

# ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

## AGGIORNAMENTO

→ 707

- 1.20. Il glifosato: che cos'è e perché fa tanta paura
- 1.21. La Relazione di Riferimento: il diritto europeo, il decreto annullato e il nuovo regolamento
- 1.22. *Persistent Organic Pollutants*: Regolamento UE 2019/1021
- 1.23. Regione Lombardia: circolare in seguito all'entrata in vigore della L. n. 55/2019

2

## FOCUS

→ 727

- 2.19. Facciamo il punto sull'acqua pubblica
- 2.20. La tracciabilità nei centri di raccolta: un'altra disciplina incompiuta
- 2.21. La gestione degli oli vegetali esausti tra ostacoli e nuove opportunità

3

## GESTIONE

→ 745

- 3.26. La Corte Costituzionale dice sì ai termovalorizzatori
- 3.27. Criteri ambientali minimi nell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani
- 3.28. Sulla doverosità di ottenere un provvedimento di autorizzazione postumo
- 3.29. Sui limiti di competenza legislativa della Direttiva Plastiche: Tar Puglia ordinanza 30 luglio 2019 n. 315
- 3.30. Trasporto illecito di rifiuti e particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.
- 3.31. Il costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti
- 3.32. Il nuovo reato di cui all'art. 452 *terdecies* c.p. (omessa bonifica) e l'obbligo di legge ex art. 192 D.Lgs. 152/2006

4

## RUBRICHE

→ 775

- 4.1. Tribunale  
20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo  
Il calcolo della popolazione servita dall'appalto e il requisito dell'iscrizione ANGA
- 4.3. Quesiti  
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione  
L'obbligo di motivazione della sanzione 231

20

# 1.

## AGGIORNAMENTO

➔ 707

- 1.20. Il glifosato: che cos'è e perché fa tanta paura  
di *Giulia Ursino* ..... 708
- 1.21. La Relazione di Riferimento: il diritto europeo,  
il decreto annullato e il nuovo regolamento  
di *Giovanna Galassi* ..... 712
- 1.22. *Persistent Organic Pollutants*: Regolamento UE 2019/1021  
di *Giacomo Betti* ..... 718
- 1.23. Regione Lombardia: circolare sull'applicazione  
delle norme relative alla cessazione della qualifica di rifiuto  
in seguito all'entrata in vigore della L. n. 55/2019  
di *Valentina Bracchi* ..... 723

# 2.

## FOCUS

➔ 727

- 2.19. Facciamo il punto sull'acqua pubblica  
di *Daniele Carissimi* ..... 728
- 2.20. La tracciabilità nei centri di raccolta:  
un'altra disciplina incompiuta  
di *Chiara Fiore* ..... 733
- 2.21. La gestione degli oli vegetali esausti tra ostacoli  
e nuove opportunità  
di *Letizia Zavatti* ..... 738

# 3.

## GESTIONE

➔ 745

- 3.26. La Corte Costituzionale dice sì ai termovalorizzatori  
di *Giulia Ursino* ..... 746
- 3.27. Criteri ambientali minimi nell'affidamento del servizio  
di gestione dei rifiuti urbani. Un possibile ostacolo alla  
libera concorrenza nelle procedure di evidenza pubblica  
di *Letizia Zavatti* ..... 749

- 3.28. Sulla doverosità di ottenere un provvedimento di autorizzazione postumo: il caso della valutazione d'incidenza di *Roberta Tomassetti* ..... 754
- 3.29. Sui limiti di competenza legislativa della Direttiva Plastiche: Tar Puglia ordinanza 30 luglio 2019 n. 315 di *Giulia Todini* ..... 758
- 3.30. Trasporto illecito di rifiuti e particolare tenuità del fatto ex art. 131-*bis* c.p.: quando può essere applicata la causa di non punibilità? di *Greta Catini* ..... 762
- 3.31. Il costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti: quando e come si tiene conto anche delle risultanze dei fabbisogni standard di *Giovanna Galassi* ..... 767
- 3.32. Il nuovo reato di cui all'art. 452 *terdecies* c.p. (omessa bonifica) e l'obbligo di legge ex art. 192 D.Lgs. 152/2006: una prima pronuncia della giurisprudenza di merito di *Angelo Calzone* ..... 772

