere motivazionale;**
  - **il secondo è azionabile da chiunque, senza la previa dimostrazione della sussistenza di un interesse attuale e concreto per la tutela di situazioni rilevanti, senza dover motivare la richiesta e con la finalità di consentire una pubblicità diffusa e integrale dei dati che sono considerati dalle norme come pubblici e quindi conoscibili.**

di *Sabrina Tosti* TRASPARENZA

Nell'ambito delle deleghe concesse al Governo ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124 per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (c.d. Riforma Madia), in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, il D.L.vo 25 maggio 2016 n. 97 ha novellato le disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012 n. 190 e al D.L.vo 14 marzo 2013 n. 33 e - previo parere della Sezione Consultiva per gli atti Normativi del Consiglio di Stato, reso nell'adunanza di Sezione del 18 febbraio 2016 - introducendo una nuova forma di accesso civico libero ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quella che nei sistemi anglosassoni è definita *Freedom of information act* (F.O.I.A.).

Questa nuova forma di accesso prevede che chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, può accedere a tutti i dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge.

Lo scopo del provvedimento è all'evidenza la riorganizzazione del sistema trasparenza al fine di prevenire in maniera sempre più incisiva i fenomeni corruttivi.

In primo luogo è necessario evidenziare che le nuove disposizioni, dettate con D.L.vo 14.3.2013, n. 33 non possono essere considerate ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241, come successivamente modificata ed integrata.

Col citato d.lgs. n. 33/2013, infatti, al fine di attuare "*il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche*" si è inteso procedere al riordino del cd. *"sistema trasparenza"* introducendo una disciplina intesa ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

La normativa – avente finalità di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione – intende anche attuare la funzione di "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione tramite pubblicazione obbligatoria di una serie di documenti (specificati nei capi II, III, IV e V del medesimo d.lgs. e concernenti l'organizzazione, nonchè diversi specifici campi di attività delle predette amministrazioni) nei siti istituzionali delle medesime, con diritto di chiunque di accedere a tali siti "direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione"; solo in caso di omessa pubblicazione può essere esercitato, ai sensi dell'art. 5 del citato d.lgs., il cosiddetto *"accesso civico"*, consistente in una richiesta – che non deve essere motivata – di effettuare tale adempimento, con possibilità, in caso di conclusiva inadempienza all'obbligo in questione, di ricorrere al giudice amministrativo, secondo le disposizioni contenute nel relativo codice sul processo.

Dal punto di vista normativo, la disposizione non costituisce una novità, atteso che sin dai tempi della legge n. 241 del 1990, la trasparenza si è posta come un valore fondamentale da garantire e attuare perché idoneo a coniugare garanzie ed efficienza nello svolgimento dell'azione amministrativa. La previsione espressa della trasparenza tra i principi generali che regolano l'attività amministrativa è tuttavia stata attuata solo a partire dalla Legge n. 15/2005 con la quale è stato modificato l'art. 1 l. n. 241/1990.

Ebbene per anni la Legge n. 241/1990 è stata considerata la fonte unica della regola generale della trasparenza amministrativa: sia perché consentiva di conoscere i documenti e gli atti adottati nell'esercizio dell'attività amministrativa mediante il riconoscimento del diritto all'accesso documentale, sia perché introduceva norme improntate alla trasparenza (in tema di partecipazione procedimentale dei privati e di obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi).

Sulla scia dei concetti introdotti dal d.lgs. n. 150 del 2009 in materia di trasparenza e in attuazione della delega recata dall'art. 1, commi 35 e 36 della l. 28 novembre 2012, n. 190, in tema di *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, è stato adottato il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal D.L.vo n. 97/2016 che ha esteso i confini della trasparenza intesa oggi come "*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di:*

1. *tutelare i diritti dei cittadini,*
2. *promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa,*
3. *favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*"

Con la recente riforma l'accesso, dunque, si lega al diritto di cittadinanza e non più a un interesse soggettivo connesso a una situazione giuridica differenziata.

***

1. Accesso civico

L'accesso civico generalizzato è stato introdotto in Italia sulla base della delega di cui all'art. 7, comma 1, lett. h) della cd. Legge Madia, ad opera dell'art.

6 del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 che ha novellato l'art. 5 del citato decreto sulla trasparenza; la disposizione prevede due tipologie di *"accesso civico"*[1]:

1 Art. 5 D.L.vo n. 33/2013
1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.
2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (A).
3. L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:
a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione *"Amministrazione trasparente"* del sito istituzionale;
d) al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.
4. Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.
5. Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-*bis*, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.
6. Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze.
7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.
8. Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresi' presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va altresi' notificato all'amministrazione interessata. Il difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui all'articolo 116, comma 1, del Codice del processo amministrativo

1. accesso civico *"semplice"* (art. 5 comma 1) inteso come il diritto del cittadino a ottenere la pubblicazione obbligatoria nella sezione "Amministrazione trasparente" di dati e documenti e dunque il diritto di richiedere i documenti, le informazioni o i dati nel caso in cui sia stata omessa la pubblicazione;
2. accesso civico *"generalizzato"* (art. 5 comma 2) inteso come il diritto del cittadino a conoscere documenti "ulteriori" rispetto a quelli da pubblicare.

Come sopra anticipato l'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 5 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non richiede motivazione.

La regola della generale accessibilità è tuttavia temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-*bis*[2].

Sul punto l'ANAC (cfr. Linee Guida n. 1309/2016 recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013 - Art. 5- *bis*, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*») ha chiarito che "*Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per*

decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

9. Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 7 e presentare ricorso al difensore civico ai sensi del comma 8.

10. Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5.

11. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonchè le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.

2 1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
b) la sicurezza nazionale;
c) la difesa e le questioni militari;
d) le relazioni internazionali;
e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresi' rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative (A).

caso, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento. L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

a) indicare chiaramente quale - tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, co. 1 e 2 - viene pregiudicato;
b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure dell'informazione richiesta;
c) valutare se il pregiudizio conseguente alla disclosure è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile."

L'amministrazione è tenuta quindi a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (cfr. sul punto CGUE, 15 maggio 1986, causa C- 222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03)".

Con riferimento alle istanze di accesso generalizzato aventi a oggetto dati e documenti relativi a dati personali, sempre secondo le citate linee guida, "*l'ente destinatario dell'istanza deve valutare, nel fornire riscontro motivato a richieste di accesso generalizzato, se la conoscenza da parte di chiunque del dato personale richiesto arreca (o possa arrecare) un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità alla disciplina legislativa in materia...*

In tale contesto, devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dal soggetto controinteressato, che deve essere obbligatoriamente interpellato dall'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013. Tali motivazioni costituiscono un indice della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato....".

Le linee guida ricordano, infine, che "*le comunicazioni di dati personali nell'ambito del procedimento di accesso generalizzato non devono determinare un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà delle persone cui si riferiscono tali dati ai sensi dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardai dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza europea in materia.*

Il richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali da parte dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013 comporta, quindi, che nella valutazione del pregiudizio concreto, si faccia, altresì, riferimento ai principi generali sul trattamento e, in particolare, a quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, del Consiglio di Stato, nonché al nuovo quadro normativo in materia di protezione dei dati introdotto dal Regolamento (UE) n. 679/20168 ....".

A titolo esemplificativo si richiama l'esclusione degli atti degli avvocati determinata dalla tutela del segreto professionale di cui agli artt. 622 c.p. e 200 c.p.p.; sul punto ANAC ha confermato l'esclusione dal diritto di accesso civico generalizzato dei pareri e degli atti di cui agli artt. 2 e 5 del DPCM 26.01.1996 n. 200.

L'art. 2 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 1996, n. 200 (in Gazz. Uff., 16 aprile, n. 89) "*Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso"* individua espressamente le categorie di documenti inaccessibili nei casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento:

"Ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in virtù del segreto professionale già previsto dall'ordinamento, al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti fra difensore e difeso sono sottratti all'accesso i seguenti documenti:

a) pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza;

b) atti defensionali;

c) corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti a) e b)".

Pertanto sono sottratti all'accesso i seguenti documenti:

a) pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza;
b) atti defensionali;
c) corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti a) e b).

La previsione risulta applicabile, in quanto norma di

principio, anche al di là dell'ambito della difesa erariale. La norma, infatti, codifica il principio, valevole per tutti gli avvocati del libero foro o appartenenti a uffici legali di enti pubblici, secondo cui, essendo il segreto professionale specificatamente tutelato dall'ordinamento, sono sottratti all'accesso gli scritti defensionali, in ossequio all'esigenza di salvaguardare la strategia processuale che la parte intende assumere, non essendo la stessa tenuta a rivelare ad alcun soggetto gli argomenti in base ai quali intende confutare le pretese avversarie.

* * *

2. Accesso documentale

L'accesso ai documenti amministrativi disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n.241 è riferito, invece:

- al "*diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi*";
- laddove per interessati devono intendersi "*tutti i soggetti …. che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*";
- a una domanda opportunamente motivata in funzione dell'interesse[3].

Dalla semplice lettura delle disposizioni si evince la diversificazione di finalità e di disciplina dell'accesso agli atti (cd. accesso documentale), rispetto al cosiddetto accesso civico, pur nella comune ispirazione al

3 Art. 22. L. 241/1990
1. Ai fini del presente capo si intende:
a) per *"diritto di accesso"*, il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
b) per *"interessati"*, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
c) per *"controinteressati"*, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
d) per *"documento amministrativo"*, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
e) per *"pubblica amministrazione"*, tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.
2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza (2).
3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.
4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 , in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.
5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell' articolo 43 , comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.
6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.
Art. 23. L. n. 241/1990
1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24.
Art. 24. L. n. 241/1990
1. Il diritto di accesso è escluso:
a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801 , e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.
2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1 (2).

principio di trasparenza che si vuole affermare con sempre maggiore ampiezza nell'ambito dell'amministrazione pubblica (cfr. TAR Napoli 5901/2017, Tar Puglia Bari n. 234/2018).

3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.
4. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.
5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.
6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 , il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:
a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall' articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 , dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;
b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;
d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;
e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.
7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall' articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (3).
Art. 25. L. 241/1990
1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.
2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.
3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24 e debbono essere motivati.
4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell' articolo 24 , comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154 , 157 , 158 , 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione (2).

Ai fini della corretta individuazione del diritto e dunque della fattispecie di accesso la giurisprudenza ha costantemente precisato che va condotta un'indagine circa la consistenza della situazione legittimante all'accesso; la relativa valutazione va poi articolata a seconda della disciplina normativa di riferimento che, come detto, varia in significative parti:

- sia con riguardo ai caratteri della posizione legittimante (l'interesse "diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata" di cui alla legge n. 241);
- sia dei vari presidi che la legge pone verso l'accesso generalizzato (non collegato, cioè, ad un interesse qualificato e differenziato o comunque volto a un controllo diffuso sull'attività dei pubblici poteri).

In particolare sul versante dei rapporti con i pubblici poteri, il legislatore non sconta limiti generali nel prevedere in favore dei cittadini una serie più o meno ampia di diritti ad essere informati, come avviene, per esempio, con le regole di pubblicità ex art. 29 del Dlg 14 marzo 2013 n. 33.

È fondamentale sottolineare, al riguardo, che l'evoluzione della legislazione in materia, che pure è via via sempre più aperta alle esigenze di trasparenza dell'azione pubblica, ha portato a configurare le diverse forme di accesso più che a guisa di un unico e globale diritto soggettivo di accesso agli atti e documenti in possesso dei pubblici poteri, come un insieme di sistemi di garanzia per la trasparenza, tra loro diversificati pur con inevitabili sovrapposizioni. Sicché s'avrà una maggiore o minore estensione della legittimazione soggettiva, a seconda della più o meno diretta strumentalità della conoscenza, incorporata negli atti e documenti oggetto d'accesso, rispetto ad un interesse protetto e differenziato, diverso dalla mera curiosità del dato, di colui che esprime sì il bisogno di accedere, ma con le modalità previste dalla specifica disciplina normativa invocata. (cfr. TAR Puglia, Bari, n. 234/2018)

Il sistema nel suo complesso dà luogo dunque a vari tipi d'accesso con diverse finalità e metodi d'approccio alla conoscenza ed altrettanti livelli soggettivi di pretesa alla trasparenza dei pubblici poteri. *Tali livelli, nel sistema della legge n. 241 … saranno più ampi quando riguardano la partecipazione di un soggetto ad un procedimento amministrativo (art. 7, c. 1; art. 8, c. 2, lett. b; art. 10, lett. a) della l. 241/1990) o ad un processo amministrativo già in atto (art. 116, c. 2, c.p.a.: cfr., p. es., Cons. St., III, 14 marzo 2013 n. 1533), oppure quando l'accesso riguardi «… documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici…» (art. 24, c. 7 della legge n. 241); ma richiederanno pur sempre, nel sistema della legge n. 241, una posizione legittimante nei termini richiesti da quella disciplina*. (cfr. TAR Puglia, Bari, n. 234/2018)

È allora ben chiaro che il diritto d'accesso ex legge n. 241 agli atti amministrativi:

1. non è connotato da caratteri di assolutezza;
2. soggiace, oltre che ai limiti di cui all'art. 24 della l. 241/1990, alla rigorosa disamina della posizione legittimante del richiedente, il quale deve dimostrare un proprio e personale interesse (non di terzi, non della collettività indifferenziata) a conoscere gli atti e i documenti richiesti;
3. è subordinato all'onere motivazionale;
4. è vincolato a un posizione legittimante differenziata;
5. è caratterizzato da un rapporto qualificato del richiedente con i documenti che si intendono conoscere, derivante proprio dalla titolarità in capo al soggetto richiedente di una posizione giuridica qualificata tutelata dall'ordinamento. (cfr. *ex multis* TAR Puglia n. 234/2018 e TAR Veneto n. 171/2018)

Alla luce del dettato normativo, si comprende bene la rilevante differenza che esiste tra accesso ai documenti e accesso civico che, pur condividendo lo stesso tipo di tutela processuale, non possono considerarsi sovrapponibili:

- il primo è strumentale alla tutela degli interessi individuali di un soggetto che si trova in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini, in ragione della quale ha il diritto di conoscere e di avere copia di un documento amministrativo;
- il secondo è azionabile da chiunque, senza la previa dimostrazione della sussistenza di un interesse attuale e concreto per la tutela di situazioni rilevanti, senza dover motivare la richiesta e con la sola finalità di consentire una pubblicità diffusa e integrale dei dati che sono considerati dalle norme come pubblici e quindi conoscibili.

Non può non rimarcarsi, infine, che mentre la legge 241/1990 esclude espressamente l'utilizzabilità del diritto di accesso per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato è riconosciuto proprio "*allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*".

Nelle richiamate linee guida dell'Anac si legge che "*tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni*".

***

3. Accesso in materia ambientale

Come noto il diritto di accesso è esercitabile – ed esercitato - non solo da singoli cittadini o da società/aziende ma anche dalle associazioni, a tutela di interessi specifici e/o al fine di verificare il corretto funzionamento della pubblica amministrazione, anche aldilà della tutela dei propri associati (cfr. Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi del 21 gennaio 2016).

In specie, in materia ambientale il diritto di accesso è disciplinato dal D.L.vo n. 195 del 2005 il quale prevede un regime di pubblicità tendenzialmente molto ampio, con riferimento:

- ai soggetti legittimati ("*chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse*" art. 3)[4];
- alle informazioni che possono essere richieste: (1) stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali, ecc.) e (2) i fattori che possono incidere sull'ambiente, sulla salute e sulla sicurezza umana;

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo (3).

4 Art. 3. D.L.vo 195/2005

1. L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.

2. Fatto salvo quanto stabilito all'articolo 5 e tenuto conto del termine eventualmente specificato dal richiedente, l'autorità pubblica mette a disposizione del richiedente l'informazione ambientale quanto prima possibile e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni. In tale ultimo caso l'autorità pubblica informa tempestivamente e, comunque, entro il predetto termine di 30 giorni il richiedente della proroga e dei motivi che la giustificano.

3. Nel caso in cui la richiesta d'accesso è formulata in maniera eccessivamente generica l'autorità pubblica può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria collaborazione, anche attraverso la fornitura di informazioni sull'uso dei cataloghi pubblici di cui all'articolo 4, comma 1 , ovvero può, se lo ritiene opportuno, respingere la richiesta, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c).

4. Nel caso in cui l'informazione ambientale è richiesta in una forma o in un formato specifico, ivi compresa la riproduzione di documenti, l'autorità pubblica la mette a disposizione nei modi richiesti, eccetto nel caso in cui:

a) l'informazione è già disponibile al pubblico in altra forma o formato, a norma dell'articolo 8 , e facilmente accessibile per il richiedente;

b) è ragionevole per l'autorità pubblica renderla disponibile in altra forma o formato.

5. Nei casi di cui al comma 4, lettere a) e b), l'autorità pubblica comunica al richiedente i motivi del rifiuto dell'informazione nella forma o nel formato richiesti entro il termine di 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa.

6. Nel caso di richiesta d'accesso concernente i fattori di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numero 2) , l'autorità pubblica indica al richiedente, se da questi espressamente richiesto, dove possono essere reperite, se disponibili, le informazioni relative al procedimento di misurazione, ivi compresi i metodi d'analisi, di prelievo di campioni e di preparazione degli stessi, utilizzato per raccogliere l'informazione ovvero fa riferimento alla metodologia normalizzata utilizzata.

7. L'autorità pubblica mantiene l'informazione ambientale detenuta in forme o formati facilmente riproducibili e, per quanto possibile, consultabili tramite reti di telecomunicazione informatica o altri mezzi elettronici.

Art. 5. D.L.vo 195/2005

1. L'accesso all'informazione ambientale è negato nel caso in cui:

a) l'informazione richiesta non è detenuta dall'autorità pubblica alla quale è rivolta la richiesta di accesso. In tale caso l'autorità pubblica, se conosce quale autorità detiene l'informazione, trasmette rapidamente la richiesta a quest'ultima e ne informa il richiedente ovvero comunica allo stesso quale sia l'autorità pubblica dalla quale è possibile ottenere l'informazione richiesta;

b) la richiesta è manifestamente irragionevole avuto riguardo alle finalità di cui all'articolo 1;

c) la richiesta è espressa in termini eccessivamente generici;

d) la richiesta concerne materiali, documenti o dati incompleti o in corso di completamento. In tale caso, l'autorità pubblica informa il richiedente circa l'autorità che prepara il materiale e la data approssimativa entro la quale detto

- alla necessità che gli atti di cui si chiede l'esibizione siano attinenti alla protezione dell'ambiente, in quanto tale normativa non può essere impiegata per finalità diverse.

Nel corso degli anni la giurisprudenza ha avuto occasione di *"riordinare"* la disciplina con riferimento ai cd. limiti all'accesso. Si segnalano di seguito le decisioni più significative.

- Nel riformare la sentenza del TAR Lazio n. 4800/2018, con decisione n. 4339 del 17.07.2018 la V sezione del Consiglio di Stato ha evidenziato che le informazioni cui fa riferimento il d.lgs. n. 195 del 2005, e in particolare l'art. 2, concernono lo stato dell'ambiente (aria, atmosfera, acqua, suolo, sottosuolo, siti naturali etc.) e i fattori aventi impatti sull'ambiente, ivi comprese "*le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa*" e più in generale tutte le attività "*che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente*".

  L'art. 5 del d.lgs. n. 195 del 2005 elenca poi le ipotesi di esclusione dell'accesso all'informazione ambientale e tra esse annovera i casi in cui l'istanza sia manifestamente irragionevole avuto riguardo alle finalità di garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale o sia stata formulata in termini eccessivamente generici. Pertanto, conclude il Consiglio di Stato, sebbene l'accesso all'informazione ambientale possa essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse, *dalla normativa di settore esaminata si ricava che la sottostante richiesta deve indicare le matrici ambientali potenzialmente compromesse e fornire una ragionevole prospettazione di tali effetti negativi (in questi termini è la giurisprudenza consolidata, espressa tra l'altro da: Cons. Stato, III, 5 ottobre 2015, nn. 4636 e 4637; IV, 20 maggio 2014, n. 2557; V, 15 ottobre 2009, n. 6339).*
- Sotto un diverso profilo con sentenza n. 417/2018 il Tar Sicilia, Palermo, ha affermato la legittimità delle richieste di accesso di un'associazione di promozione sociale - che ha come scopo la tutela dell'ambiente – finalizzate a conoscere le iniziative assunte dal Comune per il corretto conferimento dei rifiuti in alcune discariche. "*Invero, in materia ambientale, la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi è contenuta nel d.lgs. vo n. 195 del 19 agosto 2005, che prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale per quanto riguarda sia la legittimazione attiva, che l'oggetto. Si prevede, in particolare, che possa aversi l'accesso alle informazioni relative*

materiale sarà disponibile;
e) la richiesta riguarda comunicazioni interne, tenuto, in ogni caso, conto dell'interesse pubblico tutelato dal diritto di accesso.
2. L'accesso all'informazione ambientale è negato quando la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio:
a) alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia;
b) alle relazioni internazionali, all'ordine e sicurezza pubblica o alla difesa nazionale;
c) allo svolgimento di procedimenti giudiziari o alla possibilità per l'autorità pubblica di svolgere indagini per l'accertamento di illeciti;
d) alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, per la tutela di un legittimo interesse economico e pubblico, ivi compresa la riservatezza statistica ed il segreto fiscale, nonché ai diritti di proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30;
e) ai diritti di proprietà intellettuale;
f) alla riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica, nel caso in cui essa non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico, tenuto conto di quanto stabilito dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
g) agli interessi o alla protezione di chiunque abbia fornito di sua volontà le informazioni richieste, in assenza di un obbligo di legge, a meno che la persona interessata abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni in questione;
h) alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, cui si riferisce l'informazione, come nel caso dell'ubicazione di specie rare.
3. L'autorità pubblica applica le disposizioni dei commi 1 e 2 in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso.
4. Nei casi di cui al comma 2, lettere a), d), f), g) e h), la richiesta di accesso non può essere respinta qualora riguardi informazioni su emissioni nell'ambiente.
5. Nei casi di cui al comma 1, lettere d) ed e), ed al comma 2, l'autorità pubblica dispone un accesso parziale, a favore del richiedente, qualora sia possibile espungere dall'informazione richiesta le informazioni escluse dal diritto di accesso ai sensi dei citati commi 1 e 2.
6. Nei casi in cui il diritto di accesso è rifiutato in tutto o in parte, l'autorità pubblica ne informa il richiedente per iscritto o, se richiesto, in via informatica, entro i termini previsti all'articolo 3, comma 2 , precisando i motivi del rifiuto ed informando il richiedente della procedura di riesame prevista all'articolo 7.

allo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali, ecc.) e ai fattori che possono incidere sullo stesso (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana. Nella specie, l'istanza ha un oggetto specifico ed è stata avanzata da un'associazione di promozione sociale, senza fini di lucro, che ha come scopo la tutela dell'ambiente."

- Diversamente il Tar Roma ha negato l'accesso alla medesima associazione alla documentazione inerente un termovalorizzatore di rifiuti sanitari in quanto le informazioni richieste riguardavano un impianto per il quale erano in corso indagini della magistratura (cfr. TAR Lazio n. 2141 del 2018).

  "Con riferimento alla richiesta relativa ai dati inerenti "la rilevazione della massa di ciascuna categoria di rifiuti nonché le informazioni acquisite sugli stessi (stato fisico, composizione chimica, codice elenco europeo dei rifiuti, caratteristiche e pericolosità dei rifiuti)…e alle misurazioni rilevate dai dispositivi di misurazione delle emissioni gassose e degli scarichi idrici", la difesa di AMA spa ne eccepisce la genericità, significando che l'ampiezza del diritto riconosciuto agli istanti, ex D.Lgs. n. 195 del 2005, non può affatto dare titolo né ad una forma di indiscriminato accesso a tutte le pratiche inerenti ad un determinato settore di attività amministrativa, né tradursi in uno strumento di controllo sistematico e generalizzato sulla gestione di tutti i procedimenti amministrativi in itinere, atteso che simile esercizio finirebbe per conferire ad un'associazione privata poteri ispettivi, che non le competono (richiama sul punto TAR Lazio, I quater, n. 9878 del 21 settembre 2016); inoltre, si tratterebbe di informazioni da sottrarsi all'accesso anche per la ragione che esso potrebbe recare pregiudizio allo svolgimento di procedimenti giudiziari e per l'accertamento di illeciti, atteso che l'impianto di cui si discute è stato oggetto di indagini da parte della Polizia Giudiziaria alla quale l'AMA aveva reso le richieste informazioni e sussistendo, dunque, per questa ragione, le condizioni di esclusione della divulgazione delle informazioni ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. "c" del Dlgs 195/2005.

  Osserva il Collegio che mentre quest'ultima eccezione difensiva trova puntuale riscontro nella giurisprudenza di questo stesso Tribunale richiamata dalla parte ricorrente (TAR Lazio, I quater, nr. 9878/2016), diversamente è a dirsi per l'argomento circa la genericità della richiesta sul punto.

  A fronte della particolare ampiezza delle informazioni ambientali, non osta alla loro divulgazione una eventuale "copiosa mole" dei dati richiesti, posto che si tratta di una condizione intrinseca alla qualità delle informazioni stesse che, per loro natura, hanno ad oggetto molteplici e complessi indicatori di natura tecnica e specialistica; del resto, è proprio la particolare complessità della informazione ambientale che, nell'interesse di una conoscenza diffusa delle condizioni degli elementi costituitivi dell'ecosistema e dei fenomeni antropici, richiede la condivisione con gli interessati di tutti i dati scientifici relativi agli elementi fisici, chimici e biologici che ne determinano l'assetto. Si tratta inoltre di dati ed informazioni che, secondo la normale diligenza esigibile dall'operatore pubblico specializzato nella tutela dell'ambiente, quale l'AMA Spa deve intendersi, non possono che essere pienamente conosciuti ed organizzati in maniera da assicurarne la pronta ed immediata conoscibilità, anche allo scopo della migliore efficienza del servizio.

  Pertanto, l'informazione richiesta dalla ricorrente non costituisce un caso di istanza manifestamente esorbitante rispetto alla finalità cui l'istituto è informato.

  Il diniego di accesso è dunque legittimo solamente in quanto potenzialmente incidente in procedimenti di indagine in corso."

- Con decisione n. 205/2018 il TAR Pescara ha accolto la richiesta di accesso di una ditta in materia di VIA sul presupposto che "*Vale la pena richiamare al riguardo quanto prescritto in tema di accesso in materia ambientale, che, ai sensi del d.lgs. 19 ottobre 2005, n. 195, introduce un regime di pubblicità tendenzialmente integrale delle informative ambientali, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva (ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all'accesso in materia ambientale) e sia per quello che riguarda il profilo oggettivo (prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e segg. della L. n.241). (Consiglio di Stato, sez. IV, 20/05/2014). Come noto, n materia di informazioni ambientali è legittimato a proporre ricorso chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse, in conformità con le previsioni di cui all'art. 3 sexies, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dal d.lg. n. 128 del 29 giugno 2010 secondo cui - in attuazione del trattato internazionale di Aarhus, finalizzato a garantire ai cittadini il diritto alla trasparenza, nonchè ad assicurare la partecipazione ai processi decisionali locali, nazionali e transfrontalieri concernenti le tematiche ambientali - chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può acce-*

dere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale; l'ampiezza dei soggetti legittimati si giustifica per l'inerenza dell'accesso in argomento ad una materia qual è l'ambiente di appartenenza generalizzata e di interesse per ogni consociato in aderenza al principio comunitario in forza del quale l'esigenza che le informazioni ambientali trovino ampia diffusione, si fonda essenzialmente sul fatto che la conoscenza di questo tipo di dati (e l'accesso alla relativa documentazione) non realizza semplicemente un interesse del privato richiedente, ma è condizione per la realizzazione di un interesse pubblico: quello alla tutela dell'ambiente e anche, molto spesso, della salute della collettività. Nel caso in esame l'istanza di accesso agli atti ha chiaramente esplicitato l'intento sotteso all'ostensione dei documenti che deve ritenersi assolutamente necessaria ed indispensabile al fine di consentire alla società ricorrente di poter esperire, nei termini previsti dal procedimento, le proprie prerogative partecipative in tema di valutazione di impatto ambientale.

- Mentre, come detto, tra gli aventi diritto possono legittimamente rientrare anche le associazioni a tutela dei consumatori, il TAR Lazio, Roma, con sentenza n. 7991/2013 ha escluso il diritto generalizzato di accesso a fini ispettivi e di vigilanza analogo a quello attribuito agli organi pubblici: "*a dette Associazioni non è possibile riconoscere un generale potere di accesso a fini ispettivi e "di vigilanza" analogo a quello attribuito agli organi pubblici ordinariamente a ciò preposti perché in tal caso nella domanda di accesso è assente un diretto collegamento con specifiche situazioni giuridicamente rilevanti (Cons. Stato, sez. VI, 10 febbraio 2006, n. 555); né è sufficiente, a tal fine, che l'Associazione prospetti la necessità di accedere alla documentazione al fine di promuovere l'intervento del Giudice penale o contabile in quanto un simile interesse "parainvestigativo" esula dalle sue attribuzioni ed è agevolmente soddisfatto in sede di procedimento penale o di giudizio contabile, rientrando nelle prerogative degli organi giurisdizionali competenti vagliare la necessità di acquisire la relativa documentazione (Cons.Stato, sez. VI, 09 febbraio 2009 , n. 737; sez. IV, 29-04-2002, n. 2283). Nelle pronunce successive tali principi sono stati ribaditi anche a seguito di una ricostruzione sistematica dell'istituto alla luce delle modificazioni introdotte dalle leggi n. 15 e n. 80 del 2005. È stato ulteriormente ribadito che, qualunque sia la natura del diritto d' accesso – che "non necessariamente è di interesse legittimo o di diritto soggettivo, ma che può avere la consistenza di un interesse collettivo o diffuso o di un interesse semplice o di fatto" - resta comunque fermo che esso è strumentale rispetto alla protezione di un'ulteriore o sottesa situazione soggettiva: una posizione giuridica attiva, in qualsiasi modo la si voglia qualificare, deve necessariamente sussistere affinché la pretesa all'accesso agli atti possa trovare protezione. Il cd. diritto d'accesso non è "affatto assoluto e incondizionato" e presuppone un "collegamento qualificato tra la predetta posizione sostanziale e la documentazione di cui si pretende la conoscenza". In tale prospettiva la legge 11 febbraio 2005 n. 15, all'art. 24, comma 3, da un lato ribadisce l'inammissibilità di istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni – confermando che il soggetto "interessato" all'accesso è "quello che, come era già prescritto, ha un interesse diretto, concreto e attuale per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti – dall'altro, - ed è questa l'innovazione – prescrive che tale situazione sia collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. Pertanto, per stabilire se sussiste il diritto all'accesso, occorre avere riguardo al documento cui si intende accedere, per verificarne l'incidenza, anche potenziale, sull'interesse di cui il soggetto è portatore: essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa considerarsi diretto, concreto e attuale, essendo anche necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento" (Cfr. tra tante, Cons. Stato, sez. V, 10.8.2007, n. 4411; sez. VI, 09 febbraio 2009 , n. 737; Cons. Stato. A.P. 24 aprile 2012 n. 7; orientamento al quale la Sezione ha già aderito con sentenza del 8/3/2010 n. 3497)."*

***

È piuttosto agevole prevedere ulteriori rilevanti evoluzioni sia da parte della giurisprudenza che del legislatore, in considerazione dei diversi interessi connessi alla problematica: diritto alla privacy, trasparenza e semplificazione amministrativa.

Ne consegue la non esaustività della trattazione.

LE SINGOLE FILIERE DEI RIFIUTI

dal 23 Gennaio al 5 Giugno 2019

BOLOGNA · Studio Legale Carissimi - Via Santo Stefano, n. 54

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Un corso unico diviso in dieci diversi appuntamenti (**dal 23 gennaio 2019 al 5 giugno 2019 - dalle 14:00 alle 16:30**) che racchiude tutto quello che c'è da sapere sulla corretta gestione di particolari tipologie di rifiuto.

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

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

DI SEGUITO L'ELENCO DEI 10 SEMINARI IN PROGRAMMA:

- *I rifiuti da manutenzione delle infrastrutture a rete* - 23 Gennaio 2019
- *I rifiuti della piccola manutenzione* - 06 Febbraio 2019
- *I rifiuti della manutenzione della rete fognaria* - 20 Febbraio 2019
- *I rifiuti sanitari* - 06 Marzo 2019
- *I rifiuti tessili* - 20 Marzo 2019
- *I rifiuti del verde* - 03 Aprile 2019
- *I rifiuti cimiteriali* - 17 Aprile 2019
- *I rifiuti da incidente stradale* - 08 Maggio 2019
- *I rifiuti da demolizione, il fresato d'asfalto, le TRS* - 22 Maggio 2019
- *I centri di riuso e preparazione al riutilizzo* - 05 Giugno 2019

CON LA PARTECIPAZIONE AI 10 SEMINARI AVRAI DIRITTO A:

- Abbonamento **BIENNALE** (**2019** e **2020**) web alla rivista *Ambiente Legale Digesta* del valore di 490,00 euro
- Monografia di riferimento sul tema specifico
- Materiale didattico
- Attestato di partecipazione

COSTO DEL CORSO

490,00 euro

COSTO DEL SEMINARIO

99,00 euro

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

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

AVRAI LA POSSIBILITÀ UNICA DI AVERE INCLUSO NEL TUO ABBONAMENTO L'ACCESSO* A TUTTI I SEMINARI

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

ISCRIZIONE SU: **www.ambientelegale.it/formazione**

formazione@ambientelegale.it

3.

SOMMARIO

- **3.27. Il criterio del refluo prevalente e la miscelazione all'interno del depuratore**
  di *Giovanna Galassi* 1088
- **3.28. Eco-conferitori: classificazione dei rifiuti e problematiche gestionali**
  di *Giulia Todini* 1092
- **3.29. La (particolare) gestione dei panni tecnici impiegati nelle pulizie industriali**
  di *Niky Sebastiani* 1096
- **3.30. La centrale a biomasse nel Parco Nazionale del Pollino: direttiva habitat e specie prioritarie; screening o v.i.a.; e della VINCA scaduta, quid juris?**
  di *Angelo Calzone* 1102
- **3.31. Guida pratica alla gestione delle taniche di plastica dei detergenti usati nei servizi di pulizia**
  di *Valentina Bracchi* 1106
- **3.32. Sulla configurabilità di un danno erariale in conseguenza di sanzioni amministrative in materia ambientale**
  di *Luca Perri* 1112

Il criterio del refluo prevalente e la miscelazione all'interno del depuratore

di ***GIOVANNA GALASSI***
Dott.ssa in Giurisprudenza
Ambiente Legale Srl-Ricercatrice

ABSTRACT

Le acque reflue urbane possono presentarsi anche come miscuglio tra acque reflue domestiche, industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie. Se così la normativa dispone, si potrebbe giungere a classificare *"urbani"* i miscugli ove confluiscano i minima parte i reflui domestici. La giurisprudenza di Cassazione elabora provvidenzialmente il criterio del refluo prevalente, al vaglio del quale solo il miscuglio che vanta la prevalenza di acque *"domestiche"* rispetto alle acque *"industriali"* è da considerare *"urbano"*, anziché *"industriale"*. Tale criterio è seguito anche in ambito amministrativo. Ma se il ragionamento prosegue e ci si chiede se rileva il luogo in cui avviene la miscelazione dei reflui? La giurisprudenza amministrativa formula una risposta, non solo adottando il criterio del refluo prevalente, ma spingendolo oltre, fino ad escludere una differenza in ragione della circostanza che la miscelazione si formi già in fognatura o solo all'interno del depuratore.

IN SINTESI

- **Il miscuglio di acque reflue domestiche ed industriali (ovvero meteoriche di dilavamento) può essere qualificato come acqua reflua urbana;**
- **solo laddove il *"miscuglio"* veda la prevalenza di acque *"domestiche"* rispetto alle acque *"industriali"* il refluo risultante è da considerare *"urbano"*, anziché *"industriale"*;**
- **la Cassazione enuncia il criterio di prevalenza del refluo;**
- **la prevalenza deve essere provata dall'accusa, cioè da chi effettua gli accertamenti;**
- **la giurisprudenza amministrativa si è, poi, uniformata a riconoscere tale criterio;**
- **per di più nega che il miscuglio debba avvenire solo in fognatura, ma si lascia aperta l'eventualità che si formi all'interno del depuratore. Perciò non rileva il luogo nel quale avviene la miscelazione dei reflui.**

di *Giovanna Galassi* SCARICHI

1. La classificazione delle acque reflue

La disciplina degli scarichi, corpo fondamentale della tutela delle acque e dell'inquinamento, trovava regolamentazione nel D.lgs 152/99[1], poi abrogato con l'avvento del Testo Unico Ambientale, ove si prevede una parte terza, recante "*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*". Gli scarichi diventano, allora, un particolare tipo di rifiuti liquidi per i quali vale una specie di eccezione tecnico-operativa rispetto alla normativa globale della parte quarta che disciplina, quale normativa quadro generale, tutti i rifiuti di ogni natura e composizione e quindi sia solidi che liquidi[2].

Lo scarico è definito, ai sensi dell'art. 74 lett. ff) del d.lgs n. 152/06, come "*qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione*".

Si profilano tre tipologie di acque di scarico:

- le "***acque reflue domestiche***", definite quali "*acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche*"[3];
- le ***"acque reflue industriali"***, definite quali "*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*"[4];
- le "***acque reflue urbane***", definite quali "***acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato***".

La giurisprudenza ha elaborato un criterio di differenziazione tra scarichi industriali e domestici nel senso qualitativo[5]: la natura del refluo scaricato (e quindi le caratteristiche dello stesso) e non il corpo ricettore (fognatura, acque superficiali e suolo) delle acque reflue ne determina la classificazione domestica o industriale. Il criterio distintivo deve essere ricercato in concreto sulla base dell'assimilabilità o meno dei rispettivi scarichi, per quantità e qualità dei reflui, a quelli provenienti da insediamenti abitativi[6]. Nella nozione di acque reflue industriali rientrano tutti i reflui derivanti da attività che non attengono strettamente al prevalente metabolismo umano ed alle attività domestiche e non sono costituiti da acque meteoriche di dilavamento[7]. Più di recente si è precisato[8] che si ravvisano, oggi, due criteri per distinguere la natura della acque: la provenienza dei reflui e la loro composizione chimica. Il criterio della provenienza sarebbe da privilegiare alla luce dell'evoluzione legislativa[9]. In altri termini: le acque provenienti da edifici produttivi devono essere considerate industriali, a meno che non abbiano natura identica a quelle domestiche. Il criterio per distinguere le acque reflue industriali dalle altre è, in ultima analisi, quello della qualità delle acque stesse.

La distinzione tra scarico industriale e domestico si traduce sul piano sanzionatorio. La natura delle acque reflue rappresenta il discrimine per applicare la sanzione penale o amministrativa Ai sensi dell'art. 124 del d.lgs n. 152/06, tutti gli carichi devono essere autorizzati, salvo quelli delle acque reflue domestiche in rete fognaria. Lo scarico senza autorizzazione di acque reflue industriali integra il reato di cui all'art. 137 (prima previsto dall'art. 59, D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152)[10]. Il regime autorizzatorio

1 Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, recante "*Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*".
2 "*L'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento*" di M. Santoloci.
3 Art. 74, lett. g) del d.lgs n. 152/06.
4 Art. 74, lett. h) del d.lgs n. 152/06.
5 Cass. Pe., sez. III, del 27 novembre 2003 n. 978; In tal senso anche sez. III, del 1 luglio 2004 n. 35870, sez. III, del 24 ottobre 2002 n. 42932.
6 Tra le tante: Cass. Pen., sez. III, del 6 dicembre 2011, n. 45341; sez. III, del 13 maggio 2014, n. 24330.
7 Cass. Pen., sez. III, 29 maggio 2007, n. 21119; Cass. Pen., sez. III, del 7 luglio 2011, n. 36982; Cass. Pen., Sez. III, del 31 agosto 2016, n.35850.
8 Cass. Pen., Sez. III, del 6 dicembre 2016, n. 51889.
9 Nella stesura originaria del Testo Unico ambientale (prima delle modifiche operate dal d.lgs n. 4 del 2008) la definizione di acque reflue industriali recava "*qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento*".
10 Cass. Pen., sez. III, del 2 luglio 2008 n. 26524; Cass. Pen., sez. III del 23 marzo 2015 n. 12023; Cass. Pen., sez. III, del 25 gennaio 2012 n. 3087.

degli scarichi di acque reflue domestiche e di reti fognarie, servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane, è definito dalle regioni nell'ambito della disciplina di cui all'articolo 101, commi 1 e 2 e 2 e la sanzione è, invece, di tipo amministrativo ai sensi dell'art. 133, c. 2[11].

Venendo alla definizione di acque reflue urbane, che in questa sede specificatamente interessa, dalla lettura dell'art. 74, comma 1, lett. i), si desume che **anche il miscuglio di acque reflue domestiche ed industriali (ovvero meteoriche di dilavamento), a determinate condizioni, può essere qualificato come acqua reflua urbana.**

Ma quali sono i limiti entro i quali un miscuglio di acque reflue domestiche ed industriali può essere qualificato come acqua reflua urbana?

***

2. Il criterio della prevalenza del refluo

La definizione di "*acque reflue urbane*" di cui alla lett. i) dell'art. 74 estende la nozione di "*acque reflue urbane*", anche ai reflui "*misti*", cioè al "*miscuglio*" tra acque reflue "*domestiche*", acque reflue "*industriali*" e acque "*meteoriche*". La previsione, tuttavia, ha una potenziale pericolosità, che risiede nella possibilità di leggerla quale legittimazione a classificare "*acque reflue urbane*" anche i miscugli ove confluiscano i minima parte i reflui domestici. L'argine viene edificato dall'elaborazione giurisprudenziale.

Se all'art. 74, lett g) troviamo il **criterio di prevalenza** impiegato in relazione alla definizione di acque reflue domestiche, che sono per l'appunto le acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti **prevalentemente** dal metabolismo umano e da attività domestiche, tale metodologia viene trasposta dalla giurisprudenza sul versante delle acque reflue urbane.

Ne deriva che l'assimilazione del miscuglio alle acque reflue urbane viene intesa dalla giurisprudenza in senso restrittivo, nel senso 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*".

Si adotta, quindi, il **criterio del refluo prevalente: solo laddove il "*miscuglio*" veda la prevalenza di acque "*domestiche*" rispetto alle acque "*industriali*" il refluo risultante è da considerare "*urbano*", anziché "*industriale*".**

Il concetto di prevalenza in verità si trova già espresso dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche[12], ove sono stati considerati "*industriali*" reflui composti al 95% da acque di provenienza industriale.

Il criterio viene poi adottato dalla giurisprudenza di Cassazione. Il punto di partenza si può rintracciare nella interpretazione che nega un autonomia dello scarico del depuratore, rispetto alla caratterizzazione dei reflui convogliati: "*l'esistenza di un depuratore non crea un altro scarico distinto e separato da quello su cui agisce*"[13].

In definitiva, lo scarico da depuratore non ha propria differente caratteristica rispetto a quella dei reflui convogliati e gli impianti che depurano scarichi da pubblica fognatura, ove non siano prevalentemente formati da scarichi dì acque reflue industriali, devono essere ritenuti a natura mista, ed i relativi reflui vanno qualificati come scarichi di acque urbane.

Una tale lettura è stata attualizzata al contesto del Testo Unico ambientale e ritenuta sempre valida, essendovi continuità normativa tra gli artt. 54 e 59 del D.L.vo 152/1999 e gli artt. 133 e 137 del D.L.vo 152/2006[14], "*ove non siano prevalentemente formati da scarichi di acque reflue industriali (con prova a carico dell'accusa) devono ritenersi a natura mista e i relativi reflui vanno qualificati come scarichi di acque urbane e non si applicano le disposizioni penali dell'art 137, comma 5, del d. Lgs 152 del 2006*"[15].

Così la Cassazione enuncia il criterio di prevalenza del refluo, spiegando che lo scarico da depuratore che convoglia le acque reflue urbane, in assenza di elementi di prova forniti dal P.M. circa la prevalenza di reflui di natura industriale, deve essere ritenuto a natura mista ed i relativi reflui vanno qualificati come scarichi di acque urbane, con la conseguenza che la condotta di scarico senza autorizzazione, non integra il reato di cui all'art. 137, comma quinto, del d.lgs. n. 152 del 2006, ma un mero illecito amministrativo[16].

La prevalenza deve essere, quindi, provata dall'accusa, cioè da chi effettua gli accertamenti[17].

La giurisprudenza amministrativa si è, poi, uniformata a riconoscere tale criterio, affermando esplicitamente che "***nessuno dubita, però, che laddove il "miscuglio" veda la prevalenza di acque "domestiche" rispetto alle acque "industriali" il refluo risultante sia da considerare "urbano", anziché "industriale"***[18].

11 Cass. Pen. Sez. III del 31 gennaio 2013, n. 4844.
12 Tribunale Superiore Acque pubbliche, del 29 gennaio 2015, n. 19.
13 Già in Cassazione del 16 dicembre 1999, n. 14245, ma anche Cass. Pen., Sez. III, del 12 ottobre 2000, n. 2884; Cass. Pen., Sez. III, del 6 novembre 2001, n. 42545; Cass. Pen., Sez. III, del 7 novembre 2002, n. 1547.
14 Cass. Pen., Sez. III, del 4 novembre 2015 , n.44470; Cass. Pen., Sez. III, del 19 gennaio, n.1870.
15 Cass. Pen., Sez. III, del 19 gennaio 2016, n. n.1870.
16 Cass. Pen., Sez. III, del 26 novembre 2015, n. 1870.
17 http://www.dirittoambiente.net/file/news_3693.pdf

di *Giovanna Galassi* SCARICHI

"In caso di miscelazione di rifiuti 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"[19].

Così il Tar Sardegna si esprime, evocando il criterio di prevalenza del refluo già espresso dalla Cassazione.

***

3. La problematica della miscelazione *"a valle"* e *"a monte"*

La lettera i) dell'art. 74, però, è formulata in modo da generare un'altra perplessità, questa volta relativa al momento in cui debba avere luogo la miscelazione dei reflui per poter applicare il criterio del refluo prevalente. In altri termini, ci si chiede se la riconduzione nel novero dei reflui "*urbani*" di quelli derivanti da "*miscuglio*" di acque "*domestiche*" e "*industriali*" quando le prime siano prevalenti sia da limitare ai soli casi in cui la miscelazione avvenga "*a monte*", cioè al momento dell'immissione in fognatura ed esclusa, invece, nelle ipotesi in cui i due tipi di acque si congiungano soltanto "*a valle*", cioè al momento dell'ingresso in depuratore.

In relazione a questa problematica si pronuncia di recente il Tar Sardegna, che, dopo aver riconosciuto il pacifico criterio del refluo prevalente, nega che il miscuglio debba avvenire solo in fognatura, ma lascia aperta l'eventualità che si formi all'interno del depuratore. La tesi che sostiene la necessità del miscuglio "*a monte*" non è ritenuta condivisibile perché "*non trova sufficiente riscontro nella lettera della legge, che si limita a parlare di "miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie", senza esigere espressamente che detto "miscuglio" avvenga sin dall'immissione in fognatura; non è stata presa in considerazione dalla giurisprudenza prevalente*"[20].

Un'altra critica a questa idea è che la medesima pecca di logicità e ragionevolezza, in quanto "*il "miscuglio" intervenuto al momento dell'ingresso delle "due acque" nel depuratore non parrebbe presentare maggiori rischi rispetto a quello che avvenga "a monte"*"[21].

Addirittura, osa il Tar, sembrerebbe logico e ragionevole il contrario, in quanto la conduzione separata in fognatura dei due tipi di reflui potrebbe persino dare "*più tempo e modo*" di intervenire sul processo nel caso dovessero emergere fattori di rischio ambientale.

Pertanto, "***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"***[22].

***

CONCLUSIONI

La giurisprudenza amministrativa, sulla scia della Cassazione, è quindi orientata a ritenere, sulla scorta di una elaborazione concettuale che ha radici profonde e che si fonda sulla negazione dello scarico da depuratore distinto rispetto alle caratteristiche dei reflui convogliati, che nel caso di miscelazione di rifiuti di diversa natura si applica il criterio del refluo prevalente. Si compie poi un passo ulteriore in questa direzione, ritenendo che ciò possa avvenire a prescindere dal luogo in cui avvenga la miscelazione, che può formarsi sia all'esterno del depuratore sia anche al suo interno. Una tale distinzione non solo non sembra trarsi dalla lettura del testo normativo, ma non appare neanche giustificata sotto il profilo logico, in quanto non si ravvede una maggiore pericolosità se il miscuglio si genera all'interno del depuratore.

Ciò comporta, sul piano sanzionatorio che lo scarico è "*urbano*" e quindi non si applicano le disposizioni penali dell'art 137, comma 5, del d. Lgs 152 del 2006.

Non è pura dissertazione teorica, ma si hanno ripercussione pratiche in quanto in concreto il gestore di un impianto di depurazione, che effettua la miscelazione di reflui di diversa natura, può essere soggetto al regime autorizzatorio semplificato delle acque reflue urbane, qualora queste ultime siano prevalenti.

18 Tar Sardegna, Sez. I, del 14 dicembre 2016, n. 946 ; Tar Sardegna, Sez. I, del 27 luglio 2018, n. 688.
19 Tar Sardegna, Sez. I, del 27 luglio 2018, n. 688.
20 Tar Sardegna, Sez. I, del 27 luglio 2018, n. 688.
21 Tar Sardegna, Sez. I, del 27 luglio 2018, n. 688.
22 TAR Sardegna Sez. I n. 688 del 27 luglio 2018.

Eco-conferitori: classificazione dei rifiuti e problematiche gestionali

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

ABSTRACT

Come noto, l'ultima novità nell'ambito del riciclo della plastica consiste nell' allestimento - generalmente fuori da supermercati o centri commerciali - di eco-conferitrici ovvero macchine che, all'inserimento del prodotto in plastica da parte del cittadino, rilasciano punti convertibili generalmente in buoni per la spesa.

Tuttavia, la gestione dei c.d. *eco-point* - aree private adibite alle suddette macchine - ha generato non pochi problemi. In particolare, in merito alla classificazione dei prodotti conferiti dai cittadini, come rifiuti o meno, ed alla conseguente gestione degli stessi, in regime di privativa comunale o meno.

Tali questioni hanno necessariamente richiesto l'intervento degli operatori coinvolti al fine di determinarne la legittimità in relazione alla normativa ambientale.

Con sentenza del TAR Sicilia e con recentissima interrogazione al Ministero dell'Ambiente si sono, quindi, definiti i contorni della questione.

IN SINTESI

- il sistema degli *eco-conferitori* prevede che in cambio della plastica conferita dal cittadino viene rilasciato generalmente un buono spesa;
- i problemi che tali macchinari pongono attengono essenzialmente alla classificazione della plastica conferita e alla competenza della gestione della stessa;
- la giurisprudenza amministrativa con sentenza del TAR Sicilia è intervenuta su entrambi gli aspetti affermando che:
- la plastica conferita negli *eco-conferitori* - non ancora recuperata e trasformata - è a tutti gli effetti classificabile come *rifiuto*, in particolare rifiuto domestico destinato al recupero;
- la competenza alla gestione dei suddetti rifiuti esula dal regime di privativa dell'ente pubblico;
- tuttavia, l'attività del privato di intercettazione del rifiuto deve inserirsi all'interno del circuito complessivo di gestione;
- dello stesso avviso anche il Ministero dell'Ambiente in risposta ad una recente interrogazione parlamentare sul tema.

di *Giulia Todini* ALTRO

1. Eco-conferitori: vantaggi e svantaggi connessi

Negli ultimi anni la presenza di ***eco-conferitori*** è aumentata in molti comuni italiani. È sempre più frequente, infatti, vederli posizionati in apposite aree - generalmente - al di fuori di centri commerciali e supermercati.

Tali *eco-conferitori* consentono ai cittadini di gettare al proprio interno prodotti in plastica in cambio dell'erogazione immediata di particolari vantaggi come, ad esempio, buoni sconto o *coupon* da spendere nelle suddette attività commerciali o in altri punti convenzionati.

Il fine di tale sistema appare senza dubbio quello di sensibilizzare il privato cittadino sul tema della raccolta differenziata, al fine di coinvolgerlo nella salvaguardia dell'ambiente, ed invogliarlo, in particolare, al riciclo della plastica.

Ed invero, anche i vantaggi apportati da questo sistema sono notevoli. Si va da una mera riduzione dei costi legati alla raccolta dei rifiuti sul territorio cittadino (in quanto i prodotti in plastica vengono conferiti direttamente dall'utente), alla riduzione dell'inquinamento e al conseguente accrescimento del senso civico dei cittadini.

Tuttavia, nonostante i suddetti aspetti positivi collegati alla presenza sul territorio degli *eco-contenitori*, gli stessi hanno sollevato l'attenzione e gli interrogativi degli addetti - operatori privati e pubblici - sotto diversi ambiti.

In particolare, le questioni più dirimenti, sulle quali si è pronunciato recentemente il TAR Sicilia[1] attengono, da una parte, alla ***classificazione*** dei prodotti in plastica gettati negli *eco-conferitori* come rifiuti, dall'altra, alla ***gestione***, pubblica o privata di queste aree.

* * *

2. La pronuncia del TAR Sicilia

Con la menzionata sentenza il TAR Sicilia ha respinto il ricorso di un operatore privato - che non era il gestore del servizio pubblico dei rifiuti - cui il Comune aveva negato la possibilità di raccogliere i rifiuti di plastica conferiti dai singoli cittadini - attraverso *eco-contenitori* - presso esercizi commerciali che avevano messo a disposizione proprie aree private.

Come già anticipato, il Collegio si è espresso principalmente su due punti:

- la *classificazione* della plastica conferita come *rifiuto*;
- la *gestione* - in ragione della competenza - fra impresa privata e ente pubblico nella attività di raccolta connessa agli *eco-conferitori*.

* * *

2.1. Sulla classificazione della plastica conferita

Il TAR nel dichiarare il ricorso infondato, ha ritenuto necessario affrontare preliminarmente, la tematica della qualifica del bene in questione - plastica conferita - per accertare se esso rientri o meno nella nozione di *rifiuto*.

Ebbene, ai sensi dell'art.183[2] del D.lgs. n.152/2006, comma 1, lett. a), è "*rifiuto: "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi"*[3].

Sul punto, la giurisprudenza ritiene che in tale definizione - *rectius* nel termine "*disfarsi*" - rientri qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi, in qualsiasi maniera detta operazione sia compiuta, non dipendendo dalla natura del materiale (che abbia o meno valore economico, che sia riutilizzabile o meno)[4], 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.

A supporto di quanto appena detto, l'art. 184-*ter*[5] del D.Lgs. n. 152/2006 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*

1 TAR Sicilia, sez. Catania, sez. I, sentenza n.1253 del 12 giugno 2018

2 Art. 183 (definizioni) D. Lgs. n. 152/2006

3 Cfr. G. Catini, *La definizione di Rifiuto: dal DPR del 1982 all'attuale art. 183 del TUA*, in *Ambiente Legale Digesta,* maggio-giugno 2018.

4 Tar Piemonte Torino, Sez. II, Sent. 4 dicembre 2017 n. 1303; Cass. pen. Sez. III, 19/07/2017, n. 3299

5 Art. 184-*ter (cessazione della qualifica di rifiuto)* del TUA: *"1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:*
a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;
b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute

prima).

È stato, altresì, affermato dai giudici che *"Rientrano nella nozione di "rifiuto" …omissis… tutti i materiali e i beni di cui il soggetto produttore "si disfi", con ciò intendendo qualsiasi comportamento attraverso il quale, in modo diretto o indiretto, una sostanza un materiale o un bene siano avviati e sottoposti ad attività di smaltimento o anche di "recupero", e che sia da altri recuperato e messo in riserva, con esclusione del solo deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui i materiali o beni sono prodotti, non rilevando ad escludere la natura di rifiuto del bene l'intenzione di chi effettua il recupero, o anche la reale possibilità di reimpiego dei materiali nel ciclo produttivo"*[6].

Alla luce di tale ricostruzione, la plastica consegnata dal cittadino agli *eco-conferitori* non trasformata e non ancora recuperata costituisce a tutti gli effetti *rifiuto*.

Il Collegio ha affermato poi, in particolare, che essa costituisce **rifiuto domestico** ai sensi dell'art.184, comma 2, lettera *a)*[7], del TUA in quanto **proveniente da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione ed in particolare rifiuto domestico destinato al recupero.**

***

2.2. Sulla gestione della plastica conferita

Individuata la categoria di rifiuti a cui appartiene la plastica non ancora recuperata e non ancora trasformata conferita negli *eco-conferitori,* il Collegio si è poi espresso riguardo alla competenza a gestire i suddetti rifiuti fra l'Ente pubblico – nello specifico il Comune - e l'operatore privato.

Ed invero, il ricorrente, operatore privato, sosteneva che ai sensi dell'art.198, 1° comma del TUA secondo cui *"… i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa…"* l'attività in questione, segnatamente avviata al recupero e non allo smaltimento, sarebbe stata liberalizzata.

Di contrario avviso il Comune per cui - indipendentemente dall'avvio al recupero - la gestione di tutti i rifiuti sarebbe soggetta a privativa.

Ebbene, il TAR ha accolto la tesi sostenuta dalla parte ricorrente, oltre che in base alla formulazione letterale del suddetto art. 198, anche sull'intenzione del legislatore per cui la dicitura "*avviati allo smaltimento*" deve far riferimento sia al rifiuto che agli assimilati.

Secondo il ragionamento del Collegio, dunque, i Comuni continuano la *gestione* dei rifiuti in regime di privativa relativamente a due categorie di *rifiuti* ossia:

- i *rifiuti urbani*
- i *rifiuti assimilati* agli urbani

(entrambi) avviati allo smaltimento.

Conseguentemente, le attività volte al recupero e non allo smaltimento **non rientrano nella privativa comunale della *gestione dei rifiuti*.**

Purtuttavia, secondo il Collegio **l'eventuale venir meno della privativa, comunque, non sottrarrebbe l'attività di recupero all'attività di pianificazione regionale e provinciale**, ciò in quanto "*l'apertura al mercato per tale attività, qualificabile come attività di pubblico interesse ai sensi dell'art. 177*[8]*, co.2, del D.Lgs. n.152/2006, non esclude, però, alla luce*

umana.

2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell' articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto. (705)

3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l' art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione.

4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti.

5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.

6 Cassazione civile sez. II 13 settembre 2006 n. 1964

7 Art. 184 *(classificazione)* comma 2, lett. *a)* del TUA: *"2. Sono rifiuti urbani: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione".*

8 Art. 177 *(campo di applicazione e finalità)* comma 2 del TUA: *"2. La gestione dei rifiuti costituisce attività di pub-*

dell'attuale sistema normativo, le competenze programmatorie e pianificatorie regionali, provinciali e comunali quali previste dal d.lgs. 152/2006 (art.199 e segg.), che riguardano la gestione dei rifiuti urbani nel suo complesso".

Pertanto, in base alla normativa vigente, riutilizzare, riciclare e recuperare materie prime dai rifiuti costituiscono sì azioni prioritarie, ma in un organico sistema di gestione integrata[9].

Ne consegue che, in assenza di un preciso accordo giuridicamente vincolante che regolamenti i rapporti tra impresa privata e Comune, **l'attività di raccolta di rifiuti di plastica tramite *eco-conferitori* deve considerarsi illegittima, se svolta al di fuori del sistema integrato, come previsto dal D.Lgs. 152/2006 e della programmazione allo stesso relativa.**

***

3. La recente interrogazione al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Sul punto è tornato di recente anche il Ministero dell'Ambiente in risposta[10] ad una interrogazione parlamentare ribadendo, di fatto, le posizioni della giustizia amministrativa sia in ordine alla classificazione della plastica come rifiuto urbano, sia alla gestione della stessa che esula dalla privativa comunale.

Ancor più, il Ministero con tale scrittura incoraggia le predette attività con "*la finalità di incentivare processi virtuosi di riciclo degli imballaggi, aderendo anche agli obiettivi di sviluppo dell'economia circolare previsti dal c.d. pacchetto rifiuti*[11] *recentemente approvato in sede comunitaria"*.

Tuttavia, richiamando la già menzionata giurisprudenza - per cui l'attività del privato di intercettare il rifiuto con gli eco-conferitori deve inserirsi all'interno del circuito complessivo di gestione del rifiuto urbano onde evitare incertezza del dato relativo alla percentuale di raccolta differenziata raggiunta – il Ministero torna a ribadire che la stessa deve essere previamente regolamentata e fatta oggetto di convenzione tra i soggetti privati ed il Comune ai fini della programmazione e pianificazione della gestione integrata.

***

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si può pertanto concludere che la plastica consegnata dal privato cittadino agli eco-conferitori è classificabile come *rifiuto* ed in particolare come *rifiuto domestico ex* art. 184 comma 2 lett. *a*) del TUA in quanto proveniente da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione, in particolare rifiuto domestico destinato al recupero.

Pertanto, ai sensi dell'art.198, 1° comma del TUA secondo cui "*… i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa…*" l'attività in questione, segnatamente avviata al recupero e non allo smaltimento, sarebbe stata liberalizzata e, dunque, non è soggetta alla gestione privativa comunale.

Conseguentemente, la gestione dei suddetti rifiuti, tramite *eco-conferitori*, può essere legittimamente di competenza di un operatore privato.

Purtuttavia, l'attività di intercettazione della plastica attraverso gli eco-conferitori deve configurarsi come un'attività ad integrazione e supporto dell'attività dell'ente pubblico e dell'attività programmatoria dello stesso che, dunque, ai fini della sua ammissibilità, richiede la sottoscrizione di una convenzione da parte dell'operatore privato con il comune, alla luce della logica del sistema integrato voluto dal D. Lgs. n.152/2006.

È auspicabile, pertanto, una espansione di tali tipologie di accordi tra pubblico e privato in forma di convenzioni anche nell'ottica di una maggiore sensibilizzazione dei cittadini nei confronti della raccolta differenziata e nella salvaguardia dell'ambiente in ogni suo aspetto.

blico interesse".

9 V. Fiasconaro, *Un privato può organizzare autonomamente il recupero degli imballaggi in plastica?,* in Vittoriofiasconaro.it

10 Risposta scritta pubblicata Martedì 16 ottobre 2018 allegata al bollettino in Commissione VIII (Ambiente) n. 5-00731.

11 Le quattro direttive del c.d. "*pacchetto economia circolare*" del 30 maggio 2018 n. 849/2018/UE; 850/2018/UE; 851/2018/UE; 852/2018/UE modificano le direttive "*speciali*" in materia di rifiuti di imballaggio, discariche, Raee, veicoli fuori uso e rifiuti di pile e accumulatori.

La (particolare) gestione dei panni tecnici impiegati nelle pulizie industriali

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

ABSTRACT

Con il presente contributo si approfondirà l'interessante tema relativo alla gestione dei panni tecnici impiegati nelle pulizie industriali.

Ed infatti, oltre alla gestione degli stessi secondo l'ordinaria disciplina prevista dalla Parte IV del TUA – che, di fatto, pone in capo all'utilizzatore di tali panni, in qualità di relativo *produttore*, tutti gli oneri e responsabilità connesse alla corretta gestione dei rifiuti – è possibile, per gli utilizzatori, gestire (*rectius*, utilizzare) i medesimi senza essere assoggettati alla disciplina dei rifiuti.

Nello specifico, invero, il 20 gennaio 2004 è stato stipulato un *"ACCORDO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO, IL MINISTRO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE E MEWA S.R.L. per promuovere la prevenzione della produzione dei rifiuti attraverso lo svolgimento di operazioni di lavaggio dei panni tecnici per le pulizie industriali"* ove è stato chiaramente sancito che il sistema *"usa e restituisci"* dei panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari non è assoggettato al regime dei rifiuti.

IN SINTESI

- **Il *produttore* dei rifiuti è il soggetto in primo luogo responsabile della successiva corretta gestione dei medesimi;**
- **il *produttore* dei rifiuti è responsabile, in virtù del *principio della corresponsabilità*, di tutto ciò che concerne il successivo affidamento al trasportatore e al destinatario;**
- **con l'Accordo di Programma del 20 gennaio 2004 è stato chiarito che il sistema *"usa e restituisci"* dei panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari non è assoggettato al regime dei rifiuti;**
- **l'Accordo di Programma del 20 gennaio 2004 ha efficacia nei confronti di tutti i *soggetti aderenti*.**
- **le società aderenti all'accordo sono legittimate a gestire i panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari nell'ambito del sistema definito dall'accordo medesimo - ovverosia quali non rifiuti.**

di *Niky Sebastiani* NON RIFIUTI

1. Sul produttore dei rifiuti in generale

Prima di esaminare la peculiare disciplina prevista in ordine alla gestione dei panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari industriali – oggetto del presente contributo - si ritiene opportuno effettuare un breve approfondimento sulla figura del *produttore* dei *rifiuti*, nonché sulle responsabilità incombenti sul medesimo nell'ambito della disciplina ordinaria prevista dalla Parte IV del TUA.

Ed invero:

- una volta utilizzati (e, quindi, sporchi), i panni in esame – secondo, appunto, la disciplina ordinaria di cui alla Parte IV del TUA - devono essere qualificati come *rifiuti,* posto che, ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. a) del TUA, è tale qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore:
  - si disfi, o;
  - abbia l'intenzione di disfarsi, o;
  - abbia l'obbligo di disfarsi;
- nello specifico, i panni oggetto del presente approfondimento devono essere identificati dal CER 15.02.02* o 15.02.03;
- il soggetto utilizzatore dei medesimi deve essere indentificato quale *produttore* di tali rifiuti. A tal fine si osserva, infatti, che ai sensi dell'art. 183[1] co. 1 lett. f) del TUA, il *produttore* (rectius, il *produttore iniziale*) è il soggetto che produce rifiuti o colui al quale la produzione di rifiuti sia giuridicamente riferibile[2].

Ciò posto, si evidenzia che diverse disposizioni del codice ambientale dimostrano che il *produttore*, seppur operante in un momento anteriore alla vera e propria *gestione* del rifiuto, è il soggetto la cui attività incide in maniera determinate sulla correttezza (o meno) della successiva gestione.

A tal fine si richiamano, invero:

- l'art. 178[3] del TUA dal quale emerge che i *produttori* dei rifiuti sono i soggetti in primo luogo obbligati al rispetto dei principi ambientali poiché sono quelli che in prima battuta producono inquinamento;
- l'art. 183, comma 1, lett. bb) del TUA dal quale si evince che il *deposito temporaneo* è un'attività di competenza esclusiva del *produttore* (ed invero si svolge nel *luogo di produzione*) che riguarda, infatti, una fase anteriore a quella della *gestione* (cfr. "*preliminare alla raccolta ai fini del trasporto*").
- l'art. 188[4] co. 1 del TUA ove viene esplicitato che il *produttore* (e il *detentore*) dei rifiuti sono i soggetti tenuti – in via esclusiva e preventiva – al sostenimento delle spese connesse allo *smaltimento* dei rifiuti facendo, quindi, emergere una loro evidente responsabilità nella filiera dei rifiuti.
- l'art. 193[5] co. 2 del TUA dal quale emerge che - posto che il FIR deve essere redatto, datato e firmato dal *produttore* e solo controfirmato dal *trasportatore* - la paternità, nonché la relativa responsabilità degli stessi non potrà che essere di tale soggetto.
- le premesse dell'Allegato D alla Parte IV del TUA le quali chiariscono che la classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore.

Ebbene, dalle disposizioni richiamate si evince chiaramente che il ***produttore* è il soggetto in primo luogo responsabile della successiva corretta gestione dei rifiuti.**

Nello specifico, infatti, secondo la disciplina ordinaria prevista dalla Parte IV del TUA, l'utilizzatore dei panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari – in quanto *produttore* di tali rifiuti (panni tecnici usati) - 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. […]*";
- **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 immediatamente a *recupero/smaltimento*;

1 Art. 183 (*Definizioni*) del TUA.

2 Per completezza, infatti, si evidenzia che l'art. 183 co. 1 lett. f) del TUA distingue tra:
- *produttore materiale*, ovverosia "*il soggetto la cui attività produce rifiuti*" e;
- *produttore giuridico*, ovverosia "*il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione*".

Tale distinzione serve per distinguere la responsabilità del committente e dell'esecutore quale produttore in senso, rispettivamente, giuridico e materiale, dei rifiuti nell'ambito dell'esecuzione di opere in genere, anche commesse in appalto.

3 Art. 178 (*Principi*) del TUA.

4 Art. 188 (*Oneri dei produttori e dei detentori*) del TUA.

5 Art. 193 (*Trasporto dei rifiuti)* co. 2 del TUA.

- **adempiere agli oneri connessi alla tracciabilità dei rifiuti** previsti dalla normativa ambientale. Nello specifico, tale soggetto dovrà:
  i. **redigere il formulario** *ex* art. 193[6] del TUA, ai fini del *trasporto* del rifiuto verso un impianto di destinazione (ed ovviamente, laddove esegua materialmente il trasporto, essere in possesso delle pertinenti iscrizioni, per Classe e Categoria, all'Albo Nazionale Gestori Ambientali);
  ii. **controllare la corretta conclusione della filiera** attraverso il monitoraggio della ricezione della quarta copia del FIR – che, come visto, ai sensi dell'art. 188 deve pervenire entro tre mesi dal conferimento dei rifiuti al *trasportatore*.
  iii. 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***;
  iv. ai sensi dell'art. 189 co. 3 del TUA, qualora trattasi di *rifiuti pericolosi*, **effettuare la *dichiarazione MUD***;
  v. 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*.