## 4.

### RUBRICHE



- 4.1. Tribunale ..... 777
  - 4.1.1. Penale ..... 778
  - 4.1.2. Amministrativo ..... 782
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 ..... 785
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea ..... 786
- 4.2. Il punto sull'Albo
  - 4.2.5. Il calcolo della popolazione servita dall'appalto e il requisito dell'iscrizione ANGA di *Roberta Tomassetti* ..... 792
- 4.3. Quesiti ..... 799
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
  - 4.4.5. L'obbligo di motivazione della sanzione 231 di *Lucia Giulivi* ..... 822

# TUTTO RINNOVATO!

## NUOVI PACCHETTI MULTI-SERVIZI

*ancora più convenienti*

### NUOVISSIMO ALL IN ONE MAXI

**979** euro (+IVA)

- Abbonamento annuale web+cartaceo ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Collana *I Quaderni sui Rifiuti* formato web;
- Open access retroattivo web su tutti i numeri *Ambiente Legale Digesta*;
- TUTTE le videolezioni sulla Gestione dei Rifiuti;
- Open access a TUTTI i Webinar\*;
- Newsletter annuale a scelta tra le sei disponibili (*Digesta*; *Servizio Idrico*; *ODV*; *Appalti*; *Terzo Settore*; *Appalti, Terzo Settore, Rifiuti ed Economia Circolare*).

### NUOVISSIMO ALL IN ONE

**579** euro (+IVA)

- Abbonamento annuale web ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Collana *I Quaderni sui Rifiuti* formato web;
- 10 videolezioni a scelta tra le disponibili;
- 10 accessi ai Webinar in programma\*;
- Newsletter annuale a scelta tra le sei disponibili (*Digesta*; *Servizio Idrico*; *ODV*; *Appalti*; *Terzo Settore*; *Appalti, Terzo Settore, Rifiuti ed Economia Circolare*).

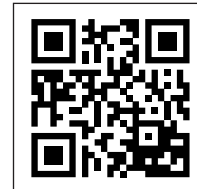
### SPECIALE 10 TICKET

**479** euro (+IVA)

- FREE ACCESS WEBINAR

Ambiente Legale offre la possibilità unica di acquistare 10 Ticket per partecipare\* gratuitamente ai webinar più adatti alle tue esigenze a scelta tra tutti i nuovi corsi.

\*La partecipazione è limitata ad una persona per ciascun corso.



**Proprietario ed editore:**

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

**Direttore responsabile**

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

**Coordinamento editoriale:**

Dott.ssa Giovanna Galassi  
*info@ambientelegale.it*

**Layout e grafica:**

Ester Chiochia  
*grafica@ambientelegale.it*

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

Dott.ssa Claudia Pozzi  
*commerciale@ambientelegale.it*

**Servizio clienti e ufficio abbonamenti:**

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2611-5220 (versione digitale)

**Comitato Scientifico**

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

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

**Proprietà letteraria riservata**

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

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

**Note per gli autori**

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

**ABBONAMENTI**

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

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

**DISTRIBUZIONE**

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

**Condizioni di abbonamento 2019**

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2019)

**Prezzi di abbonamento della rivista:**

**Formato cartaceo**

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

**Formato multimediale (in formato pdf)**

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

**Formato cartaceo più multimediale**

(accesso riservato ai contenuti del sito)

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

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

**Conto corrente**

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

# news

---

## AMBIENTALI

news ambientali

## SCARICHI

*Il giudice potrebbe valutare un campione prelevato al di fuori del metodo ordinario?*

La Cassazione Penale, Sez. III, del 30 agosto 2019, n. 36701 risponde in senso affermativo circoscrivendo che ciò discende dal carattere procedimentale della norma sul metodo di campionamento.

La norma sul metodo di campionamento dello scarico ha carattere procedimentale, non sostanziale. Sta ad indicare il criterio tecnico ordinario per il prelevamento, ma non preclude che il giudice possa motivatamente valutare la rappresentatività di un campione che, per qualsiasi causa, non è stato potuto prelevare secondo il criterio ordinario. In buona sostanza si tratta di una metodica flessibile: accanto al criterio ordinario riferito ad un campione medio prelevato nell'arco di tre ore si prevede la possibilità di criteri derogatori in relazione al caso concreto che si presenta.