Si precisa, inoltre, che **in virtù del *principio della corresponsabilità*[7], il *produttore* è responsabile anche di tutto ciò che concerne il successivo affidamento al trasportatore e al destinatario**. Ed invero, tale soggetto deve:

- verificare l'effettiva iscrizione del trasportatore all'Albo Nazionale Gestori ambientali per le categorie di rifiuto (CER) che si intende far trasportare;
- verificare che il mezzo di trasporto utilizzato sia espressamente contemplato nel provvedimento di iscrizione (targa) e munito di copia autentica del provvedimento di iscrizione;
- relativamente ai destinatari:
  - verificare il provvedimento di autorizzazione all'esercizio delle operazioni di R/D o l'iscrizione al Registro delle Imprese (per impianti di recupero in procedure semplificate) controllandone scadenza e CER ammissibili;
  - verificare l'avvenuta presentazione delle garanzie finanziarie.

*

Fermo restando quanto sopra, deve evidenziarsi che per i panni tecnici utilizzati per la pulizia industriale esiste una peculiare disciplina che, di fatto, permette all'utilizzatore dei medesimi di non essere assoggettato - in qualità di *produttore* dei rifiuti - ai gravosi oneri previsti dalla Parte IV del TUA.

Vediamo, nel dettaglio, di cosa si stratta.

***

2. Sulla peculiare disciplina dei panni tecnici nell'ambito della formula *"usa e restituisci"*

Come sopra annunciato, per i panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari è possibile usufruire di una particolare forma di gestione - cd. formula "*usa e restituisci*" - in forza della quale **un soggetto terzo professionista si occupa:**

i. **di fornire all'utilizzatore – in qualità di proprietario e produttore - dei panni in noleggio;**
ii. **della raccolta dei medesimi presso la sede dell'utilizzatore stesso - effettuando il relativo imballaggio conformemente alla normativa ADR – trasportandoli presso il proprio impianto;**
iii. **del lavaggio degli stessi;**
iv. **della successiva riconsegna degli stessi all'utilizzatore,**

In particolare, ciò che caratterizza la formula "*usa e restituisci*" in esame è che **i panni tecnici utilizzati sono, di fatto, esclusi dal regime dei *rifiuti*.**

Ed invero, il 20 gennaio 2004 è stato stipulato un "*ACCORDO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTRO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO, IL MINISTRO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE E MEWA S.R.L. per promuovere la prevenzione della produzione dei rifiuti attraverso lo svolgimento di operazioni di lavaggio dei panni tecnici per le pulizie industriali al fine di*

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

7 In particolare, in virtù del *principio della corresponsabilità* ogni soggetto coinvolto nella filiera del rifiuto (e, quindi, anche il *detentore*) risponde, oltre che della propria attività, anche degli eventuali illeciti commessi dai soggetti che precedono o seguono il proprio intervento e che siano riscontrabili con la diligenza professionale richiesta dall'attività svolta.

consentirne l'utilizzo ripetuto per la loro funzione originaria, nonché di consentire la corretta gestione ed il recupero, ove possibile, dei rifiuti derivanti dalle operazioni di lavaggio" ove è stato chiaramente sancito che il sistema "***usa e restituisci***" **dei panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari** – come sopra illustrato - "***non è assoggettato al regime dei rifiuti in quanto non ricorre "il fatto", la "volontà", o "l'obbligo" di disfarsi e non vengono elusi i principi e gli obiettivi delle direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE***".

In sostanza, alla luce di tale accordo, **i panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari attraverso la formula "*usa e restituisci*" non rappresentano rifiuti e, conseguentemente, non sono soggetti alla relativa disciplina di cui alla Parte IV del TUA.**

In particolare, infatti, precisando che:

- "*la Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea, con note del 15 gennaio 1999 e del 1 ottobre 2002, ha precisato che, fino a che i panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari rimangono nell'ambito della formula "usa e restituisci" tra la società ed i suoi clienti, **tali panni non costituiscono rifiuti in base alla normativa comunitaria**, in quanto anche il cliente che, nell'ambito del contratto di noleggio, restituisce il panno ai fini del lavaggio non se ne disfa, né intende disfarsene, né deve disfarsene*";
- "*in linea con quanto stabilito dalla Commissione **il lavaggio dei panni tecnici di pulizia, unitamente alle attività ad esso accessorie, viene considerato in tutta l'Europa come attività industriale non rientrante nella gestione dei rifiuti**; in tal senso è la prassi operativa seguita dalle autorità preposte nei vari paesi europei*";
- "*analizzando il sistema approntato dalla società Mewa srl, la DG Ambiente ha evidenziato che **nel circuito organizzato i panni sporchi restituiti per essere puliti non rientrano nella nozione di rifiuto**, dovendosi escludere sia la configurabilità delle attività di lavaggio come recupero, sia la volontà di disfarsi del bene*";
- "*la D.G. Ambiente della Commissione Europea, riportando i principi espressi dalla Corte di Giustizia nelle sentenze Arco e Palin, ha precisato che, considerandosi come rifiuto ciò che residua quando si effettua la lavorazione di una sostanza o un oggetto (ed è diverso da prodotto finale del processo manifatturiero), **il materiale pulito e destinato a un ulteriore utilizzo non può essere ritenuto un rifiuto bensì proprio il prodotto finale che il processo manifatturiero si propone direttamente di produrre***";

l'accordo in esame ha chiarito che "***in conformità ai citati pareri della DG Ambiente, tale sistema non è assoggettato al regime dei rifiuti in quanto non ricorre "il fatto", la "volontà", o "l'obbligo" di disfarsi e non vengono elusi i principi e gli obiettivi delle direttive 75/442/CEE e 91/156/CEE***".

Ed infatti, ai sensi dell'art. 2 "***le attività indicate nel presente accordo** e svolte nel rispetto di quanto quivi disposto, in conformità con le precisazioni effettuate nelle note della DG Ambiente del 15 Gennaio 1999 e del 1 ottobre 2002, in allegato, **non sono considerate attività di gestione dei rifiuti** per le ragioni esposte in premessa*".

*

Ciò posto, è evidente, quindi, che l'accordo in esame – originariamente sottoscritto tra i due Ministeri e la società Mewa srl, ma aperto *anche* alla successiva adesione di qualsiasi soggetto che svolge, o sia interessato, ad un'attività analoga a quella in commento:

- nella misura in cui considera i panni tecnici destinati al lavaggio quali ***beni*** (e non rifiuti),

chiaramente **qualifica le attività di lavaggio dei medesimi quale mero *riutilizzo*** il quale, infatti, ai sensi dell'art. 183 co. 1 lett. r) del TUA è quella operazione per mezzo della quale prodotti ***che non sono rifiuti*** vengono ***reimpiegati*** per la medesima finalità per la quale erano stati concepiti.

Alla luce di quanto previsto dall'accordo in esame, dunque, può legittimamente affermarsi che **nell'ambito della formula "usa e restituisce" oggetto del presente approfondimento l'utilizzatore dei panni tecnici è esonerato da qualsiasi responsabilità ed onere incombenti sul *produttore* dei rifiuti – come disciplinati dalla Parte IV del TUA.**

Ed invero, come appena illustrato, **nel sistema "*usa e restituisci*"**, i panni sporchi restituiti per essere puliti non rientrano nella nozione di rifiuto – bensì devono essere qualificati al pari di altri beni - di talché **l'utilizzatore non è soggetto alla gravosa disciplina di cui alla Parte IV del TUA e, quindi, alle responsabilità del *produttore* dei rifiuti** (come illustrate nel capitolo precedente).

***

3. Sulla validità dell'accordo e sugli obblighi del cliente/utilizzzatore

Posto quanto sopra, è innanzitutto opportuno evidenziare che l'accordo in esame – sinteticamente esaminato nel capitolo precedente - trova il proprio fon-

damento nell'art. 177[8] co. 5 del TUA il quale, infatti, prevede espressamente che per conseguire le finalità e gli obiettivi previsti in materia ambientale lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti locali possono adottare ogni opportuna azione ed avvalersi, ove opportuno, di "***accordi di programma***", di contratti di programma o di protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici o privati.

Ciò premesso, occorre ulteriormente verificare se l'accordo in esame – stipulato il 20 gennaio 2004:

i. sia attualmente in vigore - e, quindi, ancora valido;
ii. nonché l'efficacia del medesimo – ovverosia nei confronti di quali soggetti è efficace.

Orbene, relativamente al punto ***sub-i*** è opportuno richiamare l'art. 12 (*Durata dell'accordo*) dell'Accordo, il quale prevede espressamente che "*il presente accordo entra in vigore al momento della prima sottoscrizione, ha durata di anni quattro e sarà* ***tacitamente rinnovato per uguali periodi in assenza di contrarie manifestazioni di volontà delle parti****. La volontà contraria al rinnovo dovrà essere comunicata alle altre parti, opportunamente motivata, a mezzo atto notificato almeno un anno prima della scadenza attraverso ufficiale giudiziario*".

Ciò posto, deve evidenziarsi che **tale accordo** - non essendo intervenuto alcun recesso da parte dei soggetti aderenti - è attualmente **ancora in vigore e, quindi, concretamente valido**.

D'altra parte, tale circostanza è chiaramente confermata dal fatto che sul sito del Ministero dell'Ambiente è presente un'apposita sezione dedicata all'"*Accordo di Programma per le operazioni di lavaggio dei panni tecnici per le pulizie industriali*" – **concretamente aggiornata** - in cui è presente, tra le altre cose, l'elenco delle imprese aderenti, dal quale si evince che l'ultima adesione risale al 2017.

Pertanto, posto che il contratto in esame si rinnova tacitamente ogni quattro anni – sin dal gennaio 2004 – è evidente che allo stato attuale il medesimo è in vigore, con l'ultimo rinnovo che risulta esser avvenuto nel gennaio 2016.

In merito, invece, al punto ***sub-ii*** occorre rimarcare che **l'accordo in commento** – che, appunto, esclude i panni tecnici utilizzati per la pulizia di macchinari attraverso la formula "*usa e restituisci*" dalla disciplina dei rifiuti – **ha efficacia nei confronti di tutti i *soggetti aderenti***, intesi ai sensi dell'art. 2 come "*qualsiasi soggetto (persona fisica o giuridica) che svolge o sia interessato ad un'attività oggetto del presente accordo e che aderisca ad esso in un momento successivo alla prima sottoscrizione*".

In sostanza, **tutte le società che:**

- dopo aver favorevolmente dimostrato al Comitato di Controllo e Vigilanza di cui all'art. 10 l'effettivo interesse ad aderire;
- nonché aver fornito tutta la documentazione tecnica relativa all'attività svolta ed alle connesse autorizzazioni,

hanno concretamente aderito all'accordo (*rectius*, hanno ottenuto l'assenso alla sottoscrizione dell'accordo), **sono legittimate a gestire** – per conto dei propri clienti (con i quali hanno stipulato contratti di noleggio dei panni con la formula "*usa e restituisci*") - **i panni tecnici medesimi, senza essere soggette alla disciplina dei rifiuti** – bensì al pari di qualsiasi altro bene o prodotto.

In sostanza, **le società aderenti all'accordo sono legittimate a gestire i panni tecnici** utilizzati per la pulizia di macchinari nell'ambito del sistema definito dall'accordo medesimo - ovverosia **quali non rifiuti**.

*

Infine, si ritiene opportuno verificare gli obblighi – ivi compreso, quello di vigilanza – eventualmente incombenti sui clienti/utilizzatori, ovverosia sui soggetti che, ai sensi dell'art. 3 dell'Accordo, sottoscrivono il contratto di noleggio con le società aderenti all'accordo medesimo.

A tal fin occorre richiamare le pertinenti disposizioni dell'accordo. Orbene:

- l'art. 5 prevede che "*il Cliente è un* ***semplice detentore*** *dei panni tecnici di pulizia ed* è obbligato a restituirli al proprietario, al termine del contratto, nella stessa quantità affidata.
- *I rapporti con il cliente sono regolati da condizioni generali che prevedono addebiti o penali nel caso di restituzione di panni in quantità inferiore a quelli noleggiati e contengono l'espresso divieto per il cliente di provvedere al lavaggio dei panni sporchi direttamente o tramite un sistema di lavaggio diverso da quello gestito dalla società proprietaria […]*";
- l'art. 6 stabilisce che "*il proprietario procede alla raccolta e al trasporto dei panni tecnici sporchi dal cliente allo stabilimento di lavaggio curando l'osservanza della vigente normativa ADR per il trasporto di merci pericolose […]*";
- l'art. 8 chiarisce che "*il lavaggio di panni tecnici deve avvenire nel rispetto delle seguenti modalità generali […]*";

8 Art. 177 (*Campo di applicazione*) del TUA.

di *Niky Sebastiani*

- l'art. 10 puntualizza che "***La vigilanza ed il controllo sull'esatto adempimento di quanto previsto dal presente accordo e dai relativi allegati sono demandati ad un Comitato*** *composto da […]*
  Il Comitato svolge le seguenti funzioni: ***controllo dell'attuazione dell'accordo e degli obblighi ad esso relativi anche a mezzo indagini e sopralluoghi diretti o delegati presso lo stabilimento*** *[...]*
  Ove ravvisi ed accerti inadempienze o difformità addebitabili ad una delle parti firmatarie*, rispetto agli impegni assunti con il presente accordo, il Comitato provvederà ad intimare alla medesima di conformarsi a quanto convenuto nel tempo più breve possibile […]*";
- infine, l'art. 11 prevede che "*I proprietari firmatari del presente accordo* ***si impegnano a garantire il controllo ed il monitoraggio dei flussi di panni noleggiati ai clienti e successivamente restituiti*** *[…]*".

Dalla lettura delle disposizioni richiamate emerge che **il "*cliente*"** di cui all'art. 3 ha *esclusivamente* l'obbligo di restituire i panni al proprietario nella stessa quantità affidata e di non lavare direttamente i medesimi (o attraverso un sistema alternativo a quello gestito dalla società proprietaria), ma **non ha alcun onere di vigilanza in ordine al rispetto, da parte del proprietario dei panni, delle condizioni previste dall'accordo in esame** (ed invero, tale compito è espressamente attribuito al Comitato di Controllo e Vigilanza di cui all'art. 10).

Ed infatti, le sanzioni correlate alla violazione – da parte del proprietario dei panni - delle disposizioni dell'accordo in commento **ricadono *esclusivamente* su tale soggetto** (e non già anche sui clienti/utilizzatori).

Pertanto, nell'ambito del sistema oggetto dell'accordo in esame ***non*** trova applicazione il *principio della corresponsabilità*, in virtù del quale ogni soggetto coinvolto nella filiera di un determinato oggetto o sostanza risponde, oltre che della propria attività, anche degli eventuali illeciti commessi dai soggetti che precedono o seguono il proprio intervento e che siano riscontrabili con la diligenza professionale richiesta dall'attività svolta.

D'altra parte, oggetto dell'accordo in commento non sono rifiuti (campo di effettiva applicazione del citato *principio della corresponsabilità*), bensì veri e propri beni.

***

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto argomentato può sinteticamente affermarsi che nonostante ai sensi della disciplina ordinaria prevista dalla Parte IV del TUA, sull'utilizzatore dei panni tecnici impiegati per la pulizia industriale - in qualità di relativo *produttore* – incombono tutti gli oneri e responsabilità connesse alla corretta gestione dei rifiuti, è tuttavia possibile usufruire di una particolare forma di gestione espressamente riconosciuta dall'ordinamento - cd. formula "*usa e restituisci*" – che, di fatto, permette di considerare tali panni come *non rifiuti* e, quindi, di esonerare l'utilizzatore da qualsiasi responsabilità ed onere incombenti sul *produttore* dei rifiuti.

Ad avviso dello scrivente tale formula rappresenta una ***soluzione assolutamente efficace e conveniente*** soprattutto per gli operatori che, nell'ambito della propria attività non producono rifiuti, ad eccezione dei panni tecnici usati – ovvero per quelli che producono esigui quantitativi di rifiuti tra cui, appunto, i panni tecnici usati.

Ed invero, tali operatori, nonostante producano esclusivamente (o quasi) rifiuti costituiti da panni tecnici usati sono, di fatto, soggetti a tutti i gravosi oneri previsti dalla Parte IV del TUA - soprattutto nel caso in cui i medesimi siano pericolosi – che, proprio in ragione degli esigui quantitativi di rifiuti prodotti – rappresentano spesso un onere gestorio eccessivamente gravoso e sproporzionato.

Per tali ragioni, soprattutto per gli operatori in esame, si evince l'utilità e la convenienza di aderire, per quanto concerne la gestione dei panni tecnici, al sistema "*usa e restituisci*".

Alla luce della dimostrata utilità della formula in esame, ad avviso dello scrivente è certamente auspicabile la creazione di ulteriori sistemi - analoghi a quello oggetto del presente approfondimento - estesi non solo ai panni tecnici usati, bensì anche ad **altri beni quotidianamente utilizzati dagli operatori che, allo stato attuale, al termine del loro impiego, rappresentano rifiuti**.

La centrale a biomasse nel Parco Nazionale del Pollino: direttiva habitat e specie prioritarie; screening o v.i.a.; e della VINCA scaduta, quid juris?

di *ANGELO CALZONE*
Avvocato

ABSTRACT

Un progetto atto ad incidere negativamente su un sito natura 2000, nel quale si trovano habitat o specie prioritarie, è ammesso soltanto se vi sono motivi imperativi di rilevante interesse pubblico che riguardano la salute umana e la sicurezza pubblica oppure superano le conseguenze positive per l'ambiente o ancora se, prima dell'autorizzazione, la Commissione Europea esprime un parere sull'iniziativa prevista.

Il progetto della centrale Enel avendo una potenza termica di 157 MW termici e ricadendo in una area naturale protetta, il Parco Nazionale del Pollino, (dove le soglie dimensionali sono ridotte del cinquanta per cento) doveva essere necessariamente assoggettato alla procedura di V.I.A e non alla sola verifica di assoggettabilità.

Secondo il regolamento della Regione Calabria, la Vinca ha la durata di cinque anni. Nel 2015, anno del rilascio dell'A.U., questa era abbondantemente scaduta e, pertanto, andava rifatta. Pena l'illegittimità dell'autorizzazione unica.

IN SINTESI

- **Era possibile nel 2015 autorizzare un impianto di produzione di energia con una potenza di 157 MW termici all'interno di un S.I.C, che ospita *una specie prioritaria come la lontra*?**
- **Solo quando: *"Possono essere addotte considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico"* (par. 4, art. 6 Direttiva Habitat).**
- **Era sufficiente lo screening di VIA? O era necessaria la VIA?**
- **Sono sottoposti a VIA, secondo le leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV (art. 7 TUA), tra questi gli impianti per la produzione di energia elettrica, con potenza termica complessiva superiore a 150 MW (all.3, lett.c). In un'area naturale protetta, le soglie dimensionali sono ridotte del 50%. Era, pertanto, obbligatoria la V.I.A.**
- **E se la Vinca è scaduta prima del rilascio dell'A.U., il procedimento va riattivato.**

di *Angelo Calzone* AUTORIZZAZIONE

La centrale del Mercure sita nel Comune di Laino Borgo (CS) è entrata in funzione negli anni sessanta. Originariamente era predisposta per il funzionamento a olio combustibile denso e lignite ed era composta da due sezioni di cui la n. 1 è stata bloccata in data 1 maggio 1997, mentre la n. 2 era già stata disattivata e dichiarata dimessa l'1 ottobre 1993.

Enel, nel 2000, ne ha proposto la riconversione a biomasse e,dopo un lungo contenzioso-ancora in corso- la centrale **ha ripreso a funzionare a gennaio 2016** con una potenza installata di 41 MW elettrici (157 MW termici) che la rende, nel suo genere, una delle più grandi d'Europa.

Il Parco Nazionale del Pollino è stato istituito nel 1993. Nel 2007, l'Unione Europea (UE) ha istituito due Zone di Protezione Speciale (ZPS) che lo comprendono completamente.

La centrale sorge sulle rive del fiume Mercure-Lao. L'area è habitat di specie vegetali ed animali protette, alcune delle quali in via di estinzione, come la rarissima lontra (*specie prioritaria).*

L'iter amministrativo è iniziato nel 2000. La prima autorizzazione rilasciata dalla Regione Calabria, è stata annullata dal Consiglio di Stato (sentenza dell'1 agosto 2012 n. 4400/2012). Stessa sorte ha subito la seconda autorizzazione, annullata con sentenze 1180/2013 e n. 1181/2013 del dicembre 2013 dal TAR Calabria, sede di Catanzaro.

La terza ed ultima autorizzazione è stata rilasciata, il 24/11/2015, dalla Regione Calabria ed è stata anch'essa impugnata. Attualmente la vicenda si trova *sub iudice,* avanti al Supremo Collegio della G.A., del quale aspettiamo di conoscere la decisione.

Nel frattempo, proviamo a rispondere ad alcune domande. La prima: è possibile, realizzare un impianto come quello in questione con una potenza di 41 MW elettrici e 157 MW termici, all'interno di un sito d'importanza comunitaria nonché zona di protezione speciale, ***in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritaria?***

È evidente che il problema si pone laddove uno studio d'incidenza ambientale abbia rilevato significative incidenze del progetto sull'habitat o sulle specie prioritarie in questione, che impongano - come avvenuto nel caso di specie - una V.inca, poichè in assenza d'incidenze il problema neppure sorge.

E allora, per poter dare una risposta occorre partire dalla normativa europea, che disciplina la valutazione d'incidenza. Il riferimento è l'art. 6, della direttiva 92/43/CEE (cd. Direttiva Habitat) che prevede, per l'appunto, che*: "1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.*

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi ***piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza*** *che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto* ***dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa*** *e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.*

4. (...) ***Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico****".*

Dalla guida all´interpretazione dell´articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE apprendiamo che la realizzazione di piani o progetti atti ad incidere negativamente su questi siti può essere giustificata soltanto **se i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico evocati riguardano la salute umana e la sicurezza pubblica oppure superano le conseguenze positive per l'ambiente o ancora se, prima dell'autorizzazione di un piano o progetto, la Commissione esprime un parere sull'iniziativa prevista.** In altre parole, un danno ai siti sarebbe soltanto accettato come prevalente sul raggiungimento degli obiettivi della direttiva in presenza dei motivi imperativi specifici sopra citati oppure, in alternativa, dopo la salvaguardia procedurale supplementare di una valutazione indipendente a cura della Commissione .

In assenza delle predette condizioni il progetto non sarebbe autorizzabile. **Utilizziamo volutamente il condizionale perché nel contesto di cui stiamo trattando, ciò, invece, è accaduto** (Nel caso di specie, non sussistevano né ragioni di connessione con la salute dell'uomo - anzi! la centrale a biomasse rientra tra quelle insalubri ai sensi del D.M. 05/019/1994, parte prima, lett. c) n. 7), né di connessione con la

sicurezza pubblica o di conseguenze positive di primaria importanza per l›ambiente. Non sussistevano neppure altri motivi di rilevante interesse pubblico che avrebbero reso comunque necessario il previo parere della Commissione Europea, nel caso de quo, del tutto assente).

* * *

Quella appena esaminata, non è, però, l'unica *"discrasia"* del procedimento che ha portato all'autorizzazione della Centrale in questione.

Nel luglio 2007, ENEL ha richiesto l'A.I.A al Dipartimento Politiche dell'Ambiente della Regione Calabria e, conseguentemente, l'attivazione del procedimento di V.I.A. Il nucleo V.I.A-A.I.A del Dipartimento (in data 24/11/08, prot. n. 19381) ha rilasciato parere favorevole di non assoggettabilità con prescrizioni, in merito sia all'A.I.A che alla V.I.A. Successivamente, sempre presso la Regione Calabria, Dipartimento Politiche dell'Ambiente, al fine del rilascio definitivo dell'A.I.A-V.I.A, si è proceduto a indire una nuova Conferenza di Servizi, riunitasi il 03/08/09, il 21/10/09 e il 16/02/10.

In tale ultima data, la conferenza è stata rinviata "*a data da destinarsi*" e non risulta essere mai stata più riconvocata. Pertanto, **eccetto il semplice parere negativo di non assoggettabilità del Nucleo V.I.A – A.I.A, non c'è agli atti del procedimento alcun altro provvedimento che possa considerarsi equivalente all'A.I.A o alla Valutazione d'impatto ambientale.** Nonostante proprio quest'ultima sia considerata requisito indispensabile dall'art. 12, comma 4, del dlgs 387/2003 (l'art. 14, comma 13 delle Linee guida, contenute nel D.M. 10 settembre 2010, stabilisce: "**gli esiti delle procedure di verifica di assoggettabilità *o di valutazione di impatto ambientale sono contenuti in provvedimenti espressi e motivati che confluiscono nella conferenza dei servizi***"), che disciplina il procedimento di rilascio del titolo autorizzativo per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

Tuttavia, anche in assenza di V.I.A, in data 24/11/2015, con Decreto n.13359, il Dirigente Del Settore Attività Produttive ed Energia Sostenibile della Regione Calabria ha rilasciato ad ENEL l'Autorizzazione Unica per la riattivazione della Centrale del Mercure

A questo punto il quesito che ci si pone è il seguente: ma nel caso di specie era sufficiente per consentire l'autorizzazione della Centrale de quo, il semplice parere di non assoggettabilità a V. I. A? o sarebbe stato necessaria la Valutazione d'Impatto Ambientale, considerato, tra l'altro, che si tratta di un impianto di una certa potenza elettrica e termica, da attivare all'interno di un'area naturale protetta, nonché sito rete natura 2000?

L'art. 7 del TUA (applicabile *ratione temporis*) stabilisce che "*Sono sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al presente decreto*". L'allegato III, alla lett. c) - applicabile anch'esso ratione temporis- prevede che sono sottoposti a VIA regionale: …."*c) **Impianti termici per la produzione di energia elettrica, vapore e acqua calda con potenza termica complessiva superiore a 150 MW***".

La centrale del Mercure ha una potenza termica di 157 MW termici e di conseguenza rientra pienamente nella casistica in questione e lo rientra, ancora di più se si tiene conto che il comma 8, dell'art. 6, d.lgs 152/del 2006 (applicabile, anch'esso, *ratione temporis*) prevede **per i progetti di cui agli allegati III e IV, ricadenti all'interno di aree naturali protette, che le soglie dimensionali, ove previste, sono ridotte del cinquanta per cento.**

A ciò si aggiunga che quanto è stato autorizzato non è una modifica ad un impianto esistente - per la quale sarebbe stata sufficiente la mera verifica di assoggettabilità a V.I.A - ma l'esercizio di un impianto nuovo. Secondo il Decreto Legislativo 59/2005, del 18/02/2005 si considera impianto nuovo "*un impianto che non ricade nella definizione di impianto esistente*" mentre si definisce: "*impianto esistente: un impianto che, al 10 novembre 1999, aveva ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie all'esercizio, o il provvedimento positivo di compatibilità ambientale, o per il quale a tale data erano state presentate richieste complete per tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo esercizio, a condizione che esso sia entrato in funzione entro il 10 novembre 2000*". I successivi interventi legislativi (d.lvo 128/2010 e, in ultimo, d.lvo 46/2014) che hanno modificato l'art. 5 del dlgs 152/2006, lett. i quinques) e i sexies), fornendo la nuova definizione di *installazione* (non si parla più d'impianto), non hanno fatto altro che confermare, spostando in avanti il limite temporale, tale accezione.

Di tal chè possiamo senz'altro affermare che la c.d. Centrale del Mercure è da considerarsi, a tutti gli effetti, un nuovo impianto (o meglio installazione), in quanto, soltanto nel 2000, Enel ha presentato all'Ente Parco un progetto di riconversione a biomasse della sezione 2 della vecchia centrale, che era completamente inattiva fin dal 1997. La prima autorizzazione per l'avvio dei lavori viene, infatti, rilasciata solo nel giugno 2002 mentre l'effettivo, continuativo funzionamento della centrale risale al gennaio 2016.

Ne discende che il progetto in discussione **doveva essere necessariamente assoggettato (oltre che alla procedura di A.I.A) alla procedura di V.I.A e non invece alla sola verifica di assoggettabilità a VIA (c.d. screening),** così come è stato fatto.

Si tenga presente, infine, che il procedimento e il

provvedimento di valutazione d'impatto ambientale sono autonomi e cronologicamente antecedenti a quello volto al rilascio dell'autorizzazione unica, ex art. 12 d.lgs. 387 2003. Il provvedimento di VIA non è, inoltre, altrimenti fungibile e costituisce presupposto indefettibile dell'A.U..

* * *

E veniamo, infine, al problema della Valutazione d'Incidenza Ambientale. In ambito nazionale, la valutazione d'incidenza viene disciplinata dall'art. 6 del **DPR 120/2003** (G.U. n. 124 del 30 maggio 2003) che ha sostituito l'art.5 del **DPR 357/1997** (legge di recepimento della direttiva europea che ha trasferito nella normativa italiana i paragrafi 3 e 4 della direttiva *"Habitat"*).

L'art. 5 del **DPR 357/1997**, stabilisce che: " *i proponenti di interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito,* ***ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi, presentano, ai fini della valutazione di incidenza, uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi espressi nell'allegato G, i principali effetti che detti interventi possono avere sul proposto sito di importanza comunitaria, sul sito di importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi.***"

La valutazione di incidenza, se correttamente realizzata ed interpretata, costituisce lo strumento per garantire, dal punto di vista procedurale e sostanziale, il raggiungimento di un rapporto equilibrato tra la conservazione soddisfacente degli habitat e delle specie e l'uso sostenibile del territorio. Essa **si qualifica come strumento di salvaguardia, che si cala non solo nel particolare contesto di ciascun sito, ma che lo inquadra nella funzionalità dell'intera rete natura 2000.**

Il dpr 357/97 stabilisce che: "*ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4,* ***le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza,*** *definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all' allegato G….,*". E ancora "*L'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento* ***acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza****, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi*".

Con deliberazione della giunta regionale del 4 novembre 2009, n. 749 la Regione Calabria ha proceduto all'approvazione del Regolamento della Procedura di Valutazione di Incidenza. All'art. 5, comma 2, del suddetto regolamento si legge che " *i proponenti di progetti che interessano in tutto o in parte o che comunque pur ricadendo all'esterno del perimetro del sito possono avere incidenza sui siti Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri progetti devono presentare uno studio di incidenza, secondo i contenuti di cui all'allegato b del presente regolamento*".

L'istruttoria si conclude, secondo l'art. 8 (reg. citato), con il parere del nucleo Via- VAS – IPPC e dopo sessanta giorni con il provvedimento di compatibilità del dirigente generale. L' art. 8, comma 5 del suddetto regolamento stabilisce che" nel caso di valutazione di incidenza positiva**, il provvedimento rilasciato dall'autorità competente ha validità di 5 anni.**

Ebbene, l'autorizzazione unica impugnata è stata emessa **a distanza di più sette anni dal rilascio della Valutazione d'incidenza ambientale da parte del Regione Basilicata del 13.10.2008 e a distanza di otto anni dal rilascio della valutazione di incidenza ambientale da parte della Regione Calabria, avvenuta con decreto n. 536 del 8.2.2007, quando cioè entrambi le valutazioni d'incidenza ambientale erano abbondantemente scadute e, dunque, tamquam non essent.**

È evidente, pertanto, come sarebbe stato necessario, in assenza di proroga, prima di emettere **il provvedimento di autorizzazione impugnato procedere ad effettuare un nuovo studio d'incidenza e ove necessario una nuova valutazione d'incidenza ambientale, allo stato del tutto mancante.** È, infatti, il caso di ricordare che nella fattispecie ci troviamo di fronte ad una centrale alimentata a biomasse inserita nella zona 2 del perimetro del Parco Nazionale del Pollino, individuato dalla Comunità Europea con codice IBA195 (Important Bird Area), e ricompreso nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette del Ministero dell'Ambiente e del Territorio, nonché all'interno della **ZPS *"Pollino Orsomarso"* IT9310303,** e comunque limitrofo alla riserva naturale EUAP0055 *"Riserva naturale Valle del Fiume Lao"*, **al sito SIC IT9310025 *"Valle del Fiume Lao"***, alla ZPS IT9310026 *"Valle del Fiume Lao"*, all'IBA144 *"Alto Ionio Cosentino"*.

Non c'è dubbio, quindi, che quanto accaduto nel corso del procedimento autorizzativo infici in modo insanabile il provvedimento finale, che ha dato il via libera alla messa in funzione dell'impianto Enel.

Si tratta di un *"pasticciaccio brutto"* dagli effetti deleteri sia da un punto di vista giuridico che ambientale. C'è da augurarsi che la giustizia risolva al più presto la *vexata questio*, con una pronuncia che ristabilisca certezza nel diritto e fiducia nell'agire della p.a. e assicuri la necessaria protezione di quei beni ambientali di valore supremo, fin troppo spesso vituperati.

CLASSIFICAZIONE di *Valentina Bracchi*

Guida pratica alla gestione delle taniche di plastica dei detergenti usati nei servizi di pulizia

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

ABSTRACT

Le imprese che svolgono attività di pulizia utilizzano prodotti (quali detergenti o solventi), solitamente contenuti in taniche di plastica che, una volta svuotate del loro contenuto possono intraprendere due strade alternative: essere riutilizzate, ovvero essere avviate a recupero/smaltimento.

Con il presente contributo ci si propone di fornire una breve guida pratica per la gestione delle taniche esitanti dall'attività di pulizia, sia come *non rifiuti* (in caso di riutilizzo), che come *rifiuti*.

IN SINTESI

- **Dall'attività di pulizia (svolta quale attività di servizio), esitano potenzialmente taniche vuote in plastica, che hanno contenuto i prodotti per la detersione;**
- **le taniche di plastica esitanti dall'attività di pulizia, sono riconducibili alla definizione di *imballaggio*, quali *imballaggi primari* ed astrattamente alla definizione di *imballaggio riutilizzabile*;**
- **allorché le taniche non siano più idonee al riutilizzo o l'impresa non intenda riutilizzarle, le stesse dovranno considerarsi rifiuti e, come tali, saranno soggette alla disciplina di cui alla parte IV del TUA;**
- **le taniche in questione, esitando da attività di servizio risultano riconducibili ai *rifiuti speciali*, ma sono astrattamente assimilabili ai *rifiuti urbani* essendo *rifiuti da imballaggio primario*;**
- **la differente qualificazione come *urbani* (*rectius* assimilati) o *speciali*, determina a carico del produttore, oneri di gestione completamente diversi.**

di *Valentina Bracchi* CLASSIFICAZIONE

1. Sul riutilizzo delle taniche *non rifiuto*

Preliminarmente occorre rammentare che un bene è soggetto alla disciplina di cui alla parte IV del D.Lgs. 152/2006 allorché diventi rifiuto, definito, ai sensi dell'art. 183 co.1 lett. *a)* come "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*" e quindi, fintanto che il detentore non voglia disfarsi di una determinata sostanza od oggetto e non abbia l'obbligo di farlo, si è in presenza di un bene, non soggetto, come tale, alla normativa sui rifiuti.