## SANZIONI

*Abbandono rifiuti per le strade: codice della strada e codice ambientale sono complementari*

La questione è giunta al Consiglio di Stato ( n. 6156 del 12 settembre 2019) che così afferma: l'art. 14 del codice della strada non esclude tout court l'applicazione dell'art. 192 d. lgs. n. 152 del 2006 in ordine alle responsabilità e agli obblighi in relazione ad ipotesi di abbandono di rifiuti, ma vale a individuare alcuni specifici compiti (e correlati obblighi) dell'Anas in funzione della sicurezza delle strade.

L'art. 14 del codice della strada impone direttamente al concessionario la pulizia delle strade e delle loro pertinenze (al fine di garantire la sicurezza, oltre che la fluidità della circolazione) mentre l'art. 192 può anche trovare applicazione nei confronti dell'Anas, con riferimento alle strade dalla stessa gestite, tenendo conto degli obblighi specifici che su di essa gravano, purché la condotta dell'abbandono le sia imputabile a titolo di dolo o di colpa (cfr. Cons. Stato, IV, 13 gennaio 2010, n. 84).

## ALTRO

*Agroalimentare: in arrivo nuove norme!*

Il Consiglio dei Ministri, lo scorso 3 ottobre ha approvato, in esame definitivo, un decreto legislativo che introduce disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo sulla riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare (decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74), in attuazione dell'articolo 15 della legge 28 luglio 2016, n.154.

Come enunciato nel comunicato di fine seduta, le modifiche e integrazioni sono volte ad attribuire al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali una serie di competenze in precedenza allocate in capo all'AGEA, provvedendo contemporaneamente a porre in essere le operazioni necessarie a consentire alla SIN S.p.a., nella quale dovranno confluire le risorse della AGECONTROL S.p.a., di divenire una società in house del medesimo Ministero. La stessa SIN S.p.a. viene individuata quale possibile organo per il coordinamento gestionale del SIAN.

## DISCARICHE

*Verifica di conformità dei rifiuti conferiti in discarica: almeno una volta all'anno. Ma è l'anno solare o l'anno civile?*

L'art. 10, comma 2, lett. l) d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 prevede "l'obbligo per il gestore di presentare, almeno una volta all'anno, alla Regione una relazione in merito ai tipi ed ai quantitativi di rifiuti smaltiti, ai risultati del programma di sorveglianza ed ai controlli effettuati relativi sia alla fase operativa che alla fase post-operativa".

Per "anno" si intende il periodo di 365 giorni che decorre da un qualsiasi giorno dell'anno e termina il corrispondente giorno dell'anno successivo (anno solare) oppure il periodo di 365 giorni compreso tra il 1 gennaio e il 31 dicembre (anno civile)? Più precisamente significa che la verifica di conformità del rifiuto va effettuata ogni dodici mesi cioè un lasso di tempo che decorre dall'ultima verifica effettuata oppure una volta in ciascun anno solare e cioè nel periodo da che va dal 1° gennaio al 31 dicembre?

La Cassazione (Sez. III del 26 agosto 2019, n. 36400) ritiene che la locuzione si riferisca all'anno civile.

## SANZIONI

*Reato di deposito incontrollato: la difficoltà di reperire una ditta per lo smaltimento è forza maggiore?*

La Cassazione Penale, Sez. III, nella recentissima sentenza del 17 luglio n. 31311 chiarisce che la forza maggiore sussiste solo e in tutti quei casi in cui la realizzazione dell'evento stesso o la consumazione della condotta antigiuridica è dovuta all'assoluta ed incolpevole impossibilità dell'agente di uniformarsi al comando, mai quando egli si trovi già, come nel caso di specie, in condizioni di illegittimità ovvero ne sia egli stesso la causa.

Nel caso di specie in particolare la difficoltà di reperire una ditta idonea allo smaltimento dei reflui, non costituirebbe causa di forza maggiore.

Si specifica, poi, la natura del reato in oggetto. Il deposito incontrollato ha natura permanente.