Le taniche di plastica esitanti dall'attività di pulizia, sono riconducibili alla definizione di *imballaggio*[1], quali *imballaggi primari*[2] ed astrattamente alla definizione di *imballaggio riutilizzabile*, che pertanto diventa rifiuto solo quando cessa di essere riutilizzato, conformemente al disposto di cui alla lett. *i)* del comma 1 dell'art. 218 TUA, ai sensi del quale, per riutilizzo si intende: "*qualsiasi operazione nella quale l'imballaggio concepito e progettato per poter compiere, durante il suo ciclo di vita, un numero minimo di spostamenti o rotazioni è riempito di nuovo o reimpiegato per un uso identico a quello per il quale è stato concepito, con o senza il supporto di prodotti ausiliari presenti sul mercato che consentano il riempimento dell'imballaggio stesso; tale imballaggio riutilizzato diventa rifiuto di imballaggio quando cessa di essere reimpiegato*".

Qualora pertanto le taniche siano potenzialmente riutilizzabili e l'impresa adotti un modello di gestione dei propri "*vuoti*" volto, appunto, al riutilizzo - mediante ri-riempimento con prodotti della medesima composizione - e non abbia quindi l'intenzione (né l'obbligo), di disfarsene, l'effettivo riutilizzo delle taniche per il medesimo scopo per cui sono state concepite dà piena attuazione ai criteri di priorità dettati nell'ambito della disciplina sulla gestione dei rifiuti.

Il *riutilizzo* comporta che le taniche diventino *rifiuto* solo allorquando cessino di essere reimpiegate, e, sino a quel momento, deve ritenersi esclusa l'applicazione della normativa sui rifiuti.

***

2. Sulla gestione delle taniche *rifiuto*

Nel momento in cui le taniche non siano più idonee al riutilizzo o l'impresa non intenda riutilizzarle, saranno soggette alla disciplina sui rifiuti, di cui alla parte IV del TUA.

Occorre pertanto analizzare la normativa sul punto, al fine di verificare le modalità

**

2.1. Sulla classificazione

Preliminarmente, stante la riconducibilità delle taniche in questione, agli imballaggi, occorre precisare che, per *rifiuto da imballaggio*, ai sensi della lettera *f)* del comma 1 dell'art. 218 TUA, si intende: "*ogni imballaggio o materiale di imballaggio, rientrante nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 183, comma 1, lettera a), esclusi i residui della produzione*" e che le attività di gestione del *rifiuto da imballaggio* sono quelle di cui all'art. 183 TUA.

Tanto premesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 184 del D.lgs. 152 del 2006, i rifiuti vengono classificati:

- secondo l'*origine*, in *urbani*[3] e *speciali*[4];
- secondo le *caratteristiche di pericolo*, in *pericolosi* e *non pericolosi*[5].

Ebbene, a tal proposito si evidenzia che i rifiuti esitanti dall'attività di *pulizia*, debbono essere annoverati nella categoria dei *rifiuti speciali* – e segnatamente nell'art. 184, comma 3, lett. *f)* – in quanto "*rifiuti derivanti da attività di servizio*".

Purtuttavia trattandosi di rifiuti di *imballaggio primario*, gli stessi potrebbero essere ricondotti nell'ambito dei rifiuti urbani assimilati, ai sensi dell'art. 184 co. 2, lett. *b)*[6], qualora il Regolamento Comunale/Locale ne permetta l'*assimilazione*.

Nello specifico, trattasi di *rifiuti di imballaggio* in plastica e, quanto al codice CER che il produttore - nell'effettuare la *classificazione*[7] - dovrà assegnare ai rifiuti in questione, gli stessi (in base alle caratteristi-

1 Art. 218, comma 1 lett. a) D.Lgs. 152/2006 "*imballaggio: il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo*".

2 Art. 218, comma 1 lett. b) D.Lgs. 152/2006 "*imballaggio per la vendita o imballaggio primario: imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore*".

3 Cfr. art. 184, comma 2 D.Lgs. 152/2006

4 Cfr. Art. 184, comma 3 D.Lgs. 152/2006

5 Cfr. art. 184, comma 1 D.Lgs. 152/2006: "*1. Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.*"

6 Art. 184 (*classificazione*), comma 2, lett. *b)* D.Lgs 03 aprile 2006 n. 152.

7 Invero, le *premesse all'allegato D* alla *Parte IV* del TUA – così come introdotte dal D.L. n. 91, convertito con L. 116 del 2014 (nonché Reg. UE 1357 del 2014; Decisione n. 955 del 2014) - prevedono che "*1. La classificazione dei*

che di pericolo[8] dei prodotti che hanno contenuto), potranno essere ricondotti:

- se *non pericolosi*, al CER 15 01 02 (imballaggi di plastica), o al CER 10 01 06 (imballaggi misti);
- se *pericolosi*, al CER 15 01 10* (imballaggi contenenti residui di sostanze pericolose o contaminati da altre sostanze).

**

2.2. Sull'assimilazione

La disciplina dell'assimilazione dei rifiuti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 198 TUA[9], rientra tra le competenze comunali, nei limiti dei criteri dettati dall'art. 195, comma 2, lett. *e),* il quale, stabilisce che è competenza statale "*la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro novanta giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani*".

Ad oggi, tuttavia non è stato ancora emanato il previsto provvedimento statale nonostante il trascorso del termine (ordinatorio).

Nell'attesa, si deve pertanto fare riferimento alle norme pregresse in tema di assimilazioni e quindi ai criteri forniti con deliberazione dal Comitato interministeriale per i rifiuti del 27 luglio 1984[10], la quale - per quel che qui interessa - ammette l'assimilazione degli imballaggi in plastica[11].

Si dovrà, pertanto, guardare al *regolamento del comune* territorialmente competente onde comprendere sulla base di quali presupposti si possa procedere a tale assimilazione, e quindi alla gestione di tali rifiuti attraverso il servizio pubblico di raccolta.

Si precisa, in ogni caso, che l'assimilabilità dovrà essere valutata caso per caso posto che, sussiste una potenziale contaminazione degli imballaggi dei prodotti per pulizia, con sostanze pericolose, che dovrà essere verificata di volta in volta in base alle caratteristiche di pericolosità del prodotto contenuto.

In assenza dei requisiti per l'assimilazione, le taniche vuote derivanti dalle attività di pulizia, devono essere considerate come *rifiuti speciali,* con tutte le conseguenze di ordine pratico - in tema di gestione - che da tale classificazione discendono.

**

2.3. Sulla gestione (trasporto, conferimento, tracciabilità)

La classificazione delle taniche di plastiche esitanti dall'attività di pulizia, come rifiuto *urbano* (*rectius* assimilato) o come *speciale*, determina una diversa modalità di gestione dello stesso ed in particolare:

La riconduzione dei rifiuti in questione nell'ambito degli *speciali* - in caso di mancata rispondenza degli stessi ai criteri di assimilabilità - determina che:

- I rifiuti dovranno **essere conferiti** dal produttore (impresa di pulizia) presso impianti di recupero o di smaltimento all'uopo autorizzati;
- Il produttore potrà effettuare il ***deposito temporaneo*** presso il *luogo di produzione* ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. *bb)* del TUA (laddove non decida di portarlo direttamente a *recupero/smaltimento*).

  Qualora il luogo di produzione non coincida con la sede dell'impresa ma coincida con il "*cantiere*" di pulizia, l'impresa potrà godere del regime derogatorio di cui al comma 4 dell'art. 266 TUA, a condizione che, l'attività di pulizia svolta:
  - sia preordinata a mantenere in efficienza un bene – e, cioè, rappresenti manutenzione ordinaria;
  - non sia possibile/ragionevole/coerente/proporzionato raggruppare i rifiuti in deposito temporaneo presso la sede di produzione degli stessi per ragioni di tempo e/o spazio;
  - dalla medesima esiti un quantitativo modesto di rifiuti tale da poter essere esaurito con un carico ed una "*movimentazione*" unica, attraverso automezzi anche non specificatamente dedicati alla raccolta/trasporto di rifiuti.

  Nel caso ricorrano dette condizioni, pertanto, il luogo di produzione dei rifiuti, potrà essere identificato - oltre che nel luogo di effettivo svolgi-

rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER, applicando le disposizioni contenute nella decisione 2000/532/CE. […]".

8 Di cui all'allegato I della parte IV del D.Lgs. 152/2006.

9 Art. 198 D.Lgs. 152/06: "2. *I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che […] stabiliscono in particolare: […] g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), […]*".

10 Delibera del Comitato Interministeriale del 27 luglio 1984 - "*Disposizioni per la prima applicazione dell'articolo 4 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, concernente lo smaltimento dei rifiuti*".

11 Ai sensi del punto 1.1.1. della citata deliberazione se ne rileva che risultano assimilabili: "*imballaggi in genere (di carta, cartone, plastica, legno, metalli e simili)*".

di *Valentina Bracchi* CLASSIFICAZIONE

mento dell'attività di manutenzione ove possibile - altresì con la sede legale ovvero con il domicilio (inteso come formale unità locale risultante dalla visura societaria).

In tal caso, lo spostamento tra il luogo di effettiva produzione alla sede legale/unità locale più prossima non dovrà essere accompagnato da FIR.

Si ribadisce, a tal proposito, che tale impostazione – nell'incertezza normativa e confusione giurisprudenziale - non è la più garantista, ma solo quella più coerente con l'interpretazione dell'eccezione fornita dall'art. 266 comma 4 del TUA e non elimina in radice possibili contestazioni.

Al più - a fini meramente probatori - potrà essere accompagnato:

- da un documento di trasporto alternativo, anche autonomamente predisposto dallo stesso produttore, atto a dimostrare l'esistenza del *"cantiere"* e del luogo di concentramento locale ove si raggruppano i rifiuti in deposito temporaneo, all'interno del quale il tragitto potrà essere considerato mero spostamento (e non anche *"trasporto"*), ai sensi e per gli effetti dell'art. 266 co 4 del TUA. Sul punto, tuttavia, si evidenzia che parte della giurisprudenza (non condivisa dallo scrivente) è di opinione contraria, in quanto ritiene che nel momento in cui si effettua *"l'instradamento"* si deve già parlare di trasporto e quindi di una attività di gestione dei rifiuti che comporterebbe la necessaria redazione del FIR;
- dal contratto con il cliente/committente (o, comunque, da un documento dal quale si evinca la sua espressa richiesta di usufruire dei servizi) ove emerga che i rifiuti in esame sono esitati esclusivamente dall'attività manutentiva eseguita presso tale soggetto;
- dalla visura societaria dalla quale si evinca che l'oggetto sociale dell'impresa è rappresentato dallo svolgimento di attività manutentiva in senso lato e cioè sia dallo svolgimento di manutenzione domestica che da attività di pulizia domestica.

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

- Il **trasporto** dei rifiuti prodotti dovrà avvenire mediante mezzi iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in categoria 2-*bis*, c.d. *trasporto in conto proprio*, previsto e disciplinato dall'art. 212[12] (*Albo nazionale gestori ambientali*), comma 8, D.Lgs 152/2006. Detta categoria trova la sua *ratio* fondante nella *semplificazione* ed *agevolazione* nella *gestione* dei rifiuti concessa ai *produttori* di *rifiuti speciali non pericolosi* ovvero *pericolosi* che non superano determinate soglie (30 lg/Lt al giorno)[13].
- Quanto ai **documenti che devono accompagnare il trasporto, il produttore dovrà**:
  i. **redigere il formulario** *ex* art. 193[14] del TUA, ai fini del *trasporto*[15] del rifiuto ver-

12 Art. 212 (*Albo nazionale gestori ambientali*), comma 8, D.Lgs 152/2006: "*8. I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno, non sono soggetti alle disposizioni di cui ai commi 5, 6, e 7 a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti. Detti soggetti non sono tenuti alla prestazione delle garanzie finanziarie e sono iscritti in un'apposita sezione dell'Albo in base alla presentazione di una comunicazione alla sezione regionale o provinciale dell'Albo territorialmente competente che rilascia il relativo provvedimento entro i successivi trenta giorni. Con la comunicazione l'interessato attesta sotto la sua responsabilità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 241 del 1990:*
a. la sede dell'impresa, l'attività o le attività dai quali sono prodotti i rifiuti;
b. le caratteristiche, la natura dei rifiuti prodotti;
c. gli estremi identificativi e l'idoneità tecnica dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, tenuto anche conto delle modalità di effettuazione del trasporto medesimo;
d. l'avvenuto versamento del diritto annuale di registrazione di 50 euro rideterminabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto del Ministro dell'ambiente 28 aprile 1998, n. 406.
L'iscrizione deve essere rinnovata ogni 10 anni e l'impresa è tenuta a comunicare ogni variazione intervenuta successivamente all'iscrizione. Le iscrizioni di cui al presente comma, effettuate entro il 14 aprile 2008 ai sensi e per gli effetti della normativa vigente a quella data, dovranno essere aggiornate entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione".

13 Ciò si tramuta, ai fini del completamento della procedura di *iscrizione*, nella non necessità:
- della dimostrazione del possesso della *idoneità tecnica e della capacità finanziaria*;
- della nomina di un *Responsabile Tecnico*;
- della presentazione della *polizza fideiussoria assicurativa* ovvero della *garanzia bancaria*.

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

15 Il *trasporto* deve essere necessariamente effettuato da una ditta che sia iscritta all'*Albo Nazionale Gestori Ambientali*

CLASSIFICAZIONE

di *Valentina Bracchi*

so un impianto di destinazione;

ii. ai sensi del combinato disposto degli artt. 190 co. 1[16] e 189 co. 3[17] del TUA, qualora trattasi di *rifiuti pericolosi*, **tenere un *registro di carico e scarico***;

iii. ai sensi dell'art. 189 co. 3 del TUA, qualora trattasi di *rifiuti pericolosi*, **effettuare la *dichiarazione MUD***;

iv. ai sensi dell'art. 188-*ter* co. 1[18] 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*.

Tuttavia, si segnala che, in data 12 dicembre 2018, il Consiglio dei Ministri ha approvato il Decreto Semplificazioni per il lavoro e lo sviluppo economico che tra le maggiori novità contiene l'abolizione del SISTRI dal 1° gennaio 2019.

---

nella specifica categoria. Si precisa, inoltre, che tale *trasporto* può essere effettuato direttamente dal *produttore*, a condizione che:

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

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

16 Art. 190 (*Registri di carico e scarico*) co. 1 del TUA "***I soggetti di cui all'articolo 189, comma 3 hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti, da utilizzare ai fini della comunicazione annuale al Catasto. I soggetti che producono rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), hanno l'obbligo di tenere un registro di carico e scarico*** *su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti. Le annotazioni devono essere effettuate:*

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

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

18 Art. 188-ter co. 1 del TUA "***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*** *e gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali pericolosi a titolo professionale compresi i vettori esteri che operano sul territorio nazionale, o che effettuano operazioni di trattamento, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti urbani e speciali pericolosi, inclusi i nuovi produttori che trattano o producono rifiuti pericolosi. […]*".

*

La riconduzione dei rifiuti prodotti nell'ambito dei *rifiuti assimilati agli urbani* - determina che:

- i rifiuti prodotti dovranno essere **conferiti** alternativamente presso:
  i. Il *gestore del servizio pubblico*, ai sensi dell'art. 188, comma 3, lett. *a)*. La classificazione dei rifiuti prodotti come *urbani* comporta che il *produttore* si libera degli obblighi inerenti la *gestione* dei rifiuti mediante il conferimento degli stessi al *Gestore del servizio pubblico*. Ai sensi dell'art. 188 (*responsabilità della gestione dei rifiuti*), comma 3, del TUA infatti: "*la responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa: a) in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta*". La norma sopra citata prevede, quindi, la possibilità per il *produttore* di adempiere ai propri obblighi mediante il conferimento dei rifiuti al *gestore del servizio pubblico*. A tal proposito si sottolinea che spesso è lo stesso *gestore* a disciplinare tale conferimento, mediante apposita regolamentazione;
  ii. i *centri di raccolta comunali* (c.d. CERD), ai sensi dell'art. 1 del D.M. 08.04.2008. Il produttore potrà altresì decidere di conferire gli sfridi tessili anche presso i Centri di Raccolta Comunali. Ai sensi del Paragrafo 4.2., Punto 20, dell'Allegato I al D.M. del 08.04.2008 infatti, nei Centri di Raccolta "*potranno essere conferite le seguenti tipologie di rifiuti […] abiti e prodotti tessili (codice CER 20 01 10 e 20 01 11)*";
  Il conferimento presso il *Centro di Raccolta*, è regolamentato dal combinato disposto delle prescrizioni contenute nell'art. 183 (*definizioni*), comma 1, lett. *mm)*[19] del TUA e del D.M. 08 aprile 2008[20]. Tali norme, nello specifico e per quel che qui interessa, prevedono che:
  - è possibile il conferimento presso i *Centri di Raccolta* unicamente dei "*rifiuti urbani e assimilati elencati in allegato I, paragrafo 4.2.*";
  - tali rifiuti possono essere conferiti unicamente dalle utenze (*rectius* dal *produttore giuridico*), ovvero dagli altri soggetti tenuti al ritiro dalle utenze domestiche (*rectius* il *gestore del servizio pubblico* e i *terzi* da questo incaricati).
- quanto ai **documenti che devono accompagnare il trasporto** invece:
  i. nel caso di conferimento al *Gestore del Servizio Pubblico*, la loro movimentazione non dovrà essere accompagnata da *FIR*, ai sensi dell'esclusione prevista dall'art. 193, comma 4, del TUA.
  ii. Nel caso di conferimento presso i centri di raccolta la loro movimentazione non dovrà essere accompagnata da *FIR*, in quanto ha ad oggetto *rifiuti urbani* ed è diretta verso un punto di *raccolt*a, non configurandosi quindi ancora una attività di *trasporto* dei rifiuti.

***

CONCLUSIONI

Alla luce di tutto quanto sopra premesso e considerato, si può affermare che le taniche di plastica per i prodotti da pulizia sono imballaggi primari, astrattamente riutilizzabili che diventano rifiuto solo quando cessano di essere reimpiegate, pertanto anche in accordo ai criteri di priorità dettati nell'ambito della disciplina sulla gestione dei rifiuti, le stesse potranno essere riutilizzate per il medesimo scopo tramite ri-riempimento.

Le taniche di plastica destinate invece a smaltimento sono rifiuti di imballaggio che, in via generale ed astratta, sono riconducibili all'interno della categoria dei *rifiuti speciali*, purtuttavia, in quanto rifiuti di imballaggi primari, gli stessi possono essere assimilati agli urbani qualora il Regolamento Comunale/Locale ne permetta l'*assimilazione*.

Purtuttavia non può tacersi che sussite una potenziale contaminazione degli imballaggi con sostanze pericolose, che dovrà essere verificata di volta in volta in base alle caratteristiche di pericolosità del prodotto contenuto.

In caso di mancata rispondenza ai criteri di assimilazione previsti dal Regolamento comunale/locale applicabile, le taniche vuote esitanti dall'attività di pulizia dovrebbero essere gestite come rifiuti speciali, pena l'applicabilità della sanzione di cui all'art. 256 TUA.

19 Art. 183 (*definizioni*), comma 1, lett. *mm)* del TUA: "*mm) «centro di raccolta»: 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*".

20 D.M. 08 aprile 2008 (*Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche*).

Sulla configurabilità di un danno erariale in conseguenza di sanzioni amministrative in materia ambientale

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

ABSTRACT

L'irrogazione di sanzioni amministrative in materia ambientale nei confronti di soggetti dipendenti di enti pubblici, può comportare profili di responsabilità diversa ed ulteriore rispetto alla mera solidarietà tra soggetto contravventore ed ente di appartenenza di cui all'art. 6, terzo comma, della Legge 24 novembre 1981, n. 689.

Laddove, infatti, il contravventore operi all'interno di un ente pubblico – a seguito del pagamento della sanzione amministrativa da parte dell'ente obbligato in solido – si potrebbe prefigurare anche una responsabilità erariale del soggetto avente un rapporto di pubblico impiego o servizio.

Dopo aver ricondotto ad unità gli orientamenti esistenti in materia, la giurisprudenza contabile ha preso atto delle indicazioni pervenute dal legislatore al fine di chiarire se, ed entro quali limiti, sia possibile far rispondere tale soggetto del danno cagionato all'amministrazione di appartenenza.

IN SINTESI

- **A fronte dell'irrogazione di una sanzione amministrativa in materia ambientale nei confronti di un soggetto avente un rapporto di pubblico impiego o servizio con un ente pubblico, l'ente potrà essere chiamato a rispondere solidalmente ai sensi dell'art. 6, co. 3, L. 689/1981;**
- **laddove ciò avvenga, l'amministrazione potrà anzitutto agire in via di regresso per l'intero nei confronti del soggetto contravventore;**
- **in alternativa, sarà invece esperibile un'azione per danno erariale da parte della competente Procura regionale della Corte dei Conti;**
- **nel merito, tuttavia, con D.L. 1 luglio 2009, n. 78, il legislatore ha fatto propria la *cd. concezione patrimoniale allargata* in conseguenza della quale dovrà tenersi conto non solo del danno patito dall'amministrazione di appartenenza, ma anche dei vantaggi patrimoniali goduti da altre amministrazioni.**

di *Luca Perri* RESPONSABILITÀ

1. Inquadramento

A fronte della violazione della normativa in materia ambientale è possibile rinvenire molteplici forme di responsabilità. Si distinguono, più nel dettaglio:

- ***sanzioni amministrative*** per l'autore materiale di violazioni aventi natura amministrativa (ad es. quelle di cui all'art. 258 D.lgs. 152/2006), cui si affianca una responsabilità solidale dell'ente di appartenenza;
- ***sanzioni penali*** per l'autore del reato (come quelle previste dall'art. 256 D.lgs. 152/2006).

Quando si ha a che fare con un ente privato, a queste forme di responsabilità si aggiunge, in presenza di specifici illeciti[1], la peculiare forma di ***responsabilità amministrativa dipendente da reato*** di cui al D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Tale responsabilità, tuttavia, è espressamente esclusa per lo Stato, gli enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici ed altri enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale[2].

In tale ultima situazione, tuttavia, laddove l'ente di appartenenza abbia patito un danno – si pensi al caso in cui sia stato quest'ultimo a pagare, quale obbligato in solido, la sanzione amministrativa comminata per l'errata tenuta del registro di carico e scarico di cui all'art. 258, co. 2 D.lgs. 152/2006 – si apre anche la possibilità di una **responsabilità amministrativa dell'autore della violazione nei confronti dell'ente di appartenenza.**

Al netto di responsabilità di tipo disciplinare e/o dirigenziale, che fuoriescono dall'ambito della presente ricognizione, è allora opportuno comprendere quando sia ravvisabile una responsabilità del pubblico dipendente o incaricato nei confronti dell'ente di appartenenza.

In via di principio e di prima approssimazione, l'autore dell'illecito potrà essere ritenuto responsabile nella duplice declinazione di:

- una ***responsabilità civile*** nei confronti dell'ente che, in quanto obbligato in solido e a seguito di pagamento della sanzione irrogata, agisca ***in regresso*** nei confronti del soggetto contravventore;
- una ***responsabilità amministrativa***, per il danno erariale cagionato all'ente di appartenenza, eventualmente azionata dalla competente Procura regionale della Corte dei Conti.

Tali responsabilità, tuttavia, non possono dirsi sempre sussistenti ed anzi, a monte, sarà opportuno effettuare una distinzione a seconda della natura penale o amministrativa dell'illecito in parola.

***

2. Illeciti aventi natura penale

Laddove l'illecito commesso abbia natura penale, il *principio di personalità* che connota questa forma di responsabilità, consacrato dall'art. 27, comma 1, della Costituzione, impone che a rispondere sia esclusivamente colui il quale (persona fisica) ha posto in essere l'illecito.

Il *principio di personalità della responsabilità penale*, per altro, vale tanto per le sanzioni privative della libertà personale (reclusione ed arresto), quanto per quelle di natura pecuniaria (multa e ammenda)[3].

Tale considerazione esclude in radice una qualsiasi responsabilità in solido dell'amministrazione d'appartenenza per le sanzioni pecuniarie ricollegabili ad illeciti aventi natura penale (anche nella misura in cui l'ente pubblico, almeno in linea tendenziale, non è soggetto passibile di sanzione ai sensi del D. Lgs. 231/01).

***

3. Illeciti aventi natura amministrativa

Con riferimento ad **illeciti aventi natura amministrativa**, invece, è opportuno svolgere alcune considerazioni in ordine al riparto delle responsabilità sussistenti.

A fronte dell'accertamento di una sanzione amministrativa di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689, infatti, l'organo accertatore potrà individuare:

- non solo e non tanto un "***trasgressore materiale***", ovvero il soggetto, legale rappresentante o dipendente, che con la propria azione od omissione ha determinato il realizzarsi dell'illecito;
- ma anche un ***soggetto obbligato in solido***, individuabile nell'ente giuridico legalmente rappresentato dal trasgressore o al cui interno si sia comunque verificata la violazione contestata[4].

A seguito dell'irrogazione di una sanzione e salvo

Sulla configurabilità di un danno erariale in conseguenza di sanzioni amministrative in materia ambientale

1 Il riferimento è ai cd. reati presupposto che, per quanto concerne la materia ambientale, sono elencati all'art. 25-undecies (*Reati ambientali*) D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.
2 Art. 1 (*Soggetti*), co. 3, D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.
3 Art. 17 *(Pene principali: specie*) c.p.
4 Si veda l'art. 6 (*Solidarietà*) co. 3, della Legge 689/1981.

l'esperimento di azioni di opposizione[5], in mancanza di adempimento spontaneo, **l'amministrazione procedente potrà agire indistintamente tanto nei confronti del *trasgressore materiale*, quanto nei confronti dell'*obbligato in solido***.

La legge, tuttavia, concede all'*obbligato in solido* che abbia pagato, un'***azione di regresso*** per l'intero nei confronti del contravventore materiale[6].

La tendenziale maggiore capienza patrimoniale di un ente giuridico, porta a ritenere che nella maggioranza dei casi ad adempiere per primo sarà proprio l'ente giuridico di appartenenza e non la persona fisica che ha violato la norma.

A seguito del pagamento della sanzione amministrativa, l'ente, in quanto *obbligato in solido* che ha adempiuto all'obbligazione principale, si troverà anzitutto nella possibilità di agire in regresso nei confronti del contravventore.

L'ente pubblico potrà, dunque, agire nei confronti del soggetto *contravventore* per ripetere l'intera somma versata a titolo di sanzione amministrativa.

***

4. La responsabilità amministrativa

A fianco dell'*azione civile di regresso*, per altro, è astrattamente ipotizzabile anche **un'*azione per responsabilità da danno erariale*** da parte della Procura regionale della *Corte dei Conti* per il danno patito dall'amministrazione.

In effetti, almeno in via di prima approssimazione, può ritenersi che il pagamento della sanzione sia idoneo ad arrecare un danno al patrimonio dell'ente pubblico.

Al riguardo, deve anzitutto riferirsi che, laddove l'amministrazione abbia riottenuto quanto pagato agendo in regresso nei confronti del trasgressore, l'azione contabile non avrebbe alcuna ragione d'essere in quanto – come intuibile – un'ulteriore condanna del contravventore avrebbe come paradossale conseguenza un indebito arricchimento dell'amministrazione stessa.

L'ipotesi dell'azione contabile, dunque, avrebbe cittadinanza solo laddove non sia stata fruttuosamente esperita l'azione di regresso di cui all'art. 6, co. 3, L. 689/1981.

Tanto premesso, la *responsabilità amministrativa* è quella forma di responsabilità, ascrivibile ad un pubblico agente che abbia agito con *dolo* o *colpa grave*, derivante dall'aver cagionato un danno suscettibile di quantificazione economica al patrimonio di una pubblica amministrazione[7].

Più in particolare, anche alla luce della Legge 14 gennaio 1994, n. 20[8], si annoverano tra i presupposti indispensabili per l'inverarsi di tale peculiare forma di responsabilità:

- la **natura giuridica pubblica dell'ente danneggiato**, il quale deve avere natura *latu sensu* pubblicistica, così come chiarito anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione[9];
- il **rapporto di impiego** o comunque **di servizio**, intercorrente tra il soggetto che ha cagionato il danno e l'ente danneggiato;
- la presenza di una **condotta imputabile**, consistente in un comportamento, attivo o omissivo, posto in essere in violazione dei doveri di ufficio e comunque collegato all'adempimento degli obblighi di servizio da un nesso di cd. *occasionalità necessaria*;
- l'**elemento soggettivo**, limitato al *dolo* o alla *colpa grave*[10];
- il **danno**, patrimoniale o non patrimoniale, cagionato all'amministrazione[11].

***

4.1. La sussistenza del danno erariale

Quanto al **profilo del danno**[12], conformemente a quanto previsto dal Codice Civile in materia di re-

5 Il riferimento è all'art. 22, L. 24 novembre 1981, n. 689.

6 L'art. 6 (*Solidarietà*), comma 4, esplicita, infatti, come *"chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione"*.

7 Si veda, sulla responsabilità cd. amministrativa o erariale, G. Bottino, *Rischio e responsabilità amministrativa*, in AA. VV., *Percorsi di diritto amministrativo*, Editoriale scientifica, 2017, p. 11; e prima, R. ALESSI, *Responsabilità amministrativa*, in *Noviss. Dig. It.*, 1968, vol. XV, p. 618 e ss.; e, F. GARRI, *Responsabilità amministrativa e contabile*, in *Enc. Giur.*, 1993, vol. XXX.

8 L. 14 gennaio 1994, n. 20, rubricata "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*".

9 Si veda sul punto Cass. civ., sez. un., 15 gennaio 2010, n. 519.

10 La limitazione delle responsabilità alla sola *colpa grave* è volta ad evitare che il timore di responsabilità di tipo amministrativo finisca per determinare timori o rallentamenti nello svolgimento dell'attività amministrativa (così C. Cost., 20 novembre 1998, n. 371).

11 Rileva altresì il danno cagionato, non all'amministrazione di appartenenza, ma ad altra amministrazione (cd. *danno obliquo*).

12 Si tratta invero di un elemento non sacrificabile all'interno di una responsabilità la cui natura, lungi dall'essere unicamente sanzionatoria, ha assunto anche grazie agli interventi legislativi degli anni '90, chiari connotati restitutori e

sponsabilità da fatto illecito[13], il legislatore ha stabilito come nel giudizio di responsabilità debba tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, da altra amministrazione o dalla collettività amministrata[14].

Rileva, dunque, anche in tale sede, il principio della *compensatio lucri cum damno*[15].

Al riguardo occorre riferire come, con riferimento alle *sanzioni amministrative*, si siano a lungo contrapposti due orientamenti della giurisprudenza contabile.

La *prima ricostruzione*, che ritiene comunque sussistente un danno erariale laddove l'ente di appartenenza si sobbarchi il pagamento di una sanzione, è stata più volte confermata dalla giurisprudenza della Corte dei Conti, anche con riferimento alle sanzioni amministrative pecuniarie[16].

All'opposto, per un *diverso orientamento*, in una simile ipotesi non sarebbe possibile rinvenire alcun danno patrimoniale in quanto, al pagamento della sanzione da parte di un ente, corrisponde il simultaneo arricchimento di un altro ente pubblico[17].

A tale ultima interpretazione – fondata su una nozione di bilancio in un qualche modo comune a tutte le amministrazioni – sembrerebbe aver aderito anche il legislatore con la riforma operata con **D.L. 1 luglio 2009, n. 78**, nella parte in cui ha ampliato l'ambito dei vantaggi che è possibile bilanciare con il danno arrecato all'amministrazione di appartenenza.

Più in particolare, **il Legislatore ha espressamente previsto che a rilevare sia non solo il vantaggio procurato all'amministrazione di appartenenza, ma anche quello arrecato ad altre amministrazioni o alla collettività amministrata**[18].

Nonostante i diversi orientamenti di cui si è dato conto, dunque, **all'indomani della novella legislativa, i giudici contabili non hanno avuto dubbi nel considerare insussistente un qualsiasi danno all'erario a fronte del pagamento di sanzioni amministrative di cui alla L. 689/1981.**

Si richiamano, a titolo esemplificativo, due recenti precedenti sul punto.

In **Corte dei Conti, sez. Sardegna, 15 gennaio 2016, n. 5**, a seguito di una sanzione amministrativa irrogata dalla Provincia di Sassari al Comune di Santa Maria Coghinas per irregolarità nel pagamento dell'ICI relativamente ad un impianto termale, i giudici contabili, nella condivisibile premessa "*che l'esborso delle somme in questione ha sicuramente costituito un danno per l'erario provinciale*", ritenevano applicabile il principio della *compensatio lucri cum damno* sull'innegabile presupposto che, tanto il danno quanto il vantaggio, fossero ricollegabili alla medesima condotta.

La compensazione, in particolare, può certamente dirsi operante per le somme versate a titolo di sanzione.

I giudici, tuttavia, affermavano che, "*se il vantaggio di cui si discute è da intendersi come incremento netto del patrimonio dell'ente che ne beneficia*", il principio in parola non è parimenti estensibile alle spese sostenute a titolo di notifica e, soprattutto, a quelle sopportate a titolo di interessi[19].

Ancora, nel caso deciso con ***Corte dei Conti, sez. Lombardia, 19 febbraio 2018, n. 32***, un dipendente del Comune di Como veniva citato in giudizio dalla Procura regionale in quanto il Comune aveva dovuto

di deterrenza (così C. Cost. 20 novembre 1998, n. 371).

13 Il riferimento è all'art. 2056 (*Valutazione dei danni*) c.c., nella parte in cui richiama anche l'art. 1223 (*Risarcimento del danno*) c.c.

14 Così l'art. 1 (*Azione di responsabilità*), comma 1-*bis*, L. 14 gennaio 1994, n. 20.

15 Art. 1223 (*Risarcimento del danno*) c.c.

16 In tal senso Corte dei Conti, sez. Sardegna, 10 novembre 2005, n. 647; Corte dei Conti, sez. Molise, 7 febbraio 1996, n. 38; Corte dei Conti, sez. Sicilia, 28 giugno 2011, n. 2453; Corte dei Conti, sez. Calabria, 12 giugno 2013, n. 210; Corte dei Conti, sez. Lazio, 17 febbraio 2014, n. 164, oltre a Corte dei Conti, seconda sez. centrale d'appello, 21 dicembre 2001, n. 399, a mente della quale la tesi fondata sul sistema di finanza pubblica allargata avrebbe perso di consistenza a seguito delle leggi di riforma degli anni 90, in quanto proprio con tali novelle "*il legislatore non ha accolto questa tesi unitaria, e ha preso in considerazione il danno con riferimento al singolo soggetto*".

17 Così Corte dei Conti, sez. Campania, 19 luglio 2004, n. 1314 e Corte dei Conti, sez. Trento, 16 marzo 2009, n. 18. In tal senso anche Corte dei conti, sez. Sicilia, 26 ottobre 2009 n. 2539; Corte dei Conti, sez. Bolzano, 19 febbraio 2009 n. 29; Corte dei Conti, sez. Campania, 7 aprile 2004 n. 649; Corte dei Conti, seconda sez. centrale d'appello, 15 febbraio 2000 n. 41; Corte dei Conti, sez. Emilia Romagna, 19 aprile 1997 n. 239; Corte dei Conti, sez. Lazio, 19 marzo 1997 n. 23 e Corte dei Conti, seconda sez. centrale d'appello, 26 giugno 1996, n. 51.

18 In una prima accezione non estesa ad enti differenti da quello di appartenenza, il principio della cd. *compensatio lucri cum damno* era stato positivizzato già con Legge 20 dicembre 1996, n. 639. La vigente formulazione, è rinvenibile all'art. 1 (*Azione di responsabilità*), comma 1-*bis*, L. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 17, comma 30-*quater* del D.L. 1 luglio 2009, n. 78.

19 Al riguardo, infatti, i giudici precisano che si tratta comunque non di un guadagno per la diversa amministrazione, ma "*di rimborsi di spese sostenute per la comunicazione degli avvisi di accertamento (nel caso delle spese di noti-*

corrispondere alla Provincia di Como circa 50 mila euro a titolo di sanzione amministrativa.

Confermando l'indirizzo pacificamente sostenuto sia dalla Sezione[20], sia dagli altri giudici contabili[21], il Collegio ha ritenuto che per l'applicazione della peculiare forma di *compensatio* in esame "*si richiede che coesistano un vantaggio patrimoniale per un soggetto pubblico ed una diminuzione patrimoniale per lo stesso o altro soggetto pubblico e si richiede altresì che tali contrapposte posizioni siano eziologicamente collegate da un nesso di simmetrica reciprocità*"[22].

In assenza di prova di ulteriori danni patiti dal Comune per il mancato utilizzo del denaro versato alla Provincia per il pagamento della sanzione[23], la Corte ha dovuto concludere per l'assenza di una qualsiasi lesione della finanza pubblica e per il conseguente rigetto della domanda attorea.

***

CONCLUSIONI

Si può dunque ritenere che, alla luce dell'art. 1, comma 1-*bis*, L. 20/1994, il pagamento di una sanzione amministrativa ad altro ente pubblico non comporta una responsabilità amministrativa del contravventore, venendo a mancare il necessario presupposto del danno erariale, in quanto al pagamento della sanzione da parte di un'amministrazione corrisponde uno speculare introito da parte di altra amministrazione (*cd. concezione patrimoniale allargata*).

Tale responsabilità sarebbe, tuttavia, sussistente:

per le spese sostenute per la notifica dei provvedimenti e per quelle sostenute a titolo di interessi;

oltre che per gli eventuali ulteriori danni subiti dall'ente di appartenenza per via del pagamento della sanzione.

fica) ovvero di risarcimento per il danno derivante da ritardato introito dell'imposta (nel caso degli interessi, di evidente natura moratoria)".

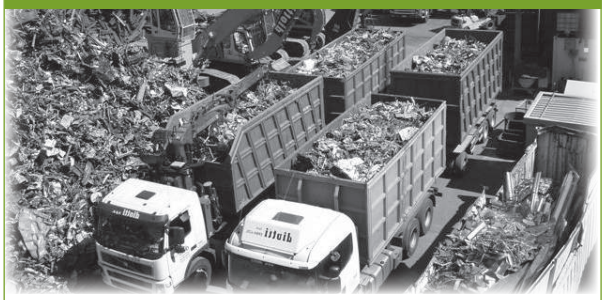
20 Conforme, infatti, il precedente Corte dei Conti, sez. Lombardia, 30 dicembre 2014, n. 234.

21 Di interesse per la *Committente*, il fatto che si sia conformemente espressa anche Corte dei Conti, sez. Veneto, 14 dicembre 2011, n. 700 e, poco prima, Corte dei Conti, terza sez. centrale d'appello, 4 aprile 2011, n. 326.

22 Così Corte dei Conti, sez. Lombardia, 19 febbraio 2018, n. 32, par. 8.

23 "*Né*" – sostengono i giudici – "*vi è inoltre prova da parte della Procura di possibili concreti danni derivanti, sul piano causale, dal mancato utilizzo da parte del Comune delle somme versate alla Provincia a titolo sanzionatorio per altre finalità istituzionali*" (Corte dei Conti, sez. Lombardia, 19 febbraio 2018, n. 32).

CORSO DI FORMAZIONE 2019



IL PRODUTTORE DI RIFIUTI 2.0

Il corso è rivolto a tutti coloro che operano nel settore dei rifiuti ed è pensato per offrire un approfondimento speciale sulla figura del produttore di rifiuti.
Riuscire ad individuare chi è il produttore dei rifiuti equivale ad individuare il responsabile della corretta o meno gestione degli stessi, con una attenta analisi delle deleghe interne, delle esimenti, nonché i limiti alle responsabilità e dunque alle sanzioni.
L'analisi sarà in linea con tutta la normativa ambientale applicabile nonché con le novità che hanno caratterizzato il 2018: dalle **modifiche TARI alla soppressione del Sistri**, con il ritorno alla sola tracciabilità cartacea. In particolare, per la *tariffa* ci soffermeremo delle *esenzioni*, *agevolazioni* e *riduzioni* in favore del produttore dei rifiuti.
La giornata formativa continuerà, poi, con un approfondimento sulle responsabilità e sul sistema sanzionatorio applicabile al produttore di rifiuti.
Nella parte finale del corso è previsto un ampio spazio riservato ai casi concreti e alle vostre domande.

LE NUOVE DATE

MILANO
27 Marzo 2019
BOLOGNA
28 Marzo 2019
ROMA
9 Aprile 2019

COSTO DEL CORSO

149,00 (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

4.

SOMMARIO

- **4.1. Tribunale**
  a cura di *Giovanna Galassi* 1119
  - 4.1.1. Penale 1120
  - 4.1.2. Amministrativo 1124
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 1127
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 1128
- **4.2. Il punto sull'Albo**
  - **4.2.6. Chiarimenti sui requisiti minimi per l'iscrizione in categoria 1: deliberazione n. 7 del 21 novembre 2018 e circolare n. 153 del 7 dicembre 2018 dell'Albo**
    di *Giulia Todini* 1132
- **4.3. Quesiti**
  a cura dello Studio Legale
  Carissimi Avv. Daniele & altri STP 1135
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
  - **4.4.6. Gravi illeciti professionali tra tassatività ed esemplificazione**
    Nota alla sentenza del TAR Sicilia, Sez. II, del 22 ottobre 2018, n. 2148
    di *Lucia Giulivi* 1158

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** 1120
  - 4.1.1.37. Cass. Pen., Sez. III, del 30 ottobre 2018, n. 4969 1120
  - 4.1.1.38. Cass. Pen., Sez. III, del 19 ottobre 2018, n. 47712 1120
  - 4.1.1.39. Cass. Pen., Sez. III, del 15 ottobre 2018, n. 46728 1121
  - 4.1.1.40. Cass. Pen., Sez. III, del 9 ottobre 2018, n. 45272 1121
  - 4.1.1.41. Cass. Pen., Sez. III, del 1 ottobre 2018, n. 43160 1122
  - 4.1.1.42. Cass. Pen., Sez. III, del 1 ottobre 2018, n. 43172 1122
  - 4.1.1.43. Cass. Pen., Sez. III, del 29 agosto 2018, n. 39203 1123
  - 4.1.1.44. Cass. Pen., Sez. III, del 28 agosto 2018, n. 39032 1123

- **4.1.2. Amministrativo** 1124
  - 4.1.2.35. Tar Veneto, Sez. I, del 5 novembre 2018, n. 1025 1124
  - 4.1.2.36. Tar Campania, Napoli, Sez. VII, del 17 ottobre 2018, n. 6042 1124
  - 4.1.2.37. Cons. Stato, Sez. IV, dell'8 ottobre 2018, n. 5761 1125
  - 4.1.2.38. Tar Sicilia, Sez. I, del 5 settembre 2018, n. 1765 1125
  - 4.1.2.39. Tar Piemonte, Sez. I, dell'11 settembre 2018, n. 1001 1126
  - 4.1.2.40. Tar Sicilia, Catanzaro, Sez. I, del 5 settembre 2018, n. 1764 1126

- **4.1.3. D.Lgs. 231/01** 1127
  - 4.1.3.11. Cass. Pen., Sez. VI, del 4 settembre 2018, n. 39914 1127
  - 4.1.3.12. Cass. Pen., Sez. VI, dell'8 agosto 2018, n. 38243 1127

- **4.1.4. Corte Giustizia Europea** 1128
  - 4.1.4.26. Corte di Giustizia Europea, Sez. VI, del 18 ottobre 2018, causa C- 669/16 ... 1128
  - 4.1.4.27. Corte di Giustizia Europea, Sez. I, del 17 ottobre 2018, causa C-167/17 1128
  - 4.1.4.28. Corte di Giustizia Europea, Sez. V, del 4 ottobre 2018, causa C-384/17 1129
  - 4.1.4.29. Corte di Giustizia Europea, Grande Sezione, del 25 luglio 2018, causa C-528/16 1129

4.1.1.37. SCARICHI

Art. 257, comma 1 del d.lgs n. 152/06 - Attività di reimmissione in falda di reflui industriali contenenti una concentrazione di sostanze tossiche superiore ai limiti tabellari - Operazioni di messa in sicurezza.

Cass. Pen., Sez. III, del 30 ottobre 2018, n. 4969

Integra il reato di cui all'art. 257, comma 1 del d.lgs n. 152/06 l'attività di reimmissione in falda di reflui industriali contenenti una concentrazione di sostanze tossiche superiore ai limiti tabellari, anche con riferimento alle operazioni di messa in sicurezza e non soltanto nell'ambito dell'attività di bonifica.

4.1.1.38. TRASPORTO

Confisca del mezzo di trasporto – Obbligatoria - Trasporto illecito di rifiuti, di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti od inesatti ovvero con uso di certificato falso durante il trasporto, sia per il reato d'attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Cass. Pen., Sez. III, del 19 ottobre 2018, n. 47712

La confisca dei mezzi di trasporto è obbligatoria, sia nelle ipotesi di trasporto illecito di rifiuti, di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti od inesatti ovvero con uso di certificato falso durante il trasporto, sia per il reato d'attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260, d.lgs. n. 152/2006) ove sia stato commesso mediante l'impiego di mezzi di trasporto. Pertanto, la confisca del mezzo va disposta non solo nella ipotesi di trasporto illecito di rifiuti di cui all'art. 256, di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti, ovvero con uso di certificato falso durante il trasporto, ma anche per le attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti, allorché compiute utilizzando mezzi di trasporto.

SANZIONI 4.1.1.39.

Reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, oggi punito dall'art. 452-*quaterdecies*, c.p. - Reato è abituale.

Cass. Pen., Sez. III, del 15 ottobre 2018, n. 46728

Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, oggi punito dall'art. 452-*quaterdecies*, c.p., prima delineato dall'art. 260, comma 1, d.lgs. 152/2006, deve concretizzarsi in una pluralità di operazioni con allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate, ovvero attività di intermediazione e commercio e tale attività deve essere *"abusiva"*, ossia effettuata o senza le autorizzazioni necessarie (ovvero con autorizzazioni illegittime o scadute) o violando le prescrizioni e/o i limiti delle autorizzazione stesse (ad esempio, la condotta avente per oggetto una tipologia di rifiuti non rientranti nel titolo abilitativo, ed anche tutte quelle attività che, per le modalità concrete con cui sono esplicate, risultano totalmente difformi da quanto autorizzato, sì da non essere più giuridicamente riconducibili al titolo abilitativo rilasciato dalla competente Autorità amministrativa.

Alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge: il reato è abituale dal momento che per il suo perfezionamento è necessaria le realizzazione di più comportamenti della stessa specie.

TERRE E ROCCE 4.1.1.40.

Successione di leggi penali nel tempo - Art. 41 bis comma 2 del D.L. 21 giugno 2013 poi convertito con la legge 9 agosto 2013, n. 98 - Nuova disciplina (più favorevole) delle terre e rocce da scavo.

Cass. Pen., Sez. III, del 9 ottobre 2018, n. 45272

In tema di successione di leggi penali nel tempo, il principio di retroattività della norma favorevole, affermato dall'art. 2, comma quarto,c.p., non si applica in caso di successione nel tempo di norme extrapenali integratrici del precetto penale che non incidano sulla struttura essenziale del reato e quindi sulla fattispecie tipica, ma comportino esclusivamente una variazione del contenuto del precetto, delineando la portata del comando e del conseguente fatto illecito. (Nel caso specifico l'imputato era condannato per il reato di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 2, per avere realizzato un deposito incontrollato di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo derivante da alcuni cantieri. Secondo la tesi ricorrente, avrebbe trovato applicazione la nuova disciplina più favorevole delle terre e rocce da scavo del 2013, nella parte in cui non prevedono più il rigido termine annuale per il riutilizzo delle terre e rocce da scavo - art. 41 bis comma 2 del D.L. 21 giugno 2013 poi convertito con la legge 9 agosto 2013, n. 98 - nel caso in cui l'opera, nella quale il materiale era destinato ad essere utilizzato, prevedesse un termine superiore di esecuzione).

4.1.1.41. **RESPONSABILITÀ**

Direttore dei lavori di un cantiere - Responsabilità della violazione della normativa sui rifiuti.

Cass. Pen., Sez. III, del 1 ottobre 2018, n. 43160

Il direttore dei lavori di un cantiere non è, per ciò solo, responsabile della violazione della normativa sui rifiuti, non essendo ravvisabile a suo carico, a differenza di quanto avviene in materia edilizia, alcun obbligo di vigilanza e denuncia, in quanto il committente di lavori edili, al pari dell'appaltante nell'ipotesi del subappalto, e il direttore dei lavori, non hanno alcun obbligo giuridico di intervenire nella gestione dei rifiuti prodotti dalla ditta appaltatrice o subappaltatrice, né di garantire che la stessa venga effettuata correttamente perché l'obbligo di garanzia in relazione all'interesse tutelato e al corretto espletamento delle operazioni di raccolta e smaltimento dei rifiuti connessi all'attività edificatoria incombe sull'appaltatore dei lavori.

4.1.1.42. **DISCARICA**

Discarica – Nozione - Differenza rispetto a *"smaltimento"* - Reato di cui all'art. 256, comma 3, del d. Igs. n. 152/2006.

Cass. Pen., Sez. III, del 1 ottobre 2018, n. 43172

Nell'ottica del reato di cui all'art. 256, comma 3, del d. Igs. n. 152/2006, la nozione di *"discarica"* e quella di *"smaltimento"*, pur avendo in comune talune operazioni (come il conferimento dei materiali e la loro deposito), presentano caratteri tra loro molto diversi. Mentre nello smaltimento i rifiuti vengono interamente sfruttati a scopo di profitto con specifiche modalità (cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo recupero), viceversa, nella discarica, i beni non ricevono alcun trattamento ulteriore e vengono abbandonati a tempo indeterminato, mediante deposito e ammasso. Ne consegue che si ha quindi discarica abusiva tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, 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.

DEFINIZIONI 4.1.1.43.

***"Pastazzo di agrumi"*- Disciplina in materia di rifiuti – Applicabilità.**

Cass. Pen., Sez. III, del 29 agosto 2018, n. 39203

Anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/06, si applica la disciplina in materia di rifiuti agli scarti vegetali costituiti da resti di agrumi in stato di putrefazione, non essendo qualificabili né come ammendante vegetale semplice, per l'irreversibilità del processo fermentativo, né come ammendante vegetale compostato, attesa la mancanza di un preliminare processo di trasformazione e stabilizzazione.

RESPONSABILITÀ 4.1.1.44.

Reati ambientali - Forza maggiore di cui all'art. 45 c.p. - Inosservanza degli obblighi imposti dalla legge in materia di inquinamento delle acque per difficoltà economiche dell'impresa titolare degli scarichi - Violazione di norme antinfortunistiche.

Cass. Pen., Sez. III, del 28 agosto 2018, n. 39032

Con riguardo ai reati ambientali, non può rientrare tra gli eventi di forza maggiore di cui all'art. 45 c.p. l'inosservanza degli obblighi imposti dalla legge in materia di inquinamento delle acque per difficoltà economiche dell'impresa titolare degli scarichi dato che la forza maggiore si concreta soltanto in un evento, derivante dalla natura o da fatto dell'uomo, che non può essere preveduto o impedito.

Le difficoltà economiche in cui versa il soggetto agente non sono riconducibili al concetto di forza maggiore che postulando la individuazione di un fatto imponderabile, imprevisto ed imprevedibile, esula del tutto dalla condotta dell'agente, sì da rendere ineluttabile il verificarsi dell'evento, non potendo ricollegarsi in alcun modo ad un'azione od omissione cosciente e volontaria dell'agente.

Analoghi principi sono stati affermati in materia di violazione di norme antinfortunistiche.

4.1.2.35 **APPALTI**

"*Modulistica*" messa a disposizione dalla stazione appaltante per la presentazione delle offerte – Lex specialis.

Tar Veneto, Sez. I, del 5 novembre 2018, n. 1025

La "*modulistica*" messa a disposizione dalla stazione appaltante per la presentazione delle offerte non può prevalere sulle prescrizioni della lex specialis.

La modulistica specificatrice non concorre a formare il coacervo di disposizioni costituenti la lex specialis della gara.

4.1.2.36. **COMPETENZA**

Competenza giurisdizionale sulle controversie relative all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria per il prelievo abusivo di acqua dalla condotta idrica comunale.

Tar Campania, Napoli, Sez. VII, del 17 ottobre 2018, n. 6042

La sanzione pecuniaria, disciplinata dalla Legge n. 689 del 24 novembre 1981, costituisce la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto cui è estranea qualunque finalità ripristinatoria o risarcitoria. La commisurazione della misura afflittiva si compie alla stregua di un potere che è ontologicamente diverso dalla discrezionalità amministrativa, che presuppone, invece, una ponderazione di interessi. La sanzione pecuniaria è garantita dai principi di legalità, personalità e colpevolezza e suscettibile di integrale riesame giudiziale (senza alcun limite di merito amministrativo). Sul piano del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, è necessario distinguere tra sanzioni punitive e misure ripristinatorie, riconoscendo solo nel secondo caso la giurisdizione del giudice amministrativo.

Sulla controversia relativa all'irrogazione di sanzione amministrativa pecuniaria per il prelievo abusivo di acqua dalla condotta idrica comunale vige la giurisdizione ordinaria. La sanzione pecuniaria di cui alla L. n. 689 del 1981, infatti, si pone quale reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto ed è priva di finalità ripristinatoria o risarcitoria.

DISCARICA 4.1.2.37.

Mantenimento in sicurezza di una discarica - Modulabilità in base alla tipologia di rifiuto.

Cons. Stato, Sez. IV, dell'8 ottobre 2018, n. 5761

Il conferimento in discarica spezza il nesso di causalità fra conferimento medesimo e successivi esiti inquinanti solo e nei limiti in cui il materiale sversato sia pienamente conforme – per tipologia, quantità e modalità di conferimento – a quello ammesso in discarica.

Il soggetto che sversa in discarica rifiuti non ammessi resta responsabile della futura contaminazione, quand'anche conseguente a percolamento del materiale ivi conferito: l'onere del gestore della discarica di apprestare i convenienti presidi di sicurezza, invero, è predicabile solo in relazione allo specifico rischio di inquinamento derivante dal materiale ammesso in discarica.

L'onere di mantenimento in sicurezza di una discarica è modulabile in base alla tipologia di rifiuto ivi destinato: una discarica deputata ad accogliere dapprima solo *"rottami"*, quindi anche *"rifiuti solidi"* urbani, richiede una soglia di attenzione ben inferiore rispetto ad una discarica invece preposta a ricevere materiale altamente inquinante come le peci clorurate, il cui abusivo conferimento, quindi, lascia in capo al soggetto che vi ha provveduto tutta la responsabilità della conseguente contaminazione. Ciascun Comune determina, in proporzione alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, la tariffa rifiuti da addebitare ad ogni utente.

SCARICHI 4.1.2.38.

Autorizzazione allo scarico - Riconoscimento all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione stessa di dettare idonee e specifiche prescrizioni per periodi di avviamento, arresto o guasti e alla inosservanza delle medesime.

Tar Sicilia, Sez. I, del 5 settembre 2018, n. 1765

Sulla base dell' art. 101, comma 1 del d.lgs n. 152/06 si riconosce all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione che nel caso di specie è l'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana di dettare direttamente con l'autorizzazione allo scarico, *"idonee prescrizioni per periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di guasti nonché per gli ulteriori periodi transitori necessari per il ritorno alle condizioni di regime"* (nell'ipotesi concreta gli interessi pubblici in gioco - tutela dell'ambiente e della collettività – erano tali da giustificare delle prescrizioni sul modus operandi, la cui inosservanza deve determinare l'eventuale rigetto dell'autorizzazione, eventualmente previa indicazione di un termine per adottare le idonee misure di adeguamento e non provvedimenti interlocutori, inidonei a stabilizzare, come necessario in detta materia, gli interessi pubblici coinvolti).

4.1.2.39. **TARIFFA**

Tariffa rifiuti - Ripartizione dei costi del servizio rifiuti tra i Comuni consorziati - Differenza.

Tar Piemonte, Sez. I, dell'11 settembre 2018, n. 1001

La tariffa rifiuti deve essere determinata da ciascun ente locale in modo da coprire tutti i costi afferenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 158 del 1999.

È la tariffa gravante sugli utenti, e non la ripartizione dei costi del servizio rifiuti tra i Comuni consorziati, ad essere soggetta alla disciplina del d.P.R. n. 158 del 1999, che tiene conto dei parametri imponibili *"superficie"* e *"numero di occupanti"*, ripartendo i costi fissi e variabili indicati nel piano finanziario tra utenze domestiche e non domestiche.

La determinazione della ripartizione del costo dei rifiuti tra i Comuni consorziati è rimessa ad una scelta discrezionale dell'assemblea consortile.

4.1.2.40. **BONIFICHE**

Bonifiche e responsabilità della curatela fallimentare

Tar Sicilia, Catanzaro, 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.

RESPONSABILITÀ 4.1.3.11.

Responsabilità degli enti - Specifiche fattispecie incriminatrici previste dagli articoli 24 e seguenti del d.lgs n. 231/01.

La responsabilità degli enti non è ravvisabile in ordine a tutti i reati previsti dal codice penale e dalle leggi speciali, ma si correla alle specifiche fattispecie incriminatrici previste dagli articoli 24 e seguenti del d.lgs n. 231/01. Secondo il disposto dell'articolo 5 del decreto, ai fini della responsabilità della persona giuridica che il reato-presupposto sia stato commesso *"nel suo interesse o a suo vantaggio"* da uno dei soggetti previsti dalla lettera a) della stessa norma, cioè in posizione apicale, ovvero da una persona sottoposta alla direzione o alla vigilanza di una persona in posizione apicale (lettera b). L'ente non è, tuttavia, responsabile se dette persone hanno agito *"nell'interesse esclusivo proprio o di terzi"*.

La persona giuridica è inoltre esente da responsabilità nei casi di cui agli articoli 6 e 7 del decreto, cioè in situazioni nelle quali - semplificando - niente sia ad essa rimproverabile in termini gestionali, organizzativi e/o preventivi.

Cass. Pen., Sez. VI, del 4 settembre 2018, n. 39914

RESPONSABILITÀ 4.1.3.12.

Configurabilità della responsabilità da reato dell'ente - Interesse dell'autore del reato può anche solo coincidere con quello della persona giuridica.

Ai fini della configurabilità della responsabilità da reato dell'ente, l'interesse dell'autore del reato può anche solo coincidere con quello della persona giuridica, alla quale sarà imputabile l'illecito anche quando l'agente, perseguendo il proprio autonomo interesse, finisca per realizzare obiettivamente quello dell'ente.

Cass. Pen., Sez. VI, dell'8 agosto 2018, n. 38243

4.1.4.26. RESPONSABILITÀ

Direttiva 92/43/CEE - Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche.

Corte di Giustizia Europea, Sez. VI, del 18 ottobre 2018, causa C- 669/16

Per elaborare un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria idoneo a portare alla costituzione di una rete ecologica europea coerente di ZSC (zona speciale di conservazione), la Commissione deve disporre di un inventario completo dei siti aventi, a livello nazionale, un interesse ecologico in linea con l'obiettivo della conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della fauna e della flora selvatiche, perseguito dalla direttiva «habitat».

4.1.4.27. AUTORIZZAZIONI

Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti – Diritto di ricorso contro una decisione di autorizzazione – Obbligo di una procedura non eccessivamente onerosa.

Corte di Giustizia Europea, Sez. I, del 17 ottobre 2018, causa C-167/17

L'articolo 10 bis, comma 5, della direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata dalla direttiva 2003/35/CE deve essere interpretato nel senso che l'obbligo, in esso sancito, secondo cui determinate procedure giurisdizionali in materia ambientale non devono essere eccessivamente onerose è privo di efficacia diretta. In caso di mancato recepimento di tale articolo da parte di uno Stato membro, i giudici nazionali di quest'ultimo sono comunque tenuti, quanto più possibile, ad interpretare il diritto interno, a decorrere dalla scadenza del termine previsto per il recepimento di detto articolo, in modo tale che ai soggetti dell'ordinamento non venga impedito di proporre o proseguire un ricorso giurisdizionale rientrante nell'ambito di applicazione dello stesso articolo a causa dell'onere finanziario che potrebbe derivarne.

L'articolo 10 bis, comma 5, della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, deve essere interpretato nel senso che l'obbligo di interpretazione conforme si impone ai giudici di uno Stato membro, quando decidono sulla ripartizione delle spese nei procedimenti giurisdizionali che erano pendenti alla data di scadenza del termine di recepimento dell'obbligo, secondo cui determinate procedure giurisdizionali in materia ambientale non devono essere eccessivamente onerose, previsto dal citato articolo 10 bis, quinto comma, a prescindere dalla data in cui tali spese sono state sostenute nel corso del procedimento di cui trattasi.

L'articolo 10 bis, comma 5, della direttiva 85/337, come modificata dalla direttiva 2003/35, deve essere interpretato nel senso che, in una controversia come quella in esame nel procedimento principale, l'obbligo di interpretazione conforme grava sul giudice nazionale chiamato a pronunciarsi sull'importo delle spese, nei limiti in cui l'autorità di cosa giudicata inerente alla decisione, divenuta definitiva, relativa alla ripartizione delle spese non vi osti, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Non si può ritenere che il requisito di proporzionalità, di cui all'articolo 9 bis della direttiva 1999/62/CE, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, come modificata dalla direttiva 2011/76/UE, possieda effetto diretto.

Il giudice nazionale, in virtù del proprio obbligo di adottare tutte le misure appropriate, di carattere generale o particolare, per garantire il rispetto di tale disposizione, deve interpretare il diritto nazionale conformemente alla disposizione medesima, o, qualora tale interpretazione conforme non risulti possibile, disapplicare ogni disposizione nazionale laddove, nelle circostanze del caso di specie, l'applicazione di tale disposizione conduca ad un risultato contrario al diritto dell'Unione.

TRASPORTO 4.1.4.28.

Trasporto su strada – Disposizioni tributarie – Direttiva 1999/62/CE – Tassazione di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture Obbligo degli Stati membri di stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

Corte di Giustizia Europea, Sez. V, del 4 ottobre 2018, causa C-384/17

L'articolo 2, punto 2, della direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE deve essere interpretato nel senso che gli organismi ottenuti mediante tecniche o metodi di mutagenesi costituiscono organismi geneticamente modificati ai sensi di tale disposizione.

L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, a tale direttiva e alla luce del considerando 17 di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva in parola solo gli organismi ottenuti con tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza.

L'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2002/53/CE relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, come modificata dal regolamento (CE) n. 1829/2003 deve essere interpretato nel senso che sono esentate dagli obblighi previsti da tale disposizione le varietà geneticamente modificate ottenute con tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza.

L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, a quest'ultima, nei limiti in cui esclude dall'ambito di applicazione di tale direttiva gli organismi ottenuti con tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza, deve essere interpretato nel senso che esso non ha come effetto quello di privare gli Stati membri della facoltà di assoggettare siffatti organismi, nel rispetto del diritto dell'Unione, in particolare delle norme relative alla libera circolazione delle merci sancite dagli articoli da 34 TFUE a 36 TFUE, agli obblighi previsti dalla direttiva in parola, o ad altri obblighi.

RESPONSABILITÀ 4.1.4.29.

Direttiva 2001/18/CE – Articoli 2 e 3 – Allegati I A e I B – Nozione di *"organismo geneticamente modificato"* – Tecniche o metodi di modificazione genetica utilizzati convenzionalmente e considerati sicuri – Nuove tecniche e nuovi metodi di mutagenesi – Rischi per la salute umana e l'ambiente.

Corte di Giustizia Europea, Grande Sezione, del 25 luglio 2018, causa C-528/16

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

• **4.2.6. Chiarimenti sui requisiti minimi per l'iscrizione in categoria 1: deliberazione n. 7 del 21 novembre 2018 e circolare n. 153 del 7 dicembre 2018 dell'Albo**
di *Giulia Todini* 1132

Chiarimenti sui requisiti minimi per l'iscrizione in categoria 1: deliberazione n. 7 del 21 novembre 2018 e circolare n. 153 del 7 dicembre 2018 dell'Albo

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

ABSTRACT

Recentemente l'Albo Nazionale Gestori Ambientali – con Deliberazione n. 7 del 21 novembre 2018 e Circolare n. 153 del 7 dicembre 2018 – è intervenuto precisando, in modifica e applicazione di alcune deliberazioni precedentemente emanate, i requisiti per l'iscrizione in categoria 1.

In particolare, quanto:

- **ai criteri e requisiti per l'iscrizione in categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di gestione dei centri di raccolta, previsti nella deliberazione n. 2 del 20 luglio 2009;**
- **al calcolo dei requisiti minimi per l'iscrizione in categoria 1 con riferimento alla deliberazione n. 8 del 12 settembre 2017.**

Di seguito si analizzeranno, dunque, i suddetti interventi chiarificatori.

IN SINTESI

- **L'Albo Nazionale Gestori Ambientali è intervenuto recentemente in materia di requisiti minimi per l'iscrizione in categoria 1, in particolare:**
  - **con Deliberazione n. 7 del 21 novembre 2018 si è intervenuti in modifica dell'art. 1 (requisiti per l'iscrizione) della deliberazione n. 2 del 20 luglio 2009;**
  - **in particolare, si sono adeguate le disposizioni a quanto previsto nelle deliberazioni n. 6 e 7 del 30 maggio 2017 in materia di requisiti necessari per la qualifica di responsabile tecnico;**
  - **con Circolare n. 153 del 7 dicembre 2018 si è precisato quanto previsto nella tab. D6 della deliberazione n. 8 del 12 settembre 2017, per il calcolo dei requisiti minimi per l'iscrizione nella Categoria 1.**

1. Sull'adeguamento dei criteri e requisiti per l'iscrizione in Categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di gestione dei centri di raccolta

Con Deliberazione n. 2 del 20 luglio 2009[1] il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori Ambientali ha stabilito i "*criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo nella categoria 1*[2] *per lo svolgimento dell'attività di gestione dei centri di raccolta*" disciplinandone i requisiti richiesti, le garanzie finanziarie dovute e le disposizioni transitorie.

Segnatamente, all'art. 1 *(requisiti per l'iscrizione)* è previsto che, coloro che intendono iscriversi alla categoria 1 per lo svolgimento dell'attività 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[3];
c) dimostrare la qualificazione e l'addestramento del personale addetto secondo le modalità 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[4];**
e) dimostrare il requisito di capacità finanziaria con gli importi individuati nell'allegato 3.

Con successiva Deliberazione n. 7 del 21 novembre 2018[5] - in commento - è stato previsto un adeguamento dei suddetti requisiti. Invero, si tratta di un adeguamento della disciplina a seguito delle recenti modifiche emanate dall'Albo sulle procedure relative ai requisiti di nomina del responsabile tecnico.

Viene, infatti, modificata la summenzionata lett. *d)* dell'art. 1 facendo riferimento - non più a quanto previsto dalla deliberazione del Comitato nazionale 16 luglio 1999 prot. n. 003/CN/ALBO – ma alla successiva deliberazione n. 6 del 30 maggio 2017[6] prot. n. 7/ALBO/CN.

Come noto[7], infatti, quest'ultima assieme alla deliberazione n. 7 del 30 maggio 2017 hanno apporto rilevanti novità alla figura del responsabile tecnico inserendo l'obbligo di verifiche, sia iniziali che periodiche e disponendo la revisione dei requisiti che ne determinano la qualificazione professionale, utile, al raggiungimento del requisito di idoneità tecnica dell'impresa che intende iscriversi all'Albo.

Pertanto, a tali deliberazioni è necessario far riferimento in materia di requisiti idonei al raggiungimento del titolo di responsabile tecnico.

Per le medesime ragioni con la deliberazione in commento è stato aggiornato anche l'Allegato 2 della deliberazione del 20 luglio 2009 prevedendo – con solo riguardo alla formazione – che "*i corsi di formazione* (per il richiedente l'iscrizione) *sono tenuti dal responsabile tecnico o da docenti in possesso di laurea che abbiano maturato esperienza almeno quinquennale nella disciplina e/o attività di settore oggetto dell'insegnamento, ovvero in alternativa, da docenti muniti di diploma di scuola secondaria di secondo grado che abbiano maturato almeno otto anni di esperienza nella disciplina e/o nell'attività di*

1 Deliberazione 20 luglio 2009 "*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 Ministero 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*" Prot. n. 02/CN/ALBO.

2 La Categoria 1 Albo Nazionale Gestori identifica la "raccolta e trasporto di rifiuti urbani".

3 Deliberazione 20 luglio 2009 - Prot. n. 02/CN/ALBO. Allegato 1:

DOTAZIONI MINIME ADDETTI						
	CLASSE F	CLASSE E	CLASSE D	CLASSE C	CLASSE B	CLASSE A
	< a 5.000 abitanti	<a 20.000e>o = a 5.000 ab.	<a 50.000e>o = a 20.000 ab.	<a 100.000e>o = a 50.000 ab.	<a 500.000e>o = a 100.000 ab.	>o=a 500.000 abitanti
Addetti	1	1	2	3	8	13

4 Deliberazione Albo Nazionale Gestori Ambientali del 16 luglio 1999, n. 3 "*Criteri e modalità di svolgimento dei corsi di formazione per responsabili tecnici. Integrazione della tabella di cui all'allegato B alla deliberazione prot. n. 003 del 17 dicembre 1998*".

5 Deliberazione Albo Nazionale Gestori Ambientali n. 7 del 21 novembre 2018 prot. n. 7/ALBO/CN "*Modifiche alla deliberazione n. 2 del 20 luglio 2009, recante i criteri ed i 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 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 8 aprile 2008, modificato con decreto 13 maggio 2009*".

6 Deliberazione Albo Nazionale Gestori Ambientali n. 6 del 30 maggio 2017 "*Criteri e modalità di svolgimento delle verifiche per i responsabili tecnici di cui all'articolo 13 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 3 giugno 2014, n. 120*".

7 Sul punto "*Il Responsabile Tecnico: nuove prove per i nuovi requisiti*" di C. Fiore in Digesta n. 3/17.

settore oggetto dell'insegnamento".

È stato, di fatto, eliminato - anche in questo caso - il riferimento alla vecchia disciplina prevista dalla deliberazione del 16 luglio 1999 prot. 003/CN/ALBO.

Tali modiche, pertanto, non costituiscono altro che un adeguamento formale – e, conseguentemente, sostanziale - delle deliberazioni dell'Albo a quanto statuito per i nuovi criteri relativi alla figura del responsabile tecnico, date le recenti modifiche dettate dall'esigenza che la qualificazione professionale richiesta al responsabile tecnico in relazione alle diverse attività soggette ad iscrizione sia determinata in base al titolo di studio posseduto e/o all'esperienza professionale maturata e/o alla partecipazione ad appositi corsi di formazione secondo criteri che, da un lato, non ostacolino l'accesso all'attività nelle classi più basse e, dall'altro, valorizzino l'esperienza maturata nei settori di attività più complessi, rispettando, ovviamente, l'obiettivo ed il vincolo di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, nonché la sussistenza della effettiva professionalità richiesta per svolgere la funzione di responsabile tecnico.

***

2. Sulle novità in materia di calcolo dei requisiti minimi per l'iscrizione nella Categoria 1

La circolare dell'Albo del 7 dicembre 2018 n. 153 - in commento – riguarda, invece, specificazioni in merito al solo calcolo dei requisiti minimi per l'iscrizione nella Categoria 1 sottocategoria di cui alla Tab. D6 della deliberazione n. 8 del 12 settembre 2017[8], ovvero "*raccolta e trasporto di rifiuti giacenti sulle aree e strade urbane, extraurbane e autostrade di cui all'art. 184, comma 2, lettera D) D.Lgs. n. 152/06*".

Ed invero, la circolare chiarisce che "*ai soli fini del calcolo della dotazione tecnica per il conseguimento del requisito minimo per lo svolgimento dell'attività prevista dalla sottocategoria di cui alla Tab. D6* ***sono equiparati ai previsti "autocarri" gli autoveicoli per trasporto specifico***[9]".

La circolare precisa, infine, che con l'iscrizione nella categoria 1 per lo svolgimento dell'attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani in una determinata classe è possibile svolgere tutte le attività di cui alla stessa classe o classe inferiore delle singole sottocategorie, compresa la sottocategoria di cui alla Tab. D6.

Tali indicazioni sono state dettate dalla circolare in risposta a questioni pratiche emerse sul calcolo dei requisiti minimi per l'iscrizione, pertanto, contribuiscono a delineare quanto già previsto dalla precedente deliberazione n. 8 del 12 settembre 2017 senza nulla modificare in merito alle indicazioni in essa contenute.

8 Deliberazione Albo Nazionale Gestori Ambientali n. 8 del 12 settembre 2017 "*Modifiche e integrazione alla deliberazione n. 5 del 3 novembre 2016 recante criteri e requisiti per l'iscrizione all'Albo, con procedura ordinaria, nelle categorie 1,4 e 5*".

9 Art. 54 (autoveicoli) D. Lgs. 30 aprile 1992 n. 285 lett. f): "*autoveicoli per trasporti specifici: veicoli destinati al trasporto di determinate cose o di persone in particolari condizioni, caratterizzati dall'essere muniti permanentemente di speciali attrezzature relative a tale scopo*".

4.3.

SOMMARIO

- 4.3.1. - *Definizioni* 1137
- 4.3.2. - *Classificazione* 1138
- 4.3.3. - *Non rifiuti* 1139
- 4.3.4. - *Deposito temporaneo* 1140
- 4.3.5. - *Manutenzioni* 1141
- 4.3.6. - *Responsabilità* 1142
- 4.3.7. - *Tracciabilità* 1143
- 4.3.8. - *Trasporto* 1144
- 4.3.9. - *Autorizzazioni* 1145
- 4.3.10. - *Albo* 1146
- 4.3.11. - *Sanzioni* 1147
- 4.3.12. - *Bonifiche* 1148
- 4.3.13. - *Rifiuti urbani* 1149
- 4.3.14. - *Scarichi* 1150
- 4.3.15. - *Terre e rocce da scavo* 1151
- 4.3.16. - *Discariche* 1152
- 4.3.17. - *Fertirrigazione* 1153
- 4.3.18. - *Competenze* 1154
- 4.3.19. - *Gestione integrata* 1155
- 4.3.20. - *Altro* 1156

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.

Che cosa deve intendersi per *"gestione"* dei rifiuti?

Nel linguaggio comune si suole parlare di *gestione di rifiuti* senza una precisa cognizione dell'ampiezza che tale definizione racchiude.

Ed invero, l'art. 183[1], comma 1, lett. n) d.lgs. 152/06 definisce la "*gestione*" come:

- *la raccolta*
- *il trasporto*
- *il recupero*
- *lo smaltimento dei rifiuti,*

compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario.

Diversamente, ai sensi del medesimo articolo, non costituiscono attività di *gestione dei rifiuti* le operazioni di:

- *prelievo*
- *raggruppamento*
- *cernita*
- *deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi lì hanno depositati.*

Da ciò, emerge come il legislatore abbia con chiarezza delimitato l'ambito di operatività della *gestione di rifiuti* ricomprendendovi tutte quelle operazioni - *raccolta, trasporto, recupero, smaltimento* - specificatamente indicate dal legislatore, le quali, a loro volta, individuano delle attività descritte e caratterizzate nell'art. 183, comma 1 del D. Lgs. n. 152/2006.

Così a titolo semplificativo per *raccolta* si intende: "*il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta … omissis… ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento";* con *smaltimento* si indica *"qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'Allegato B alla parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento".*

Pertanto, per *gestione dei rifiuti* si suole intendere tute quelle procedure e metodologie volte a gestire l'intero processo dei rifiuti, dalla produzione fino alla loro destinazione finale attraverso la *raccolta*, il *trasporto*, il *recupero* e lo *smaltimento* al fine di ridurre gli impatti negativi che i rifiuti - nell'ambito di tutte le suddette operazioni - possano avere sull'ambiente.

Ed invero, sul punto con recente sentenza la Cassazione[2] ha stabilito che la definizione di "*gestione*" fornita dal legislatore al suddetto art. 183 è una definizione ampia, "***che sostanzialmente comprende ogni fase del ciclo dei rifiuti, dal momento della loro produzione alla loro definitiva eliminazione, attraverso l'indicazione delle operazioni che la caratterizzano"***.

Tale definizione, proseguono i giudici della Suprema Corte, va, dunque, "***letta considerando l'insieme delle disposizioni riguardanti la disciplina dei rifiuti e le modalità*** di svolgimento delle varie operazioni, senza ***possibilità*** di scindere e considerare separatamente le singole ***attività*** al fine di sottrarle all'applicazione della normativa di settore**".**

In altre parole, i giudici hanno ritenuto nel caso di specie che le singole inadempienze dagli stessi contestate non venissero qualificate come mere irregolarità, ma riferibili all'insieme delle attività così come previste e contenute nella definizione dell'art. 183, lett. n) d.lgs. 152/06.

In conclusione, poiché la definizione di *gestione dei rifiuti* è di ampio respiro in quanto comprendente plurime attività – *raccolta, trasporto, recupero, smaltimento* - esperibili all'interno dell'intero ciclo di gestione va, dunque, letta considerando l'insieme delle disposizioni riguardanti la disciplina dei rifiuti e le modalità di svolgimento delle varie operazioni nel complesso.

1 Art. 183 (Definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006.

2 Cass. Pen. Sez. III n. 50143 del 7 novembre 2018.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.6.

La liberalizzazione delle miscelazioni non vietate dall'art. 187, c. 1 del TUA (cioè di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità e fra rifiuti non pericolosi) è costituzionalmente legittima?

Il comma 3-*bis* dell'art. 187 del TUA, introdotto dall'art. 49, comma 1 della legge n. 221 del 2015 (c.d. Green Economy) sottraeva ad autorizzazione la miscelazione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità (elencate nell'Allegato I della Parte IV del D.Lgs. 152/2006) e quella fra rifiuti non pericolosi.

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

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

Una tale formulazione ha condotto a ritenere non vietate le miscelazioni tra rifiuti non pericolosi e le miscelazioni tra rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolo.

La Corte Costituzionale[1] ne ha poi dichiarato l'illegittimità[2], in estrema sintesi per tre motivi[3]:

- violazione della direttiva 2008/98 in tema di autorizzazioni per il trattamento dei rifiuti, nella quale rientra anche la miscelazione;
- lesione della competenza regionale in materia di tutela della salute[4];
- lesione della funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti, avente rango costituzionale[5].

Si è dichiarata, dunque, l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge n. 221 del 2015 che aveva introdotto il comma 3-*bis* nell'art. 187.

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

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

3 "*Miscelazione dei rifiuti: gli effetti della incostituzionalità dell'art.49 della legge sulla green economy*" di P. Fimiani in Rifiuti n. 252 luglio 2017.

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

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

Conglomerato bituminoso: quando cessa di essere *rifiuto?*

Il Conglomerato bituminoso è quella sostanza costituita da una miscela di aggregati (materiali rocciosi di diversa granulometria quali *filler,* sabbia e pietrisco) e un legante che viene di norma utilizzato per la realizzazione delle superfici carrabili (strade, piste di atterraggio etc.)

La natura del Conglomerato bituminoso era già stata disciplinata recentemente con il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 28 marzo 2018, n. 69, in vigore dallo scorso 3 luglio, che ha dettato i criteri e le modalità affinché il fresato d'asfalto cessa di essere qualificato come rifiuto in attuazione dell'art. 184-ter del D.Lgs. 152/2006.

Ai sensi dell'Art. 3 del suddetto decreto, infatti.

"Ai fini dell'articolo 1 e ai sensi dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il conglomerato bituminoso cessa di essere qualificato come rifiuto ed e' qualificato granulato di conglomerato bituminoso se soddisfa tutti i seguenti criteri:

a) è utilizzabile per gli scopi specifici di cui alla parte a)dell'Allegato 1;

b) risponde agli standard previsti dalle norme UNI EN 13108-8 serie da 1-7) o UNI EN 13242 in funzione dello scopo specifico previsto;

c) risulta conforme alle specifiche di cui alla parte b) dell'Allegato 1".

Nonostante ciò, però, permanevano incertezze presso gli operatori del settore. Di qui il Ministero dell'Ambiente, con la nota del 5 ottobre 2018 prot. 16293, ha fornito alcuni chiarimenti interpretativi per l'applicazione del D.M. 69/2018.

La nota reca per l'appunto "*Chiarimenti circa l'interpretazione di talune disposizioni di cui al D.M. 28 marzo 2018, n. 69 - Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di conglomerato bituminoso ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".*

La stessa origina dal quesito posto al Ministero con il quale *"è stato richiesto un* ***chiarimento circa il rapporto intercorrente, ovviamente in relazione alla specifica tipologia di rifiuto di cui si discute, tra le disposizioni di cui al D.M. n. 69 e le previsioni di cui al D.M. 05/02/1998*** *"Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22". La risposta a tale quesito sarebbe rilevante in quanto chiarirebbe se l'aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 216 del D.Lgs. n. 152/2006 o dell'istanza di autorizzazione dell'impianto, richiesta dall'articolo 6 del D.M. 69/2018, sia facoltativa o obbligatoria, ovviamente in relazione alla specifica tipologia di rifiuto di conglomerato bituminoso (codice EER 17.03.02)"*[1].

Il Ministero in risposta a tale quesito ha ricostruito, prima, il quadro normativo di riferimento, fondato sull'articolo 184-*ter* del TUA- Cessazione della qualifica di rifiuto – e in attuazione di quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 184-*ter,* dal decreto n. 69, che disciplina la cessazione della qualifica di rifiuto del conglomerato bituminoso.

Il decreto – spiega il Ministero - **ha determinato la cessazione dell'applicazione delle previsioni di cui al D.M. 05/02/1998, ovviamente solo per i rifiuti di conglomerato bituminoso (codice EER 17.03.02).**

Restano valide ed efficaci tutte le disposizioni del D.M. 05/02/1998 inerenti i limiti quantitativi previsti all'allegato 4, le norme tecniche di cui all'allegato 5 ed i valori limite per le emissioni di cui all'allegato 1, suballegato 2, o dalle autorizzazioni concesse ai sensi del Titolo III-bis parte IV e del Titolo I, Capo IV, parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Inoltre, si specifica che il D.M. n. 69 disciplina solo i criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto nelle attività che il D.M. 05 febbraio 1998 prevede al punto 7.6.3 lettere a) b) e c) dell'allegato 1, non potendo, visto il tenore della delega che si legge al comma 2 dell'articolo 184-*ter,* incidere su aspetti, quantitativi e condizioni necessari per poter operare in procedure semplificate di recupero.

In conclusione, quindi, in presenza dei requisiti specificati nel DM n.69 del 28 marzo 2018, il conglomerato bituminoso cessa di essere rifiuto ed a tale rifiuto non si applicano più le previsioni di cui al DM 5 febbraio 1998, di cui però restano valide ed efficaci tutte le disposizioni inerenti i limiti quantitativi previsti all'allegato 4, le norme tecniche di cui all'allegato 5 ed i valori limite per le emissioni di cui all'allegato 1, suballegato 2, o dalle autorizzazioni concesse ai sensi del Titolo III-bis parte IV e del Titolo I, Capo IV, parte IV del TUA.

1 Nota del Ministero dell'Ambiente del 5 ottobre 2018 prot. 16293.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.6.

Quali criteri per definire il deposito come temporaneo, preliminare, incontrollato o discarica abusiva?

La Cassazione[1] è tornata recentemente a pronunciarsi sul *deposito temporaneo* delimitandone i confini in ragione dei requisiti che la disciplina impone.

Come, noto, infatti per *deposito temporaneo* ai sensi dell'art. 183[2] lett. bb) del D. Lgs. n. 152/2006 si indica 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;
- all'organizzazione tipologica del materiale;
- al rispetto delle norme tecniche elencate nel d.lgs. n. 152/2006.

Il *deposito temporaneo* può, dunque, definirsi tale solo se rispetta le condizioni specificatamente individuate dal legislatore e, dunque, si colloca al di fuori della normativa sui rifiuti (salvo gli adempimenti in tema di registri di carico e scarico e del divieto di miscelazione).

Diversamente, in difetto di uno soltanto dei menzionati requisiti il deposito non può ritenersi temporaneo e si pone al limite di ulteriori e diverse classificazioni cui la giurisprudenza ha, nel corso degli anni, fatto esplicito riferimento che necessitano, si evidenzia, di preventiva autorizzazione.

Con la sentenza in commento la Suprema Corte ha chiaramente individuato tali fattispecie in ragione - oltre che dell'assenza delle condizioni del deposito temporaneo – in particolare della finalità insita nel deposito.

Segnatamente, si possono, quindi, individuare in ragione dell'assenza dei presupposti validi per la costituzione di un *deposito temporaneo*:

- ***deposito preliminare***, "*se il collocamento di rifiuti* ***è prodromico a un'operazione di smaltimento*** *che, in assenza di autorizzazione o comunicazione, è sanzionata penalmente dall'art. 256[3], comma 1 del d. lgs. n. 152/2006";*
- ***messa in riserva***, "*se il materiale* ***è in attesa di una operazione di recupero*** *che, essendo una forma di gestione, richiede il titolo autorizzativo, la cui carenza integra gli estremi del reato previsto dall'art. 256, comma 1 del d.lgs. 152/2006";*
- ***deposito incontrollato o abbandono***, *"quando i rifiuti* ***non sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero.*** *Tale condotta è sanzionata come illecito amministrativo, se posta in essere da un privato e come reato contravvenzionale, se tenuta da un responsabile di enti o titolare di impresa";*
- ***discarica abusiva***, "*quando invece* ***l'abbandono dei rifiuti è reiterato nel tempo*** *e rilevante in termini spaziali e quantitativi".*

Tutte le suddette opzioni ricorrono, dunque, differentemente in ragione delle attività che con i rifiuti presenti nel deposito si ha intenzione di svolgere, ovvero nel caso di deposito preliminare, se il collocamento di rifiuti è prodromico ad una operazione di smaltimento; di messa in riserva, quando è in attesa di una operazione di recupero; di deposito incontrollato o abbandono, quando i rifiuti non sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero e, da ultimo, di discarica abusiva, se l'abbandono dei rifiuti è reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi.

La Cassazione rammenta inoltre che l'onere della prova in ordine alla sussistenza delle condizioni fissate dall'art. 183 del d.lgs. n. 152/2006 per la liceità del cd. deposito controllato o temporaneo, grava sul produttore dei rifiuti, in considerazione della natura eccezionale e derogatoria del deposito temporaneo rispetto alla disciplina ordinaria.

In conclusione, qualora il deposito non rispetta tutte le condizioni previste dal legislatore all'art. 183, lett. bb) del D. Lgs. n. 152/2006 non può definirsi temporaneo e, pertanto, a seconda delle attività cui sono destinati i rifiuti, o meglio, in ragione del fine per cui si è costituito il deposito si può alternativamente parlare di deposito preliminare, messa in riserva, deposito incontrollato o abbandono e discarica abusiva.

1 Cass. Pen. Sez. III del 15 ottobre 2018, n. 46699.
2 Art. 183 (Definizioni) del D. Lgs. n. 152/2006.
3 Art. 256 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata) del D. Lgs. n. 152/2006.

La deroga di cui all'art. 266 co. 4 del TUA può essere applicata alle attività di raccolta dei toner esausti per stampanti?

Da sempre, il tema relativo all'applicabilità della deroga prevista dall'art. 266 co. 4 del TUA alle attività di raccolta dei toner esausti per stampanti rappresenta uno dei maggiormente dibattuti nel panorama normativo ambientale.

Sono evidenti, infatti, i benefici - per il soggetto utilizzatore del sistema di stampa elettronica - derivanti dall'applicazione della disciplina in esame.

Nello specifico, invero, in virtù dell'applicazione della disposizione in esame – secondo cui "***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***" – l'utilizzatore del sistema di stampa elettronica non viene più considerato come *produttore* dei toner esausti (che rappresentano, appunto, rifiuti) con conseguente esonero, quindi, da tutti gli oneri – gestori e di tracciabilità - incombenti sul *produttore* dei rifiuti.

Orbene, a far chiarezza sull'applicabilità della deroga in esame alle attività di raccolta dei toner esausti è intervenuto il Ministero dell'Ambiente il quale, infatti, con la nota del 30 giugno 2015[1] ha precisato che l'art. 266 co. 4 del TUA è applicabile a tali attività a condizione che:

i. vi sia un regolare contratto di manutenzione tra il manutentore ed il soggetto committente;
ii. nel contratto di manutenzione sia previsto che:
   - **gli interventi di manutenzione siano eseguiti *esclusivamente* da tecnici incaricati dall'impresa di manutenzione;**
   - la gestione dei rifiuti dell'attività di manutenzione (sostituzione di cartucce per stampanti o toner esausti) prodotti nell'ambito dello stesso sia a carico del manutentore;
iii. i rifiuti dell'attività di manutenzione **non vengano lasciati in stoccaggio temporaneo (rectius, *deposito temporaneo*) presso il cliente.**

Pertanto, alla luce di quanto precisato dal Ministero deve inevitabilmente rilevarsi l'illegittimità (in ordine all'art. 266 co. 4) delle prassi (solitamente) in uso tra i soggetti manutentori i quali, invero, generalmente stipulano contratti ove il Cliente effettua direttamente la sostituzione del toner esausto con contestuale deposito nell'apposito ecobox fornito dal manutentore stesso (costituendo così, a tutti gli effetti, un *deposito temporaneo* di rifiuti) e, a sua volta, con cadenza periodica, il manutentore provvede al mero ritiro di tale ecobox.

In sostanza, tali prassi non configurano una legittima applicazione dell'art. 266 co. 4, essendo in realtà necessario – come precisato dal Ministero – che gli interventi di manutenzione (la sostituzione, appunto, dei toner) siano eseguiti ***direttamente*** dal manutentore ogniqualvolta il Cliente richieda il suo intervento e ***senza*** la costituzione, presso la sede del Cliente stesso, di un *deposito temporaneo* (che, invero, in forza della citata deroga verrà costituito ***esclusivamente*** presso la sede del manutentore).

In conclusione, dunque, la deroga di cui all'art. 266 co. 4 del TUA può essere legittimamente applicata alle attività di raccolta dei toner esausti per stampanti a condizione che: vi sia un regolare contratto di manutenzione tra il manutentore ed il soggetto committente; in tale contratto sia previsto che gli interventi di manutenzione siano eseguiti *esclusivamente* da tecnici incaricati dall'impresa di manutenzione e che la gestione dei rifiuti dell'attività di manutenzione (sostituzione di cartucce per stampanti o toner esausti) prodotti nell'ambito dello stesso sia a carico del manutentore; i rifiuti dell'attività di manutenzione non vengano lasciati in stoccaggio temporaneo (rectius, *deposito temporaneo*) presso il cliente.

1 Nota del 30 giugno 2015 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare – Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento – avente ad oggetto: "*Applicazione art. 266, comma 4 del D. Lgs. n. 152/06*".

4.3.6. RESPONSABILITÀ

4.3.6.6.

Quali sono gli oneri del responsabile dell'inquinamento?

Il soggetto preliminarmente obbligato a provvedere alla *messa in sicurezza*, alla *bonifica* e al *ripristino ambientale* è sempre il *responsabile* della contaminazione, il quale è infatti gravato dell'onere di dare avvio al procedimento di bonifica e comunque di eseguire a proprie spese gli interventi di bonifica[1].

Al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito, ai sensi dell'art. 242 TUA il *responsabile dell'inquinamento* deve, invero, attivarsi attuando tutti gli interventi necessari al fine di contenere le fonti dell'inquinamento e procedere alle misure volte alla bonifica e al ripristino ambientale delle zone inquinate[2].

Non solo, lo stesso è tenuto altresì a procedere all'immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'art. 304, comma 2 del d.lgs. 152 del 2006 il quale, a sua volta, prevede che in presenza di una minaccia imminente di danno ambientale l'operatore interessato debba - prima di approntare le misure di prevenzione e messa in sicurezza del sito - inoltrare apposita comunicazione alle amministrazioni competenti (Comune, Provincia e Regione) ed alla Prefettura entro le 24 ore dalla conoscenza della minaccia, che a sua volta informa il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Nel caso in cui l'operatore non ottemperi all'obbligo di adozione di misure preventive e di messa in sicurezza, ovvero non inoltri la comunicazione prescritta, il Ministero dell'Ambiente irroga una sanzione amministrativa da calcolarsi su ciascun giorno di ritardo.

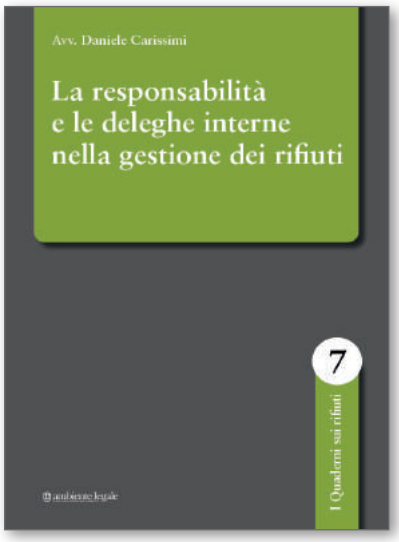
Ed invero, in termini sanzionatori si precisa che l'art .304 prevede che, in caso di contaminazione di un sito, i mancati interventi di cui al comma 1 e l'omessa comunicazione di cui al comma 2 legittimano l'irrogazione, da parte dell'autorità competente o del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del mare, di una sanzione amministrazione di natura economica[3].

L'art 257 prevede inoltre l'applicazione di sanzioni penali per omessa bonifica e per omessa comunicazione ai sensi dell'art. 242.

Al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito, il responsabile dell'inquinamento deve dare pronta comunicazione dell'evento agli enti competenti ed attuare tutti gli interventi necessari al fine di contenere le fonti dell'inquinamento e procedere alle misure volte alla bonifica e al ripristino ambientale delle zone inquinate

"Le responsabilità e le deleghe interne nella gestione dei rifiuti"

Autore: Avv. D. Carissimi



LIBRO 26,00 € · E-BOOK* 18,00 €

*formato digitale per computer e tablet

1 Tar, Campania, Napoli, Sez. I, 8 aprile 2010, n. 1824; Cons, di Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885.
2 E segnatamente il responsabile dell'inquinamento, ai sensi del disposto normativo di cui all'art. 242 "*mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione*".
3 Sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo.

Modulo assenze trasportatori: è ancora obbligatorio?

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 9, comma 1 del D.lgs. 144/2008 *"L'assenza per malattia, per ferie annuali oppure la guida di un altro veicolo escluso dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 561/2006, da parte del conducente nel periodo indicato all'articolo 15, paragrafo 7, del regolamento (CEE) n. 3821/85, deve essere documentata attraverso il modulo in formato elettronico e stampabile previsto dall'articolo 11, paragrafo 3, della direttiva 2006/22/CE, elaborato dalla Commissione europea e riportato in allegato alla decisione 2007/230/CE della Commissione, del 12 aprile 2007, che deve essere compilato in ogni sua parte."*.

Ai sensi di tale normativa, pertanto, il soggetto trasportatore è tenuto, prima dell'effettuazione di un nuovo trasporto, a compilare un apposito modulo atto a giustificare il periodo di inattività dal lavoro inteso come ferie, malattia, congedo, guida di un altro veicolo, impegnato in un lavoro diverso dalla guida ovvero disponibile ma non alla guida (c.d. per l'appunto modulo assenze).

Ciò premesso occorre tuttavia specificare che a seguito dell'entrata vigore del Regolamento CE 165/2014 la compilazione del c.d. Modulo Assenze non risulta più obbligatoria. Ed invero, ai sensi dell'art. 34 comma 3 del citato Regolamento: *"Gli Stati membri non impongono ai conducenti l'obbligo di presentazione di moduli che attestino le loro attività mentre sono lontani dal veicolo."*.

Sulla base di tale norma e sulla conseguente applicazione della stessa, successivamente, si è espresso il Ministero dell'Interno mediante apposita circolare N. 300/A/5933/16/111/20/3 del 01/09/2016, nella quale lo stesso afferma testualmente che: *"L'art, 34 del Regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, ha previsto che gli Stati membri non possano imporre ai predetti conducenti l'obbligo di presentazione di moduli che attestino la loro attività mentre sono lontani dal veicolo. La Commissione Europea […] ha chiarito che la redazione del modulo di controllo previsto dall'art. 9 del Decreto legislativo n. 144/2008 non sia più obbligatoria dopo l'entrata in vigore delle disposizioni del Regolamento UE/165/2014. In altri termini, la Commissione Europea invita gli Stati membri ad accettare il citato modulo per giustificare le assenze in esso in indicate, senza tuttavia renderlo obbligatorio e sanzionare i conducenti che ne fossero sprovvisti. Con la presente circolare si ribadisce, pertanto, l'inapplicabilità delle sanzioni già previste dall'art. 9, commi 4 e 5, del decreto legislativo 4 agosto 2008, n. 144, ferma restando la facoltà dell'impresa di trasporto di redigere il modulo in esame, da esibire in sede di controllo in una prospettiva di collaborazione per chiarire le eventuali assenze nell'arco dei ventotto giorni."*.

Con ciò a dire pertanto che, nulla vieta all'autista di compilare il Modulo assenze per mera comodità o al fine di dimostrare di aver adempiuto alle registrazioni cui è obbligato (e che, attualmente è un onere che viene assolto mediante l'utilizzo del *cronotachigrafo*), tuttavia l'azienda non è più obbligata alla redazione del modulo ed alla conservazione dello stesso, non essendo infatti nemmeno applicabili le sanzioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 9 sopra citato. Ciò posto appare comunque opportuno sottolineare che, se è vero che la normativa ha eliminato l'obbligo di redazione del Modulo, è d'altro canto vero che non ha rimosso l'obbligo per l'autista di registrare le attività condotte in assenza di tachigrafico. E quindi la registrazione, manuale, rimane comunque obbligatoria e sanzionabile in caso di assenza. Pertanto, qualora il conducente sia sprovvisto di un cronotachigrafo permane comunque l'obbligo per il conducente di registrare i propri spostamenti anche in caso di inattività. Quindi, la compilazione dello stesso Modulo Assenze potrà essere comunque utilizzata per sopperire alla mancanza di un cronotachigrafo.

Ad ogni modo, qualora il conducente intenda compilare il Modulo Assenze si specifica che, secondo la normativa, lo stesso deve essere sottoscritto dal legale rappresentante dell'azienda ovvero da altro soggetto autorizzato alla firma. Pertanto, può delegare a sottoscrivere il documento un qualsiasi preposto o rappresentante, purché diverso dallo stesso conducente.

Alla luce di quanto sopra esposto, pertanto, il Modulo assenze trasportatori, ai sensi della normativa comunitaria, non risulta più obbligatorio, ma costituisce, ancora oggi, il mezzo mediante il quale registrare i propri spostamenti in caso di inattività qualora il trasportatore fosse sprovvisto di cronotachigrafo.

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.6.

Esiste una peculiare disciplina per il trasporto di rifiuti individuati come cartucce di toner per stampanti laser, cartucce di stampanti inkjet, e cartucce di nastri per stampanti ad aghi?

Al fine di fornire risposta al quesito posto occorre richiamare il D.M. 22 ottobre 2008[1] il quale, infatti, prevede una disciplina derogatoria per i rifiuti costituti da toner esausti *non* contenenti sostanze pericolose – finalizzata a semplificare le modalità amministrative di raccolta e **trasporto**.

Ed invero, l'art. 1 del citato decreto statuisce espressamente che "*1. La raccolta ed il trasporto della tipologia di rifiuti individuati come cartucce di toner per stampanti laser, cartucce di stampanti inkjet, e cartucce di nastri per stampanti ad aghi per i quali è attribuito nel Catalogo europeo dei rifiuti (CER) il codice 080318 (toner per stampa esauriti non contenenti sostanze pericolose), possono essere effettuati, in deroga a quanto disposto dalla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, con modalità amministrative semplificate, a condizione che siano destinati al recupero e conferiti direttamente dagli utenti finali dei beni che originano i rifiuti ad impianti autorizzati alle operazioni di recupero di cui alle voci R2, R3, R4, R5, R6 e R9 dell'allegato C alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*

2. Il formulario di identificazione di cui all'art. 193 del decreto legislativo n. 152/2006 è validamente sostituito dal documento di trasporto di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 472 del 14 agosto 1996, purché la consegna avvenga direttamente presso il luogo dove si effettuano le operazioni di recupero e non siano previsti depositi temporanei intermedi.

3. Per la raccolta ed il trasporto di questi rifiuti devono essere utilizzati imballi tipo «eco-box» non pallettizzato muniti di coperchio e sigillo ed idonei ad impedire la dispersione di liquidi e di polveri, con dimensioni massime pari a 35 cm x 35 cm x 70 cm e con un peso complessivo (imballo e rifiuti contenuti) non superiore a 30 kg".

Pertanto, dalla disposizione in esame emerge che **per il trasporto dei toner esausti *non* contenenti sostanze pericolose (codice CER 080318) non è necessaria la predisposizione del formulario ex art. 193 del TUA** - bensì è sufficiente il documento di trasporto ex DPR 472/1996 - a condizione che:

i. **tali rifiuti siano destinati al recupero;**
ii. **tali rifiuti siano conferiti direttamente dai soggetti utilizzatori del sistema di stampa elettronica presso impianti autorizzati alle operazioni di recupero R2, R3, R4, R5, R6 e R9 dell'allegato C alla Parte IV del TUA;**
iii. **la consegna di tali rifiuti avvenga direttamente presso l'impianto finale di recupero e non siano previsti *depositi temporanei* intermedi;**
iv. **durante il trasporto siano utilizzati imballi tipo «eco-box» con determinate caratteristiche qualitative.**

Ciò posto, è opportuno rimarcare che tale peculiare regime **non si applica**, tuttavia, ai toner esausti contenenti sostanze pericolose (codice CER 080317*) i quali, infatti, debbono essere accompagnati – durante il relativo trasportato - dal formulario ex art. 193 del TUA.

Emerge dunque che, **relativamente al trasporto dei toner esausti, esiste un regime differenziato a seconda che i medesimi rappresentino – o meno – un rifiuto pericoloso.**

In conclusione, quindi, relativamente al trasporto dei toner esausti esiste una disciplina derogatoria *esclusivamente* per quelli *non* contenenti sostanze pericolose (codice CER 080318) che, invero, al ricorrere di determinate condizioni, ammette il loro trasporto senza la predisposizione del formulario ex art. 193 del TUA - essendo sufficiente il documento di trasporto ex DPR 472/1996.

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

1 Decreto Ministeriale 22 ottobre 2008
Semplificazione degli adempimenti amministrativi di cui all'articolo 195, comma 2, lettera s-bis) del decreto legislativo n. 152/2006, in materia di raccolta e trasporto di specifiche tipologie di rifiuti.

Una ditta che produce miscele per vernici deve conseguire una specifica autorizzazione per l'uso dei solventi?

Il Testo Unico Ambientale, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a certe condizioni, assoggetta ad autorizzazione le attività in cui si ricorra all'uso dei c.d. ***Composti Organici Volatili***. In tale categoria rientrano una serie molto ampia di composti, con caratteristiche fisiche e chimiche differenti, caratterizzati da una particolare volatilità[1].

Le *disposizioni sui Composti Organici Volatili* sono contenute all'art. 275, D. Lgs. 152/2006 e all'allegato III alla parte V del medesimo. Più nello specifico, nell'allegato III sono individuate le **attività** soggette alla normativa in materia di COV, con puntuale indicazione delle **soglie di rilevanza** delle stesse.

Ebbene, tra tali attività, l'allegato III nella parte II, punto 7 richiama quella di fabbricazione di **miscele per vernici** con una soglia di consumo di **solventi superiore a 100 t/anno.**

Nondimeno, l'autorizzazione dei cov non è un provvedimento autonomo rispetto all'*autorizzazione alle emissioni dell'impianto*, e potrà essere conseguita, di norma con autorizzazione ordinaria ex art. 269 T.U.A., per le attività in deroga con ***adesione all'autorizzazione generale*** ex art. 272, comma 3 T.U.A. ovvero per le attività rientranti in autorizzazione integrata ambientale con ***AIA*** ex art. 29-sexies T.U.A.

In base all'art. 275 T.U.A., il *gestore dell'attività* deve presentare una *domanda di autorizzazione*:

- sia per poter *effettuare* una delle attività individuate nell'allegato III parte II;
- sia in caso di *modifica del consumo di solvente*, che faccia rientrare un'attività prima non soggetta ad autorizzazione, nelle soglie individuate nell'allegato III parte II.

L'autorizzazione stabilisce:

- i *valori limite* di emissione;
- le *prescrizioni* che devono essere rispettate.
- le *precauzioni necessarie* per ridurre al minimo le emissioni di COV durante le operazioni di avviamento e di arresto.

Più nello specifico essa indica il ***consumo massimo teorico di solvente*** e l'***emissione totale annua*** conseguente all'applicazione dei valori limite. Il rispetto dei valori limite di emissione previsti dal comma 2 è assicurato mediante l'applicazione delle *migliori tecniche disponibili* e, in particolare, utilizzando materie prime a ridotto o nullo tenore di solventi organici, ottimizzando l'esercizio e la gestione delle attività e, ove necessario, installando idonei *dispositivi di abbattimento*, in modo da minimizzare le emissioni di composti organici volatili.

Il gestore è chiamato ad *informare* tempestivamente l'autorità competente di qualsiasi violazione delle prescrizioni autorizzative.

La normativa prevede in capo al *titolare dell'attività* l'obbligo di redigere il c.d. ***piano di gestione dei solventi***, disciplinato all'allegato III, parte V. Il piano è elaborato secondo cadenza prevista dall'autorizzazione ovvero almeno una volta all'anno ed ha la finalità di: consentire i *controlli* dell'autorità circa il rispetto dei valori limite; individuare le future *opzioni di riduzione* ed *informare il pubblico*. Il piano deve essere conferito all'Autorità Competente.

Alla luce di quanto esposto il gestore di un impianto ove si realizzi *un'attività di fabbricazione di miscele per vernici, laddove abbia una soglia di consumo di solventi superiore a 100 t/anno,* deve conseguire una autorizzazione alle emissioni per l'uso COV, di norma ex art. 269 T.U.A., al momento dell'avvio e tutte le volte che vi sia una modifica al sistema di produzione tale da determinare il superamento della soglia.

1 Art. 268 (Definizioni), D. Lgs. 152/2006: "***Composto organico volatile (COV)**: qualsiasi composto organico che abbia a 293,15 K una pressione di vapore di 0,01 kPa o superiore, oppure che abbia una volatilita' corrispondente in condizioni particolari di uso. Ai fini della parte quinta del presente decreto, e' considerata come COV la frazione di creosoto che alla temperatura di 293,15 K ha una pressione di vapore superiore a 0,01 kPa".*

4.3.10. ALBO

4.3.10.6.

La presentazione di affidamenti bancari per la dimostrazione del requisito di capacità finanziaria per quali categorie vale?

Le imprese o gli enti che intendono iscriversi all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, come noto, devono dimostrare il possesso di determinati *requisiti*, ovverosia:

- onorabilità;
- capacità tecnica;
- capacità finanziaria.

In particolare sul requisito di *capacità finanziaria* vige quanto disposto dall'art. 11 comma 2 del D.M. 120/2014[1], il quale invero stabilisce che "*La capacità finanziaria è dimostrata dai 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.*****"**.

Con specifico riferimento agli affidamenti bancari, detti anche *fidi bancari*, si specifica che, gli stessi costituiscono dei strumenti di credito che gli istituti bancari, previa apposita analisi della capacità reddituale dei richiedenti ovvero della capacità di rimborso di tali importi, possono concedere ai propri clienti. Questa tipologia di finanziamento, concedibile tanto alle persone fisiche quanto alle aziende, in sostanza, consente al richiedente di possedere uno scoperto oppure del denaro disponibile, che lo stesso dovrà poi restituire una volta riacquisito del capitale.

Ebbene, la previsione di tale strumento come prova delle potenzialità economiche e finanziare dell'impresa o dell'ente che presenta istanza di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, è frutto del nuovo D.M 120/2014, regolatore, per l'appunto, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese che si iscrivono all'Albo. Nella precedente disciplina, infatti, rappresentata nello specifico dall'art. 11 comma 2 del Decreto Ministeriale 406/98, veniva espressamente previsto che "*La capacità finanziaria è dimostrata da idonee* ***referenze bancarie*** *o da documenti che comprovino le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa, quali il volume di affari, la capacità contributiva ai fini dell'I.V.A., patrimonio, bilanci e certificazioni sull'attività svolta.*". Tale norma, pertanto, al fine di provare la capacità finanziaria dell'impresa, chiedeva la presentazione di *generiche referenze bancarie* le quali, mediante apposita nota del Comitato Nazionale, erano state poi oggetto di successiva specificazione secondo cui, le stesse, potevano essere costitute *anche* da affidamenti bancari rilasciati da imprese autorizzate all'esercizio del credito o dell'intermediazione finanziaria.

Orbene, mediante l'attuale previsione del nuovo D.M. 120/2014 il Legislatore ha eliminato il generico riferimento alle *referenze bancarie* prevedendo invece la specifica possibilità di dimostrare il requisito di idoneità finanziaria mediante la presentazione di idonei *affidamenti bancari.*

Alla luce di tale nuova disposizione, pertanto, mediante apposita delibera del 3 novembre 2016, n. 5 il Comitato nazionale, nel fissare i criteri e requisiti per l'iscrizione nelle categoria 1, 4 e 5 dell'Albo, si è espresso anche sul requisito di *capacità finanziaria* stabilendo espressamente che per la dimostrazione del requisito di idoneità finanziaria possono essere utilizzati, in alternativa ai previsti documenti comprovanti le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa, esclusivamente affidamenti rilasciati da istituti bancari, confermando dunque quanto prescritto dal D.M. 120/2014.

Ebbene, mediante apposita Circolare n. 150 del 26 settembre 2018 il Comitato nazionale ha espressamente esteso tale nuova modalità di dimostrazione della capacità finanziaria anche alle altre categorie di iscrizione concludendo infatti tale circolare statuendo che *"solo l'affidamento da istituti bancari deve essere riconosciuto quale idoneo titolo comprovante la capacità finanziaria anche per l'iscrizione nelle categorie 8, 9 e 10."*.

Alla luce dell'art. 11, comma 2 del D.M. 120/2014 e della recente Circolare dell'Albo n. 150 del 26 settembre 2018, pertanto, in luogo ai previsti documenti comprovanti le potenzialità economiche e finanziarie dell'impresa, la capacità finanziaria per l'iscrizione nelle categorie 1, 4, 5, 8, 9 e 10 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali può essere provata esclusivamente mediante la presentazione di idonei affidamenti rilasciati da istituti bancari.

1 Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 3 giugno 2014 n. 120 *Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali*

È corretto qualificare l'omessa notifica della variazione del Piano di Rimozione (o di lavoro) amianto comunicato all'ASL come violazione dell'art. 256 comma 5 del D.lgs. 81/2008?

La rimozione dell'amianto può essere compiuta da soggetti espressamente autorizzati in categoria 10 presso l'Albo Nazionale Gestori Ambientali ottemperando agli oneri di comunicazione del Piano di Rimozione di cui al D.Lgs. 81/2008.

Ma cosa succede nel caso in cui il Piano di Rimozione comunicato non coincida puntualmente con la modalità con cui è stato allestito il cantiere?

Rispetto a tale evenienza, in un caso concreto, è stato individuato quale capo d'imputazione quello corrispondente all'art. 256 (*lavori di demolizione o rimozione amianto*) comma 5 del D.Lgs. 81/2008 che prevede che:

"*Copia del piano di lavoro è inviata all'organo di vigilanza, almeno 30 giorni prima dell'inizio dei lavori. Se entro il periodo di cui al precedente capoverso l'organo di vigilanza non formula motivata richiesta di integrazione o modifica del piano di lavoro e non rilascia prescrizione operativa, il datore di lavoro può eseguire i lavori. L'obbligo del preavviso di trenta giorni prima dell'inizio dei lavori non si applica nei casi di urgenza. In tale ultima ipotesi, oltre alla data di inizio, deve essere fornita dal datore di lavoro indicazione dell'orario di inizio delle attività*".

La normativa in commento prevede dunque che l'illecito commesso sia legato all'onere di comunicazione all'organo di vigilanza entro un tempo prestabilito, del piano di lavoro in merito allo svolgimento delle operazioni di demolizione o di rimozione dell'amianto e di materiali contenenti amianto da edifici, strutture, apparecchi e impianti, nonché dai mezzi di trasporto.

Alla violazione di cui all'art. 256 comma 5 del D.Lgs. 81/08 è connessa la sanzione di cui all'art. 262 (*sanzioni per il datore di lavoro e il dirigente*) del medesimo decreto che, al suo comma 2 lett. *c)* prevede ***"l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da 893,46 a 2.233,65 euro per la violazione degli articoli 250, commi 2 e 3, e 256, commi 5 e 7"***.

Pertanto, dalla lettura della norma richiamata, la sanzione viene comminata per la violazione dell'art. 250[1] che però in virtù del comma 6 dell'art. 256[2] del D.Lgs. 81/2008 non si applica laddove sia stata compiuta la notifica del Piano di lavoro.

Alla luce di quanto assunto emerge che mentre la sanzione comminata riguarda l'omessa comunicazione del piano di rimozione, il caso oggetto di quesito attiene in realtà all'omessa comunicazione della modifica del piano di rimozione dell'amianto.

In conclusione, a detta di chi scrive, non è del tutto corretto sanzionare l'omessa comunicazione della variazione del cantiere rispetto al piano di lavoro ai sensi dell'art. 256 del D.Lgs. 81/2008, purtuttavia dalla lettura del citato D.Lgs. 81/2008 non è possibile individuare una sanzione maggiormente rispondente per tale condotta.

Ciò in ragione del fatto che l'onere di tempestiva comunicazione della variazione del piano è previsto dall'art. 250 che non trova applicazione in ragione di esplicita deroga di cui all'art. 256 comma 6 del D.Lgs. 81/2008.

Pertanto, il solo modo per sanzionare detta difformità è l'applicazione della sanzione connessa all'omessa comunicazione del piano di lavoro.

1 Art. 250 (*Notifica*) D.Lgs. 81/2008 *"Prima dell'inizio dei lavori di cui all'articolo 246, il datore di lavoro presenta una notifica all'organo di vigilanza competente per territorio. Tale notifica può essere effettuata in via telematica, anche per mezzo degli organismi paritetici o delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro.*
La notifica di cui al comma 1 comprende almeno una descrizione sintetica dei seguenti elementi:
a) ubicazione del cantiere;
b) tipi e quantitativi di amianto manipolati;
c) attività e procedimenti applicati;
d) numero di lavoratori interessati;
e) data di inizio dei lavori e relativa durata;
f) misure adottate per limitare l'esposizione dei lavoratori all'amianto.
Il datore di lavoro provvede affinché i lavoratori o i loro rappresentanti abbiano accesso, a richiesta, alla documentazione oggetto della notifica di cui ai commi 1 e 2.
Il datore di lavoro, ogni qualvolta una modifica delle condizioni di lavoro possa comportare un aumento significativo dell'esposizione alla polvere proveniente dall'amianto o da materiali contenenti amianto, effettua una nuova notifica".

2 Art. 256 (*Lavori di demolizione o rimozione dell'amianto*) comma 6 del D.Lgs. 81/2008: ***"L'invio della documentazione di cui al comma 5 sostituisce gli adempimenti di cui all'articolo 250"***.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.6.

La cancellazione o la trasformazione di una società controllata libera il gruppo se l'attività imprenditoriale inquinante sia stata dismessa con successiva liquidazione della società controllata? Eventualmente il capogruppo acquirente è obbligato in solido?

La questione posta si incentra intorno ai gruppi societari e agli obblighi di bonifiche e messa in sicurezza[1] a fronte di trasformazioni societarie.

Qualora si verifichi la cancellazione o la trasformazione della società controllata che in concreto gestiva l'attività all'origine dell'inquinamento, allora il gruppo è responsabile oppure è liberato da ogni responsabilità in relazione agli obblighi di messa in sicurezza e bonifica del sito inquinato?

Il Tar Lombardia in una recentissima sentenza[2] nega l'opponibilità della riorganizzazioni societarie infragruppo qualora lo scopo o comunque il risultato conduca a rendere più difficile la tutela di interessi pubblici. Nello specifico si trattava proprio del conseguimento degli obiettivi di messa in sicurezza e di bonifica di aree inquinate.

L'attività delle società controllate, piuttosto, va interpretata in ragione di una logica di gruppo. Le società controllate non sono entità isolate, ma sin buona sostanza vettori delle decisioni imprenditoriali del gruppo e quindi operano come organi del gruppo.

Il Tar afferma che **la cancellazione o la trasformazione della società controllata non libera il gruppo** (in particolare il capogruppo), anche nell'ipotesi in cui l'attività imprenditoriale inquinante sia stata ormai dismessa con successiva liquidazione della società controllata.

Ne deriva che la società responsabile dell'inquinamento passa, per conferimento o in altra forma, a un diverso gruppo, ma il cedente (cioè il gruppo cedente) rimane obbligato alla messa in sicurezza e alla bonifica.

Si applica in tale contesto l'art. 2560 comma 1 c.c., relativo alla cessione d'azienda e ai debiti relativi all'azienda ceduta, ai sensi del quale *"L'alienante non è liberato dai debiti, inerenti all'esercizio dell'azienda ceduta anteriori al trasferimento, se non risulta che i creditori vi hanno consentito"*.

E il gruppo acquirente? Si può porre la **questione se il gruppo acquirente diventi responsabile in solido per le obbligazioni derivanti dalla gestione aziendale pregressa nell'ipotesi di danno ambientale.**

Il Tar nega che il gruppo acquirente diventi una responsabile in solido per le obbligazioni derivanti dalla gestione aziendale pregressa. Tuttavia, le cose cambiano completamente quando la cessione o il conferimento avessero lo scopo di sottrarre all'amministrazione l'autore dell'inquinamento. Allora, in tal caso, si avrebbe piena assunzione di responsabilità.

La norma applicabile non è rintracciata nell'art. 2558 comma 1 c.c.[3], ma l'art. 2560 comma 2 c.c., che così recita *"Nel trasferimento di un'azienda commerciale risponde dei debiti suddetti anche l'acquirente dell'azienda se essi risultano dai libri contabili obbligatori"*.

Secondo il Tar, proprio tale previsione può essere letta in via analogica nel senso che l'acquirente risponde del danno ambientale solo se già accertato in un provvedimento amministrativo divenuto pubblico, oppure se vi era una conoscenza diretta della situazione per effetto di accordi con il cedente.

In conclusione, la cancellazione o la trasformazione della società controllata non libera il gruppo, anche qualora l'attività imprenditoriale inquinante sia stata dismessa con successiva liquidazione della società controllata. Il gruppo acquirente non è responsabile in solido per le obbligazioni derivanti dalla gestione aziendale pregressa nell'ipotesi di danno ambientale, a meno che il danno sia già accertato in un provvedimento amministrativo divenuto pubblico, oppure se vi era una conoscenza diretta della situazione per effetto di accordi con il cedente.

1 In relazione agli obblighi di messa in sicurezza e bonifica si veda "*Oltre la bonifica dei siti inquinati. Criticità in merito all'assunzione delle misure sanzionatorie-ripristinatorie nonché delle misure precauzionali da parte dei soggetti incolpevoli*" di G. de Vergottini in Ambiente Legale Digesta maggio-giugno 2018; "*Obblighi di bonifica e posizione del proprietario non responsabile della contaminazione: la nota del Ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018*" di R. Tomassetti in Ambiente Legale Digesta marzo-aprile 2018.

2 Tar Lombardia (BS) Sez. I n.802 del 9 agosto 2018.

3 Art. 2558 comma 1 c.c. : "*Se non è pattuito diversamente, l'acquirente dell'azienda subentra nei contratti stipulati per l'esercizio dell'azienda stessa che non abbiano carattere personale*".

La legge europea 2018 recherà modifiche alla disciplina dei RAEE?

Il ddl recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*" - legge europea 2018 - contiene tra l'altro[1] disposizioni relative ai RAEE.

Nella Relazione illustrativa al disegno di legge leggiamo che il Governo, nell'adempiere a quanto previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, "*intende compiere un ulteriore sforzo per adeguare la normativa italiana agli obblighi imposti dall'Unione europea*". Obiettivo è ridurre ulteriormente il numero delle procedure di infrazione tuttora aperte nei confronti dell'Italia.

In particolare, le previsioni sui RAEE sono finalizzate a garantire la corretta attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Ciò all'esito dell'attività della Commissione europea che ha operato un esame a livello generale in merito alla qualità del recepimento di tale direttiva in tutti gli Stati membri dell'Unione europea ed ha avviato diverse indagini Pilot a fronte di non conformità nelle relative legislazioni nazionali.

In particolare, venendo all'Italia, la Commissione europea ha formulato rilievi sulla non compiuta conformità del nostro decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49 rispetto alla direttiva 2012/19/UE, che ha condotto al caso EU-Pilot 8718/16/ENVI di cui si intende, pertanto, evitare una chiusura negativa.

Le previsioni in parola si trovano sotto il Capo VII - Disposizioni in materia ambientale - all'art. 11. Si prevedono una serie di modifiche al d.lgs n. 49 del 2014 di attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Nello specifico, così come si legge nella nota di lettura[2]:

- le informazioni necessarie a verificare il raggiungimento del tasso di raccolta dei RAEE a livello nazionale, comprese le informazioni relative ai centri di raccolta e ai dati inerenti ai RAEE oggetto di raccolta differenziata, saranno trasmesse annualmente e gratuitamente all'ISPRA, quale garante dell'attività di monitoraggio del sistema di gestione dei RAEE (così al comma 1, lettera a)[3];
- si eliminano i casi di rimborso dei contributi ai produttori di AEE non previsti dalla direttiva (così comma 1, lettera b);
- si predispongono indicazioni circa l'apposizione del marchio di fabbrica e del simbolo rappresentato dal contenitore di spazzatura su ruote barrato (lettera c);
- si specifica con quale forma il produttore stabilito sul territorio nazionale, che intende vendere le proprie apparecchiature sul territorio di un altro Stato membro, debba designare un proprio rappresentante autorizzato (lettera d);
- si correggono i refusi dell'allegato V (lettere e) ed f);
- si modifica l'allegato VI, elimina un requisito non previsto dal corrispondente allegato della direttiva europea (lettera g);
- si modifica l'allegato VI, prevedendo che le AEE ad uso professionale usate difettose possano essere rinviate al produttore o ad un terzo che agisca a suo nome, anche nel caso in cui l'analisi possa essere effettuata da terzi che agiscono a nome del produttore. (lettera h).

In conclusione, giungeranno con la legge europea 2018 modifiche al d.lgs n. 49 del 2014, onde assicurare un allineamento alla direttiva 2012/19/UE ed evitare la chiusura negativa del Caso EU-Pilot 8718/16/ENVI e, quindi, l'apertura di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

1 Il ddl contiene anche una altra importante modifica in materia ambientale, sempre sotto il Capo VII - Disposizioni in materia ambientale: si riformula la norma introdotta con l'art. 41 della Legge 28 luglio 2016, che, novellando l'art. 185 aveva fatto uscire dai rifiuti urbani gli sfalci e le potature, in modo che questi ultimi ritorneranno nel novero dei rifiuti urbani. Sul punto specifico si veda "*Al via la stretta sugli sfalci e le potature, risospinti senza posa nel passato*" di G. Ursino in Ambiente Legale Digesta settembre – ottobre 2018.

2 Nota di lettura n. 45 AS 822.

3 La direttiva (art. 7, paragrafo 2), prevede al fine di stabilire se il tasso minimo di raccolta sia stato raggiunto, che gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sui RAEE raccolti separatamente siano trasmesse agli Stati membri gratuitamente e che siano almeno comprensive di informazioni sui RAEE che sono stati: a) ricevuti presso impianti di raccolta e di trattamento, b) ricevuti presso i distributori, c) oggetto di raccolta differenziata da parte dei produttori o di terzi che agiscono a loro nome.

4.3.14. SCARICHI

4.3.14.6.

È possibile lo *scarico* in pubblica fognatura delle *acque reflue di vegetazione* dei frantoi oleari assimilate alle *acque reflue domestiche*?

L'introduzione del comma 7-*bis* all'interno dell'art. 101 del Testo Unico Ambientale – ad opera della L. 221/2015 – pone il problema della *gestione* delle *acque di vegetazione* dei frantoi oleari.

In particolare, ci si interroga sulla possibilità di gestirle – tramite una loro *assimilazione* – alla stregua di *acque reflue domestiche* (onde sottrarle alla più stringente disciplina prevista in tema di *acque reflue industriali*) e quindi scaricarle in pubblica fognatura.

Sul punto, la lettera della (novellata) norma è chiara, dicendo si all'assimilazione, ma nel rispetto di ben determinate *condizioni*. E così per aversi la suddetta assimilazione, ai fini dello *scarico*, occorrerà:

- L'*assenza di criticità nell'impianto di depurazione*, ravvisate dall'*Ente di governo dell'ambito* e dal *Gestore dell'ambito*;
- La *provenienza* esclusivamente *regionale* delle olive;
- La *collocazione delle aziende* agricole in terreni ove metodi di fertilizzazione e irrigazione non sono praticabili in modo agevole;
- Il *rispetto*, previo idoneo *trattamento*, delle norme tecniche, delle *prescrizioni regolamentari* e dei *valori limite* adottati dal gestore del servizio idrico integrato.

Ciò in quanto, la *ratio* dell'intervento normativo, è sì quella di agevolare un particolarissimo settore produttivo, di sicura rilevanza economica - specie in determinate aree del Paese - ma solo alla presenza di ben definiti *presupposti*.

Tali assunti, sono confermati altresì a livello giurisprudenziale[1], ove viene previsto che l'assimilazione in oggetto, ai fini dello scarico in pubblica fognatura *"non interviene in modo automatico, sol perchè si tratti di acque reflue di vegetazione dei frantoi oleari, risultando invero necessario che ricorrano le numerose condizioni di cui alla seconda parte della norma stessa [art. 101, comma 7-bis], il cui solo accertamento su adempiuto onere dimostrativo dell'imputato - consente di sottrarre lo scarico delle acque in esame alla disciplina ordinaria di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006 in tema di scarichi industriali"*. Con la specificazione che, il rispetto delle suddette condizioni si palesa necessario, onde *"giustificare la previsione derogatoria stessa, soprattutto in rapporto a differenti ambiti che la medesima assimilazione non hanno ricevuto"*.

Tuttavia, come rilevato altresì dai Supremi Giudici, spetterà a colui che intende avvalersi di detta disciplina derogatoria, provarne il ricorrere di tutti i suoi *presupposti* applicativi. Con ciò a dire che sarà il gestore del frantoio a dover dimostrare:

a. La sussistenza di uno *scarico*, ossia la presenza di un sistema in grado di collegare senza soluzione di continuità il *refluo* alla *pubblica fognatura*, ad es. per il tramite di una condotta, di tubazioni, o di altro sistema stabile (in ossequio al disposto di cui all'art. 74, comma 1, lett. ff) del TUA).
b. L'impossibilità di ricorrere a pratiche alternative di *fertilizzazione* ed *irrigazione*;
c. La *provenienza regionale* delle olive;
d. La mancanza di un dissenso da parte degli organi deputati alla gestione dell'Ambito e del gestore del servizio idrico integrato.

In particolare, la mancata prova della condizione sub. *a)* determina l'applicazione, della disciplina sui rifiuti[2], venendo in tal caso le *acque reflue* qualificate alla tregua di *rifiuti liquidi*. Con la conseguenza che, una gestione non conforme a legge (cfr. Parte IV del TUA), potrebbe addirittura integrare le fattispecie di cui all'art. 256 commi 1 e 2 del D.Lgs 152/2006 e delle penetranti sanzioni ivi previste.

In conclusione, è possibile lo *scarico* in pubblica fognatura delle *acque reflue di vegetazione* dei frantoi oleari assimilate alle domestiche, alla condizione che il relativo gestore ne provi il ricorrere di tutti i *presupposti* di legge.

1 *Ex multis* Cass. pen. Sez. III, 14 febbraio 2018, n. 6998.
2 Cass. Pen., Sez. III, 8 aprile 2015 n. 6623.

4.3.15.6.

Se il deposito delle terre e rocce da scavo si protrae oltre il termine consentito, posso avvalermi della disciplina più favorevole nel frattempo intervenuta?

L'interrogativo nasce dalla stratificazione normativa che ha investito, nel corso degli anni, la regolamentazione delle *terre e rocce da scavo*, tra cui a titolo esemplificativo si ricordano:

- il DM 10 agosto 2012 n. 161;
- gli artt.184-bis e 266 del D.Lgs 152/2006;
- l'art. 3 del DL 25 gennaio 2012 n. 2;
- gli artt. 41 e 41-bis del DL 21 giugno 2013 n. 69
- ed infine il DPR 13 giugno 2017 n. 120, ad oggi tuttora vigente.

Tali susseguirsi di norme – in parte *sovrapponibili* ed in parte *difformi* – crea invero il problema se, nelle more del *riutilizzo*, il titolare delle stesse (terre e rocce) possa valersi della disciplina più favorevole nel frattempo intervenuta, che ad esempio ne consente il reimpiego in termini più ampi (ad es. nel termine autorizzato di esecuzione dell'opera anziché nel rigido lasso temporale fissato dalla norma).

La risposta a tale quesito è di non poco conto, in quanto determina l'integrazione o meno della fattispecie di reato di cui all'art. 256, comma 2, del D.Lgs 152/2006, che sanziona il *deposito incontrollato* di rifiuti.

Ebbene, nodo focale dell'intera vicenda consiste nel capire l'applicabilità o meno - al caso di specie - dell'art. 2 del codice penale, che regola la *successione delle norme nel tempo*, prevedendone la retroattività di quelle più favorevoli.

A far luce sulla (intricata) vicenda, ci pensano i Supremi Giudici della Corte di Cassazione, che nel ribadire una opinione oramai consolidata, affermano che: "i*l principio di retroattività della norma favorevole, affermato dall'art. 2 c.p., comma 4, non si applica in caso di successione nel tempo di norme extrapenali integratrici del precetto penale che non incidano sulla struttura essenziale del reato e quindi sulla fattispecie tipica, ma comportino esclusivamente una variazione del contenuto del precetto, delineando la portata del comando e del conseguente fatto illecito"* [1].

Con ciò a significare che, in tema di *successione di leggi nel tempo*, il principio di *retroattività della norma favorevole*, affermato dall'art. 2, comma quarto, cod. pen., non si applica in caso di *successione nel tempo di norme extrapenali integratrici del precetto penale* che non incidano sulla *struttura essenziale del reato* e quindi *sulla fattispecie tipica*, ma comportino esclusivamente una *variazione del contenuto del precetto*, delineando la portata del comando e del conseguente fatto illecito.

E quindi, dal momento che:

- la regolamentazione delle terre e rocce da scavo si caratterizza per essere una normativa *extra-penale*;
- l'allungamento dei tempi di *deposito* delle terre e rocce – ai fini di un loro successivo *riutilizzo* – non va ad incidere sulla struttura del reato ma unicamente sulla portata del comando (la durata dello stazionamento prima del reimpiego),

ne consegue che, tale circostanza non determina una retroattività della norma più favorevole.

In conclusione, se il deposito delle terre e rocce da scavo si protrae oltre il termine consentito, l'intervenuta approvazione *medio tempore* di una norma più favorevole - che ne consente il reimpiego in termini più elastici (ad esempio legati a quelli di autorizzazione dell'opera) – non incide sull'integrazione della fattispecie di reato di cui all'art. 256, comma 2, del TUA (non trovando applicazione l'istituto della retroattività della norma più favorevole), con conseguente applicazione in capo al trasgressore:

- **della pena dell'arresto da tre mesi ad un anno e dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro;**
- **ovvero della pena dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se le terre e rocce contengano agenti pericolosi.**

1 Cass. pen. Sez. III, Sent., 09 ottobre 2018, n. 45272.

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.6.

Deposito temporaneo, deposito preliminare, messa in riserva, deposito incontrollato o discarica abusiva? La differenza fra i concetti.

La Cassazione[1] definisce ancora i concetti di deposito temporaneo, deposito preliminare, messa in riserva, deposito incontrollato e discarica abusiva. Nel caso di specie la Corte di appello confermava la sentenza del Tribunale ove l'imputato era stato ritenuto colpevole dei reati di cui all'art. 256, comma 1, lett. A) e B) e comma 2, del TUA, per avere quale legale rappresentante di un'impresa esercente la raccolta rifiuti, abbandonato o depositato in modo incontrollato rifiuti speciali pericolosi e non, su un'area agricola di proprietà dell'imputato e a lui in uso, sulla quale si verificava il deposito di diversi metri cubi di rifiuti, costituiti per la maggior parte da materiale plastico, legno non vergine e altro materiale di varia natura e pericolosità.

L'imputato ricorreva in Cassazione lamentando l'erronea applicazione degli artt. 183, comma 1, lett. *bb)* e art. 256, comma 1, lett. *a)* e *b)* del TUA, sostenendosi che quelli rinvenuti in loco altro non erano che **rifiuti prodotti dalla stessa azienda dell'imputato,** autorizzata non solo alla raccolta di rifiuti solidi urbani, ma anche a tutta un'altra serie di attività certamente compatibili con la tipologia di rifiuti rinvenuti; dunque, al di là delle violazioni inerenti il corretto svolgimento di tali attività nel sito, **non di discarica abusiva doveva parlarsi, ma al più di deposito temporaneo e contingente di rifiuti in vista del loro smistamento verso i centri di successivo stoccaggio.**

In risposta la Cassazione tornava ad esprimersi sui suddetti concetti affermando che: *"secondo il costante e condiviso orientamento di questa Corte (Sez. 3, n. 38676 del 20/05/2014, Rv. 260384), per deposito controllato o 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, all'organizzazione tipologica del materiale e al rispetto delle norme tecniche elencate nel D.Lgs. n. 152 del 2006. Tale deposito è libero, non disciplinato dalla normativa sui rifiuti (ad eccezione degli adempimenti in tema di registri di carico e scarico e del divieto di miscelazione), anche se soggetto ai principi di precauzione e di azione preventiva che, in base alle direttive comunitarie, devono presiedere alla gestione dei rifiuti, per cui, in difetto di anche uno solo di tali requisiti, il deposito non può ritenersi temporaneo, ma va considerato:*

- ***deposito preliminare**, se il collocamento di rifiuti è prodromico a un'operazione di smaltimento che, in assenza di autorizzazione o comunicazione, è sanzionata penalmente dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1;*
- ***messa in riserva,** se il materiale è in attesa di una operazione di recupero che, essendo una forma di gestione, richiede il titolo autorizzativo, la cui carenza integra gli estremi del reato previsto dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1;*
- ***deposito incontrollato o abbandono,** quando i rifiuti non sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero. Tale condotta è sanzionata come illecito amministrativo, se posta in essere da un privato e come reato contravvenzionale, se tenuta da un responsabile di enti o titolare di impresa; - **discarica abusiva,** quando invece l'abbandono dei rifiuti è reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi".*

La Corte di Cassazione, quindi, riconduceva nel caso in esame, la condotta accertata nella fattispecie di cui all'art. 256, comma 2, in quanto maggiormente coerente con le fonti probatorie acquisite, idonee a comprovare l'esistenza di un vero e proprio **deposito incontrollato di rifiuti**, senz'altro ascrivibile al titolare dell'impresa che aveva in uso il terreno su cui erano stati dislocati nel tempo i materiali dismessi.

In conclusione, quindi, gli Ermellini, hanno ribadito i principi in base ai quali si differenziano i suddetti concetti, ovvero:

- **deposito preliminare, se il collocamento di rifiuti è prodromico a un'operazione di smaltimento;**
- **messa in riserva, se il materiale è in attesa di una operazione di recupero;**
- **deposito incontrollato o abbandono, quando i rifiuti non sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero, discarica abusiva, quando invece l'abbandono dei rifiuti è reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi.**

1 Cass. Pen., Sez. III, del 15 ottobre 2018, n. 46699.

DDT effluenti di allevamento, acque reflue e digestato: quali sono i contenuti minimi?

La disciplina in tema di controllo della movimentazione degli *effluenti di allevamento*, delle *acque reflue* e del *digestato* ***destinati ad utilizzazione agronomica***, è rimessa alle Regioni[1] dall'art. 6 (*Documento di accompagnamento al trasporto*), del DM 25 Febbraio 2016[2] che prevede, tuttavia dei criteri minimi e dei principi generali che le autonomie locali devono rispettare.

Nello specifico, al comma 2 della disposizione in commento sono enucleati i contenuti minimi del documento di trasporto che deve accompagnare la movimentazione del suddetto materiale, destinato all'utilizzazione agronomica.

Il documento di trasporto, secondo il disposto normativo, dovrà contenere almeno le seguenti informazioni:

- **gli estremi identificativi dell'azienda da cui origina il materiale trasportato e il nominativo del legale rappresentante;**
- **la natura e la quantità del materiale trasportato;**
- **l'identificazione del mezzo di trasporto utilizzato;**
- **gli estremi identificativi dell'azienda destinataria e del legale rappresentante della stessa o del soggetto che ha la disponibilità del suolo oggetto di utilizzazione agronomica;**
- **gli estremi della comunicazione di cui all'art. 4[3].**

I documenti di trasporto dovranno essere conservati secondo i tempi e le modalità che saranno stabilite dalle autonomie locali, le quali potranno altresì prevedere delle modalità semplificate per la movimentazione tra terreni in uso alla medesima azienda ovvero nel caso di aziende di piccole dimensioni e con produzione di azoto non superiore a 6.000 kg azoto per anno.

In conclusione, fermi i contenuti minimi dettati dall'art. 6 del DM 25 febbraio 2016, il documento di trasporto dei materiali destinati all'utilizzazione agronomica, oltre che le modalità di tenuta e di conservazione del detto documento, sono rimessi all'autonomia regionale.

TI INTERESSA APPROFONDIRE
QUESTO ARGOMENTO? ISCRIVITI AL CORSO:

RIFIUTI: COME GESTIRLI AL MEGLIO

Il corso è rivolto a tutti coloro che operano nel settore dei rifiuti ed è pensato per offrire una panoramica generale sulla normativa ambientale.
L'evento formativo raccoglie tutte le novità del 2018 dalle modifiche TARI alla soppressione del Sistri, con il ritorno alla sola tracciabilità cartacea.
In particolare, la tariffa sullo smaltimento dei rifiuti è da sempre stata al centro dell'attenzione degli interpreti, vista anche la sua convulsa evoluzione legislativa, che ne ha ridefinito nel tempo presupposti e limiti.Nella giornata formativa si metterà un punto fermo nel caos di fattispecie impositive che si sono succedute nel corso degli anni (TARSU, TIA1 e TIA2, solo per citarne alcune), onde poter capire la disciplina in concreto applicabile.

- **Milano, 27 Marzo 2018**
- **Bologna, 28 Marzo 2019**
- **Roma, 9 Aprile 2019**

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 Ed alle province autonome di Trento e di Bolzano.
2 *Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché per la produzione e l'utilizzazione agronomica del digestato.*
3 Comunicazione di utilizzazione agronomica.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.6.

In base alla normativa di legge nazionale, qual è il soggetto istituzionale competente a realizzare piani di risanamento acustico del territorio?

L'inquinamento acustico viene definito dall'art. 2 della L. del 26 ottobre 1995, n. 447 come: *"l'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo e alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi"*.

In ragione della gravità e pericolosità di questa particolare forma di inquinamento, il Legislatore nazionale ha previsto l'individuazione di **valori limite** superati i quali si rende necessario fissare **piani di risanamento acustico.**

Più nello specifico, con il D.P.C.M. del 14 novembre 1997, sono stati stabiliti i **valori limite** di **emissione** e di **immissione** nonché **valori di attenzione** (che segnalano la presenza di un potenziale *rischio* per la salute umana o per l'ambiente) e **valori di qualità** (ovvero valori da conseguire nel breve, nel medio e nel lungo periodo con le tecnologie e le metodiche di risanamento disponibili, per realizzare gli obiettivi di tutela previsti dalla presente legge). Tali indici variano a seconda della **destinazione d'uso del terreno,** così come risultante dalla c.d. ***zonizzazione acustica comunale***.

Nel corso degli anni le norme nazionali sono state implementate dalle norme comunitarie (Direttiva 20012/49/CE) e sono state definite competenze e procedure per l'elaborazione di documenti (Mappatura acustica) il cui scopo è evitare e ridurre gli effetti che possono essere nocivi per la salute umana dovuti all'esposizione al rumore ambientale.

Si rileva che anche il Codice della Strada, D. Lgs. n. 285 del 30 aprile 1992, contiene al suo interno alcune norme che si occupano di trattare l'inquinamento acustico prodotto dalla circolazione dei veicoli.

In tale quadro, all'art. 3 e ss, legge quadro 447/1995 sono ripartite le competenze tra i vari soggetti istituzionali e in particolare viene specificato che al Comune spetta:

- la **classificazione del territorio comunale**, secondo i criteri previsti dalla legge quadro;
- il **coordinamento degli strumenti urbanistici** e l'adozione dei **piani di risanamento;**
- il **controllo** del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle **concessioni edilizie** relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché dei **provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive;**
- l'adozione di **regolamenti** per l'attuazione della disciplina statale e regionale per la tutela dall'inquinamento acustico;
- la rilevazione e il controllo delle **emissioni sonore prodotte dai veicoli,** fatte salve le disposizioni contenute nel Codice della Strada, e successive modificazioni;
- l'**autorizzazione**, anche in deroga ai valori limite, per lo svolgimento di **attività temporanee** e di **manifestazioni** in luogo pubblico o aperto al pubblico e per spettacoli a carattere temporaneo ovvero mobile, nel rispetto delle prescrizioni indicate dal comune stesso.

Per quanto concerne i *piani di risanamento acustico* (adottati nel caso di superamento della soglia limite), devono contenere oltre all'indicazione delle misure da porre in essere (priorità, modalità e tempi di risanamento), anche una stima degli oneri finanziari e dei mezzi necessari per l'intervento, devono essere individuati i soggetti a cui compete l'intervento di risanamento e le tipologie dei rumori presenti (relativamente alla classificazione della zona interessata dai rumori) e eventuali misure cautelari a carattere d'urgenza, onde tutelare l'ambiente e la salute pubblica.

Se i Comuni non vi provvedono tempestivamente, è nel potere della *Regione* sopperire a tale mancanza, **sostituendosi all'ente locale**.

Pertanto, in base alla legge quadro sull'inquinamento acustico spetta al Comune la predisposizione di idonei piani di risanamento acustico del territorio comunale, nondimeno – in caso di inerzia – la Regione può agire in via sostitutiva.

L'amministrazione, una volta scaduto il contratto di affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati, deve motivare (nei confronti del precedente affidatario) l'indizione di una nuova procedura?

La questione si incentra intorno all'obbligo di motivazione a tutela del precedente affidatario, qualora una clausola della lex specialis preveda la proroga del rapporto ed è stata di recente affrontata in una pronuncia del Tar Lazio[1].

Si rammenta che la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti. Vigerebbe, infatti, il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica. Così, infatti, è stato chiarito: "*La proroga, anzi, come giustamente evidenziato dal primo giudice, costituisce strumento del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali*"[2].

Occorre distinguere il **rinnovo di contratto pubblico** che si estrinseca in una nuova negoziazione con il medesimo soggetto (e che può condurre alla conferma dei precedenti accordi o con la modifica di alcune negoziazioni) dalla **proroga,** il cui unico effetto si concreta nel differimento del termine finale del rapporto, che per il resto è regolato dall'atto originario.

La proroga (ammessa ai sensi dell'art. 106, del d. lgs. n. 50 del 2016) è caratterizzata da temporaneità e costituisce un meccanismo per assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro. "*La proroga, nella sua accezione tecnica, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro. Una volta scaduto un contratto, quindi, l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara*"[3].

Sono legittime le clausole di proroga inserite ab origine nella lex specialis[4], ma la facoltà di proroga del contratto di appalto, anche in presenza di una clausola della lex specialis, non è libera bensì deve rispettare alcune condizioni.

Si deve distinguere il caso in cui la proroga non sia stata espressamente indicata nella lex specialis, da quella in cui il bando lo contempli. La giurisprudenza, tuttavia, riconosce che quando la previsione della proroga sia contenuta nella lex specialis, rappresenta una limitata deroga al principio del divieto di rinnovo[5], a condizione che l'amministrazione dia conto con una puntuale motivazione degli elementi che conducono a disattendere il principio generale[6].

Pertanto, l'amministrazione in virtù della clausola di proroga inserita nel contratto ha il diritto potestativo di richiedere al contraente privato la prosecuzione del contratto, ma qualora l'amministrazione scelga l'indizione di una nuova procedura, non è richiesta e dovuta una motivazione di tale scelta. Solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione si determini alla proroga del rapporto tale determinazione dovrà essere analiticamente motivata, dovendo essere chiarite le ragioni per le quali l'ente ritiene di discostarsi dal principio generale.

In conclusione, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto di affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati, non deve motivare l'indizione di una nuova procedura.

1 Tar Lazio , Sez. II-*bis*, del 10 settembre 2018, n. 9212.
2 Cons. Stato, Sez. III, del 3 aprile 2017, n. 1521.
3 Cons. Stato, del 9 ottobre 2008, n. 3391.
4 Cons. Stato, Sez. III, del 5 luglio 2013, n. 3580; Sez. V, del 27 aprile 2012, n. 2459; Sez. VI, del 16 febbraio 2010, n. 850.
5 Divieto di rinnovo - art. 23 della l. n. 62/05.
6 Consiglio Stato, Sez. VI, del 24 novembre 2011 n. 6194.

4.3.20. ALTRO

4.3.20.6.

Che fare nel caso in cui sia disposto un sequestro probatorio su di una porzione di un piazzale di una società per la gestione di rifiuti non autorizzata e contestualmente sia disposto un verbale ai sensi dell'art. 318-*ter* del D.Lgs. 152/2006?

Il problema in esame pone l'accento sulla incompatibilità esistente tra un sequestro probatorio disposto ai sensi dell'art. 253[1] c.p.p. e l'applicazione della parte VI *bis* del TUA.

L'ossimoro, nel caso di specie, risiede nel fatto che mentre da una parte il presunto trasgressore si trova nell'indisponibilità di accedere all'area oggetto di sequestro, al tempo stesso il Testo Unico Ambientale con il verbale 318-*ter* gli indica le prescrizioni da adempiere al fine di poter essere ammesso al pagamento della sanzione.

In particolare la parte VI-*bis* del TUA si applica alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Nello specifico l'art. 318-*ter* del TUA prevede che nelle ipotesi sopra descritte l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria possa impartire al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando, per la regolarizzazione, un termine non superiore al tempo tecnicamente necessario.

Il medesimo disposto normativo prevede altresì che in presenza di specifiche e documentate **circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione** (come ad esempio la presenza di un sequestro che impedisce l'accesso all'area da regolarizzare), il termine può essere prorogato per una sola volta (a richiesta del contravventore e per un periodo non superiore a sei mesi), con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al Pubblico Ministero.

Allo scadere del termine fissato per l'ottemperamento delle prescrizioni impartite, l'organo accertatore verifica l'adempimento della prescrizione ed ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma.

La parte VI-*bis* del TUA consente altresì di estinguere il reato laddove siano state ottemperate le prescrizioni impartite e sia stato pagato il dovuto allo stesso tempo il procedimento penale, a norma dell'art. 318-*sexies* del TUA è sospeso dal momento dell'iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, fino al momento in cui il pubblico ministero riceve una delle comunicazioni di cui all'articolo 318-*quater*, commi 2 e 3 (comunicazione di adempimento ovvero di inadempimento delle prescrizioni).

Tale adempimento però non può essere posto in essere laddove il contravventore sia nella concreta indisponibilità di adempiere alle prescrizioni a causa della presenza del sequestro sull'area oggetto di prescrizioni.

Pertanto occorrerà proporre opposizione - ai sensi dell'art. 263 co. 5 del codice penale - dinanzi al GIP e, all'esito della proposta opposizione, il GIP potrà revocare il sequestro oppure confermarlo, tuttavia sarà sempre possibile depositare un'istanza di dissequestro rivolta al Pubblico Ministero.

Contestualmente risulta altresì opportuno proporre un'istanza di proroga dei termini concessi per l'adempimento delle prescrizioni, ponendo a fondamento della medesima proprio la presenza del sequestro.

L'anomala sovrapposizione del sequestro probatorio e della procedura di cui alla parte VI-*bis* del TUA (verbale di prescrizioni ambientali ex art. 318-*ter*), pone inevitabilmente dei limiti alla possibilità per il preteso contravventore, di adempiere alle prescrizioni e fruire così della procedura estintiva del reato, pertanto sarà opportuno proporre opposizione avverso il sequestro disposto proponendo contestualmente istanza di proroga del termine per adempiere alle prescrizioni.

1 Art. 253 (*oggetto e formalità del sequestro*) c.p.p. *"L'autorità giudiziaria dispone con decreto motivato il sequestro del corpo del reato e delle cose pertinenti al reato necessarie per l'accertamento dei fatti.*
Sono corpo del reato le cose sulle quali o mediante le quali il reato è stato commesso nonché le cose che ne costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo.
Al sequestro procede personalmente l'autorità giudiziaria ovvero un ufficiale di polizia giudiziaria delegato con lo stesso decreto.
Copia del decreto di sequestro è consegnata all'interessato, se presente".

4.4.

SOMMARIO

• **4.4.6. Gravi illeciti professionali tra tassatività ed esemplificazione**
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR SICILIA, SEZ. II, DEL 22 OTTOBRE 2018, N. 2148
di *Lucia Giulivi* 1158

SANZIONI di *Lucia Giulivi*

Gravi illeciti professionali tra tassatività ed esemplificazione

Nota alla sentenza del TAR Sicilia, Sez. II, del 22 ottobre 2018, n. 2148

di ***LUCIA GIULIVI***
Avvocato-*Junior Associate*
Carissimi Avv. Daniele & Altri S.t.p.

ABSTRACT

La pronuncia in commento si trova ad affrontare la tematica della natura degli illeciti professionali di cui all'art. 80 comma 5 lett. *c)* del D.Lgs. 50/2016.

Tale norma prevede, infatti, la possibilità per la stazione appaltante di estromettere da una procedura ad evidenza pubblica un offerente in ragione di elementi gravi, debitamente dimostrati, che abbiamo inficiato l'affidabilità nei confronti dell'offerente che si intende escludere.

Il polverone sollevato dalla norma trova la sua origine nel fatto che ancora una volta si fa ricorso alla discrezionalità della pubblica amministrazione che rischia sempre di celare una *mala gestio*, piuttosto che di escludere fenomeni corruttivi.

Sul punto viene in ausilio l'ANAC, che resta ancora una volta baluardo del corretto esercizio della cosa pubblica, difendendo come sempre a spada tratta i principi cardine indicati all'art. 1 della L. 241 del 90.

IN SINTESI

- **Il D.Lgs. 50 del 2016 indica al suo articolo 80 le cause di esclusione di un offerente da una procedura ad evidenza pubblica;**
- **tra le cause indicate nella norma l'art. 5 lettera *c)* prevede la possibilità di estromettere un offerente per la presenza di gravi illeciti professionali;**
- **contestualmente, il comma in esame, indica anche degli illeciti professionali ritenuti idonei a provocare l'esclusione dell'offerente;**
- **detta elencazione però, per costante giurisprudenza, non deve intendersi tassativa, ma meramente esemplificativa;**
- **tale elencazione aperta comporta un ampliamento del potere di discrezionalità in capo alla Stazione appaltante, che tuttavia deve intendersi mitigato dalle Linee Guida dell'ANAC, emesse in ottemperanza di quanto disposto dall'art. 80 comma 13 del D.Lgs. 50/2016;**
- **in ogni caso e laddove non dovessero ritenersi sufficienti i parametri indicati dall'ANAC, la valutazione della stazione appaltante dovrà essere sempre debitamente motivata, al fine di consentirne una piena comprensione ed eventuale contestazione.**

di *Lucia Giulivi*

SANZIONI

1. Sulla norma e la tesi dominante

La sentenza emessa dal Tribunale amministrativo siciliano offre l'occasione di valutare la portata oggettiva dell'art. 80 comma 5 lett. *c)* del D.Lgs. 50/2016.

Nello specifico, l'articolo in questione dispone la facoltà per la Stazione Appaltante di estromettere, da una procedura ad evidenza pubblica, un offerente per *gravi illeciti professionali.*

Ed invero l'art. 80 del Decreto 50 del 2016, rubricato proprio *motivi di esclusione,* al suo comma 5 dispone che "*Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6, qualora:*

a) la stazione appaltante possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3 del presente codice;

b) l'operatore economico si trovi in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, salvo il caso di concordato con continuità aziendale, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 110;

c) ***la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità. Tra questi rientrano: le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione anticipata, non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio, ovvero hanno dato luogo ad una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzioni; il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio; il fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione ovvero l'omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;***

d) la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42, comma 2, non diversamente risolvibile;

e) una distorsione della concorrenza derivante dal precedente coinvolgimento degli operatori economici nella preparazione della procedura d'appalto di cui all'articolo 67 non possa essere risolta con misure meno intrusive;

f) l'operatore economico sia stato soggetto alla sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 o ad altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;

f-bis) l'operatore economico che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere;

f-ter) l'operatore economico iscritto nel casellario informatico tenuto dall'Osservatorio dell'ANAC per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalti. Il motivo di esclusione perdura fino a quando opera l'iscrizione nel casellario informatico;

g) l'operatore economico iscritto nel casellario informatico tenuto dall'Osservatorio dell'ANAC per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione, per il periodo durante il quale perdura l'iscrizione;

h) l'operatore economico abbia violato il divieto di intestazione fiduciaria di cui all'articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55. L'esclusione ha durata di un anno decorrente dall'accertamento definitivo della violazione e va comunque disposta se la violazione non è stata rimossa;

i) l'operatore economico non presenti la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, ovvero non autocertifichi la sussistenza del medesimo requisito;

l) l'operatore economico che, pur essendo stato vittima dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risulti aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nell'anno antecedente alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'ANAC, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio;

m) l'operatore economico si trovi rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la rela-

zione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale".

L'articolo in commento prevede, dunque, una elencazione eterogenea delle motivazioni che possono comportare l'esclusione da una procedura ad evidenza pubblica, spaziando dalla presenza di misure interdittive comminate nei confronti dell'offerente per la venuta in essere di un reato presupposto di cui al D.Lgs. 231/2001, alla presenza di *conflitto d'interesse* in capo agli amministratori.

Con la presente nota a sentenza ci si intende soffermare sulla lettera *c)* del citato articolo 80, in materia di illeciti professionali, indicando come tali:

- ***le significative carenze** nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione anticipata, non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio, ovvero hanno dato luogo ad una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzioni;*
- *il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio;*
- *il fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione ovvero l'omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione.*

A ben vedere, l'elemento che accomuna detti illeciti risiede nell'aver inficiato l'affidamento compiuto dalla stazione appaltante nei confronti dell'offerente impedendo così l'istaurazione di un vincolo contrattuale tra appaltante e appaltatore.

Sebbene l'elencazione compiuta dal legislatore e sopra riportata sia di ampio spettro e quindi in grado di abbracciare una pluralità di casistiche, la giurisprudenza si è a più riprese espressa in merito alla tipologia di elencazione contenuta nella norma.

La casistica riportata, infatti, deve intendersi -secondo l'orientamento dominante e per costante giurisprudenza[1]- *esemplificativa* e non *tassativa*, differenza che comporta un ampliamento della sfera di discrezionalità della stazione appaltante nell'esclusione degli offerenti.

A favore della tesi che sostiene una dimensione meramente esemplificativa degli illeciti professionali depone:

- **l'interpretazione letterale della norma** ed invero la stessa elencazione è preceduta dalla dicitura "*tra questi* [gravi illeciti professionali] *rientrano*:[…]", lasciando chiaramente intendere che l'elencazione è più ampia rispetto a quella contenuta dalla norma medesima.
- **l'interpretazione offerta dalla giurisprudenza** più recente e citata dallo stesso TAR Sicilia in commento.
- **l'interpretazione offerta dall'ANAC nelle sue Linee Guida n. 6 approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016 aggiornate al d.lgs. 56 del 19 aprile 2017 con deliberazione del Consiglio n. 1008 dell'11 ottobre 2017.**

***

2. Sulle Linee Guida n. 6 dell'ANAC

Dette Linee Guida sono state emesse in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 80 comma 13 del D.Lgs. 50/2016, il quale precisa che *"Con Linee Guida l'ANAC, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, può precisare, **al fine di garantire omogeneità di prassi da parte delle stazioni appaltanti**, quali mezzi di prova considerare adeguati per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui al comma 5, lettera c), ovvero quali carenze nell'esecuzione di un procedente contratto di appalto siano significative ai fini del medesimo comma 5, lettera c)"*.

Ebbene, le linee guida in parola hanno il preciso compito di limitare la discrezionalità delle Stazioni Appaltanti nella valutazione dei *gravi illeciti professionali* e precisamente con riguardo alle carenze da ritenersi rilevanti ai fini della norma in commento, nonché con riguardo ai mezzi di prova, che le stesse Stazioni Appaltanti possono adoperare per addivenire alla decisione di escludere un offerente.

L'ANAC dettaglia i *criteri di valutazione dei gravi illeciti professionali* al punto VI delle suddette Linee Guida, precisando che la valutazione della rilevanza dell'illecito compiuto dell'operatore rispetto all'integrità o l'affidabilità dello stesso, attiene all'**esercizio del potere discrezionale della stazione appaltante** e *"deve essere effettuata con riferimento alle **circostanze dei fatti**, alla **tipologia di violazione**, alle **conseguenze sanzionatorie**, al **tempo trascorso** e alle **eventuali recidive**, il tutto **in relazione all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto"***.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, quindi, offre

1 Cfr. CdS, Sez. V, n. 1299 del 2 marzo 2018 e Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, n. 252 del 30 aprile 2018.

degli strumenti puntuali per la delimitazione del potere discrezionale della stazione appaltante, sottolineando, inoltre, che la suddetta valutazione deve essere compiuta secondo il criterio della *proporzionalità,* in virtù dell'art. 1[2] comma 1 della L. 241/90.

Pertanto, sarà onere della Stazione Appaltante motivare debitamente l'esclusione di un offerente, senza utilizzare in maniera del tutto arbitraria detto istituto, agevolando per il tramite dello stesso una non equa valutazione delle offerte.

***

3. Sulla tesi minoritaria

Il dibattito giurisprudenziale sotteso alla pronuncia in commento riguarda quindi la natura esemplificativa ovvero tassativa dell'elencazione di cui all'art. 80 comma 5 lett. *c)* del D.Lgs. 50/2016.

Nello specifico le pronunce contrarie a quella in commento, risultano essere due TAR[3] che si pongono in una posizione paragonabile a quella di Davide nel biblico duello contro il gigante Golia, trovandosi a confronto con la granitica giurisprudenza dominante che ospita tra le sue fila il Consiglio di Stato ed il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia.

In particolare il TAR Lazio, così come anche il TAR Campania citato in sentenza, sottolinea nelle sue motivazioni che ***"l'elencazione contenuta nel ridetto comma 5 lettera c) è da ritenersi tassativa e non integrabile al di fuori delle fattispecie in essa elencate come sviluppate dalle Linee Guida dell'ANAC:*** *"la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità. Tra questi rientrano: le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione anticipata, non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio, ovvero hanno dato luogo ad una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzioni; il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio; il fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione ovvero l'omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;".*

Viene peraltro chiarito dalla giurisprudenza nelle more formatasi che: "La causa di esclusione da una gara per gravi illeciti professionali ex art. 80, comma 5, lett. c), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, non può essere oggetto di interpretazioni estensive." (T.A.R. Sardegna Cagliari Sez. I, 23 febbraio 2017, n. 124), con la conseguenza che la censura va respinta sotto tutti i profili dedotti".

Pertanto la citata pronuncia fonda la tesi della natura tassativa delle cause di esclusione, annoverate nell'art. 80 comma 5 lett. *c)* in commento, sulla base del fatto che anche le apposite Linee Guida emanate sul punto si limitano ad *esplodere* le tipologie già indicate nella norma dettagliandone i contorni senza aggiungere nuove ipotesi rispetto a quelle di cui al citato articolo.

***

4. Sul caso in esame

La sentenza che ha offerto l'opportunità di affrontare la tematica dei gravi illeciti professionali riguarda la venuta meno dell'affidabilità dell'operatore, cui ha avuto seguito l'esclusione dello stesso da una procedura ad evidenza pubblica, in ragione del fatto che l'RTI ricorrente avrebbe ricevuto una revoca di aggiudicazione per inadempimenti relativi alla fase di anticipata esecuzione in via di urgenza del contratto.

I giudici amministrativi, nella trattazione della corretta applicazione dell'art. 80 comma 5 lett. *c)* del D.Lgs. 50/2016, nel caso di specie, richiamavano le suddette linee guida ANAC n. 6 del 2016/17, nel-

2 L'articolo in commento facendo riferimento ai principi del diritto comunitario richiama il principio di proporzionalità.
Sul punto sia consentito il rimando a *Federalismi.it rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* del 14 giugno 2017 "*i principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa"* il quale precisa che *"Il principio di proporzionalità, invece, implica una valutazione più complessa, basata sullo schema tripartito in cui si snoda (idoneità, necessarietà e adeguatezza)"* ed ancora *"Il principio di proporzionalità preclude invece all'amministrazione l'adozione di atti restrittivi della sfera giuridica dei privati in modo non proporzionato all'interesse pubblico.*
Come rilevato, la proporzionalità implica l'idoneità del mezzo prescelto rispetto al fine perseguito, l'obbligatorietà dello stesso, e, ancora, la sua adeguatezza riguardo al sacrificio imposto ai singoli.
Il principio in parola, quindi, impone una equilibrata valutazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) coinvolti dall'azione amministrativa, al fine di garantire una decisione finale che comporti il minor sacrificio possibile. Sotto questo profilo, il principio di proporzionalità valorizza e, in qualche misura, presuppone il procedimento amministrativo quale strumento di controllo della congruità dell'azione amministrativa nell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi".

3 Cfr. TAR Lazio, Sez III-*quater,* n. 4793 del 27 novembre 2018 e TAR Campania Salerno, n. 466 del 28 marzo 2018.

la parte in cui individuano le significative carenze rilevanti secondo cui una stazione appaltante può disporre l'esclusione ovvero la revoca di un'aggiudicazione.

Nello specifico la sentenza puntualizza che tra le carenze rilevanti rientra "***il singolo inadempimento di una obbligazione contrattuale o l'adozione di comportamenti scorretti o il ritardo nell'adempimento; - la sussistenza e la gravità dell'inadempimento o del ritardo ovvero del comportamento scorretto ai fini dell'esclusione dalla gara***".

Pertanto, risulta legittima e condivisibile l'esclusione dell'RTI offerente per aver reso una dichiarazione non riflettente il recente passato imprenditoriale, omettendo di aver subito in un precedente appalto la revoca dell'aggiudicazione per l'ingiustificato rifiuto di accettare la consegna provvisoria del servizio nelle more della stipulazione del contratto.

***

4.1. La tesi del ricorrente

Il ricorrente lamenta la non corretta esclusione dalla procedura di gara in quanto operata con revoca a seguito dell'avvenuta aggiudicazione.

Secondo parte ricorrente ciò costituisce una violazione per omessa applicazione dell'art. 7[4] della L. 241/90 poiché "*i provvedimenti di ammissione ed esclusione una volta adottati e divenuti inoppugnabili da parte di terzi* ***non sarebbero suscettibili di annullamento in autotutela senza il previo avviso di avvio del procedimento***".

Accanto a tale osservazione, il ricorrente evidenzia altresì il carattere cautelare della misura sulla quale si è basata l'esclusione del ricorrente dalla procedura ad evidenza pubblica.

Ed invero la revoca disposta dalla stazione appaltante nei confronti del ricorrente trovava le sue motivazioni su due ordinanze cautelari relative ad un giudizio avverso l'aggiudicazione definitiva in una gara per omessa dichiarazione della revoca dell'aggiudicazione e su di un parere precontenzioso ANAC tardivamente emanato ed oggetto di giudizio dinanzi al TAR di Catania.

Detti presupposti non potevano essere posti a fondamento della decisione della stazione appaltante di estromettere l'offerente in quanto non rappresentano delle pronunce definitive e quindi prive della valenza di certezza che deve invece contraddistinguere i presupposti per estromettere un soggetto da una procedura ad evidenza pubblica.

Se così non fosse allora la discrezionalità della stazione appaltante amplierebbe ancora di più i suoi confini, potendo fondare l'esclusione di un soggetto offerente sulla presunzione di "*colpevolezza*" dello stesso, vanificando altresì i giudizi pendenti sugli elementi posti a fondamento della revoca.

L'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca, a detta del ricorrente, non trova giustificazioni in particolari ragioni di celerità e, pertanto, costituisce una violazione nei confronti del soggetto escluso.

Sul punto si rilevi in ogni caso che il comma 2 del medesimo art. 7 della L. 241/90 prevede la facoltà dell'amministrazione di adottare prima dell'effettuazione delle comunicazioni provvedimenti cautelari, pertanto, il provvedimento di esclusione poteva essere emesso quale misura cautelare in attesa dell'emanazione del parere di precontenzioso ANAC.

*

Quanto alla violazione per erronea applicazione dell'art. 80 comma 5 lett. *c)* rilevata dal ricorrente, la stessa si fonda sulla natura tassativa e non esemplificativa della norma, nonché sul momento in cui tali inadempimenti, valutati come *gravi illeciti professionali*, sono venuti in essere ovverosia nella fase antecedente al perfezionamento del contratto (riguardavano infatti l'esecuzione anticipata in via di urgenza del contratto da parte dell'aggiudicatario).

Tale seconda censura, a detta del ricorrente e condivisa da chi scrive, riguarda un momento genetico che non può essere valutato come grave illecito poiché non può essere considerato idoneo a "*rompere la fiducia*" riposta dalla stazione appaltante verso l'operatore.

Ed invero il legame fiduciario e di affidamento tra la stazione appaltante e l'offerente deve ritenersi nato dal sorgere dell'obbligazione civilistica e quindi dalla stipula del contratto e non anche con riguardo alla fase precontrattuale, da cui invero non discende al-

4 L. 241 del 1990 Art. 7 Comunicazione di avvio del procedimento *"1.Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenirvi. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.*
2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari".

di *Lucia Giulivi* SANZIONI

cuna obbligazione.

Ciò può ritenersi confermato dallo stesso tenore letterale di cui all'art. 80 comma 5 lett. *c)* che riguarda gli illeciti **professionali** facendo dunque un chiaro richiamo alla professionalità adoperata nello svolgimento delle proprie attività produttive o di servizio.

Di talché risulterebbero prive di rilievo le condotte tenute in una fase antecedente rispetto al perfezionamento del contratto.

Tale delimitazione temporale rispetto al momento successivo al perfezionamento del contratto di appalto, trova il favore di una pronuncia risalente del Consiglio di Stato[5] che, relativamente al previgente art. 38 comma 1 lett. f) del vecchio D.Lgs. 163 del 2006 (attuale D.Lgs. 50/2016) ha precisato che: "*L'esclusione dalla gara d'appalto prevista da detta norma, **si fonda sulla necessità di garantire l'elemento fiduciario nei rapporti contrattuali della Pubblica Amministrazione fin dal momento genetico**"* ed ancora *"**Ai fini dell'accertamento della legittimità del provvedimento di esclusione dalla gara**, pertanto, assume rilievo decisivo la circostanza che la stazione appaltante illustri compiutamente le ragioni per le quali – in considerazione dei **pregressi rapporti contrattuali** – sia venuto meno un adeguato livello di fiducia nei confronti dell'impresa partecipante"*.

Nello stesso senso anche le Linee Guida ANAC n. 6 del 2016/2017 prevedono al paragrafo 2.2.1.3. (richiamato proprio nella pronuncia in commento) che "l'elencazione delle significative carenze rilevanti, rientra il singolo inadempimento di una obbligazione **contrattuale *o l'adozione di comportamenti scorretti o il ritardo nell'adempimento*"** elementi tutti riguardanti la fase dell'esecuzione degli appalti precedenti e non anche quella antecedente il perfezionamento del contratto.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la pronuncia in esame precisa che il nuovo D.Lgs. 50/2016, con riguardo alla normativa in questione ha ampliato la sfera di applicazione, dovendo ritenersi rilevante anche la condotta diversa dalla negligenza o dall'errore includendo anche la fase di gara senza che trovi patria l'istituto del soccorso istruttori essendo in presenza di dichiarazione non veritiera (riguardo alle precedenti esperienze contrattuali dello stesso tipo) e non incompleta o mancante.

***

CONCLUSIONI

La sentenza in commento ha offerto l'occasione per soffermarsi sul potere discrezionale della Pubblica Amministrazione.

Ed invero sebbene gli appalti costituiscano uno degli argomenti maggiormente interessati da fenomeni corruttivi piuttosto che di infiltrazioni mafiose o anche di fatti reato propri dell'ente, purtuttavia la loro gestione risulta ancora nebulosa in alcune aree.

Il continuo gioco di luci ed ombre nella spinosa tematica dell'affidamento di servizi pubblici, risulta anche in questo caso pericoloso in quanto le luci sono rappresentate dalle Linee Guida ANAC che tenta di imbrigliare la discrezionalità della Stazione Appaltante, purtuttavia le ombre risultano preponderanti lasciando intere praterie a disposizione della valutazione dell'ente appaltante.

In ogni caso ad oggi non resta che attenersi al coro di giuristi che attestano la natura esemplificativa dell'elencazione di cui all'art. 80 comma 5 lett. *c)* del D.Lgs. 50/2016, nella speranza che ciò rappresenti maggiore corrispondenza ai casi concreti di illeciti professionali gravi e non l'ennesimo strumento per aggirare la trasparenza nella gestione degli appalti.

5 Consiglio di Stato, Sez. V, 20 novembre 2015 n. 5299.

RIFIUTI:
COME GESTIRLI AL MEGLIO

Il corso è rivolto a tutti coloro che operano nel settore dei rifiuti ed è pensato per offrire una panoramica generale sulla normativa ambientale.
L'evento formativo raccoglie tutte le novità del 2018 dalle modifiche TARI alla soppressione del Sistri, con il ritorno alla sola tracciabilità cartacea.
In particolare, la *tariffa* sullo smaltimento dei rifiuti è da sempre stata al centro dell'attenzione degli interpreti, vista anche la sua convulsa evoluzione legislativa, che ne ha ridefinito nel tempo *presupposti* e *limiti*.
Nella giornata formativa si metterà un punto fermo nel caos di fattispecie impositive che si sono succedute nel corso degli anni (TARSU, TIA1 e TIA2, solo per citarne alcune), onde poter capire la disciplina in concreto applicabile.
Si procederà poi con l'analisi:

- della nuova *tariffa* sui rifiuti
- delle *esenzioni*, *agevolazioni* e riduzioni in favore del *produttore* dei rifiuti
- del procedimento amministrativo ed ai connessi *profili processuali*.

La giornata formativa continuerà, poi, con un approfondimento al sistema sanzionatorio ambientale.
Infatti, oltre alle già note sanzioni contenute nel Testo Unico Ambientale verranno esaminate anche quelle contenute nel D.Lgs. 231/2001.
Tutti gli argomenti verranno, inoltre, esaminati alla luce delle più importanti e recenti pronunce giurisprudenziali, tendenti a definire il lato pratico della normativa ambientale.
Nella parte finale del corso è previsto un ampio spazio riservato ai casi concreti e alle vostre domande.

FORMAZIONE 2019

DATE

MILANO	27 Marzo 2019
BOLOGNA	28 Marzo 2019
ROMA	9 Aprile 2019

SCONTI

GRATIS per tutti gli abbonati della rivista *Ambiente Legale Digesta*

- 10% iscrizioni di gruppo (2 o più persone)

- 10% ex corsisti di *Ambiente Legale*

COSTO DEL CORSO

199,00 (IVA esclusa)

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi
Avvocato esperto nel settore del diritto ambientale

Avv. Chiara Fiore
Avvocato partner Studio Legale Carissimi

www.ambientelegale.it

IL PRODUTTORE DI RIFIUTI 2.0

Il corso è rivolto a tutti coloro che operano nel settore dei rifiuti ed è pensato per offrire un approfondimento speciale sulla figura del produttore di rifiuti.
Riuscire ad individuare chi è il produttore dei rifiuti equivale ad individuare il responsabile della corretta o meno gestione degli stessi, con una attenta analisi delle deleghe interne, delle esimenti, nonché i limiti alle responsabilità e dunque alle sanzioni.
L'analisi sarà in linea con tutta la normativa ambientale applicabile nonché con le novità che hanno caratterizzato il 2018: dalle modifiche TARI alla soppressione del Sistri, con il ritorno alla sola tracciabilità cartacea. In particolare, per la *tariffa* ci soffermeremo delle *esenzioni*, *agevolazioni* e *riduzioni* in favore del *produttore* dei rifiuti.
La giornata formativa continuerà, poi, con un approfondimento sulle responsabilità e sul sistema sanzionatorio applicabile al produttore di rifiuti.
Infatti, oltre alle già note sanzioni contenute nel Testo Unico Ambientale verranno esaminate anche quelle contenute nel D.Lgs. 231/2001.
Nella parte finale del corso è previsto un ampio spazio riservato ai casi concreti e alle vostre domande.

FORMAZIONE 2019

DATE

MILANO	27 Marzo 2019
BOLOGNA	28 Marzo 2019
ROMA	9 Aprile 2019

SCONTI

GRATIS per tutti gli abbonati della rivista *Ambiente Legale Digesta*

- 10% iscrizioni di gruppo (2 o più persone)

- 10% ex corsisti di *Ambiente Legale*

COSTO DEL CORSO

149,00 (IVA esclusa)

DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi
Avvocato esperto nel settore del diritto ambientale

Avv. Chiara Fiore
Avvocato partner Studio Legale Carissimi

ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Terni 0744 400738
Milano 02 87366838
Bologna 051 0353030
Roma 06 94443170

www.ambientelegale.it
formazione@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