## ORDINANZE

*Ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco: bilanciamento degli interessi*

Il Tar Calabria del 2 luglio 2019, n. 437 chiarisce che le ordinanze contingibili e urgenti sono per l'appunto fondate sull'urgenza e, quindi, prescindono dall'imputabilità delle cause che hanno generato la situazione di pericolo cui si tratta di ovviare.

L'ente in forza dello strumento dell'ordinanza può imporre al privato l'erogazione delle prestazioni, nonostante la scadenza del contratto stipulato tra le parti, anche in assenza del consenso da parte dell'impresa a prorogarne spontaneamente gli effetti, ma non può certo imporre alla società un corrispettivo per l'espletamento di quel servizio.

Si esige, quindi, un bilanciamento tra le esigenze pubblicistiche connesse alla necessità di prosecuzione del servizio e quelle private all'ottenimento del giusto prezzo, obiettivo necessario per garantire il rispetto del principio di proporzionalità tra le prestazioni.

## COMPETENZA

*Rifiuti: giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*

L'articolo 133, comma 1, lett. p) del codice del processo amministrativo attribuisce alla giurisdizione amministrativa esclusiva le controversie attinenti all'azione complessiva di gestione dei rifiuti, anche se attuata con comportamenti della pubblica amministrazione.

Il Tar Toscana nella pronuncia del 19 luglio 2019, n. 1140 puntualizza che la norma prevede che l'azione deve essere sempre riconducibile all'esercizio di un pubblico potere.

Pertanto, l'elaborazione giurisprudenziale ha profilato dei settori esclusi dalla giurisdizione amministrativa e cioè quelli ove non rileva l'esercizio di un pubblico potere poiché riguardano aspetti meramente patrimoniali della gestione dei rifiuti.

La giurisdizione amministrativa presuppone sempre un giudizio sull'esercizio di un potere pubblico e deve pertanto essere esclusa in quelle fattispecie nelle quali le posizioni delle parti in lite si qualificano su un piano paritetico. Tali sono le controversie meramente patrimoniali nelle quali non viene in rilievo l'esercizio di alcun potere pubblicistico.

## VIA

*Produzione industriale di energia elettrica di una centrale nucleare non in funzione: occorre la VIA?*

Una controversia nata in Belgio in relazione alla legge belga che ha previsto la ripresa, per un periodo di quasi dieci anni, dell'attività di produzione industriale di energia elettrica di una centrale nucleare non in funzione e ha rinviato di dieci anni il termine inizialmente previsto per la disattivazione e la cessazione della produzione industriale di energia elettrica di una centrale nucleare in attività. La vicenda si intreccia con svariate questioni sull'interpretazione della Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero e sulla Convenzione di Aarhus e la direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. La lettura è complessa e la Corte costituzionale del Belgio rinvia alla Corte di Giustizia articolate questioni pregiudiziali.

La Grande Sezione nella sentenza del 29 luglio scorso, causa C-411/17 si pronuncia.

## SANZIONI

*Divieto di abbandono e ordinanza sindacale di rimozione*

La Cassazione Penale (Sez. III del 17 luglio 2019, n. 31310) chiarisce gli elementi essenziali della fattispecie penale di cui all'art. 255, comma 3 del d.lgs n. 152/06.

A dispetto dell'apparenza contraria indotta dal riferimento lessicale a "chiunque" si tratta di un reato proprio, che può essere commesso solo dai destinatari formali dell'ordinanza.

Si specifica quindi che accanto al generale divieto di abbandono dei rifiuti e al correlato obbligo di rimozione in capo a colui che ha proceduto all'abbandono si colloca l'ordinanza sindacale di rimozione, smaltimento e ripristino dei luoghi, di cui all'art. 192, comma 3.

L'ordine di cui all'art. 192 comma 3 è rivolto ai responsabili dell'abbandono di rifiuti e ai proprietari del terreno inquinato, mentre il precetto di cui all'art. 255, comma 3 è rivolto ai destinatari formali dell'ordinanza sindacale.

## BONIFICHE

*Contaminazione di un'area: quando viene coinvolto il potenziale responsabile?*

Ci si chiede quando si renda necessario il coinvolgimento del potenziale responsabile.

In un secondo momento?

Così sembra dalla lettura della norma. E così argomenta il Tar Emilia Romagna Sez. I, del 24 giugno 2019, n. 177: la necessità di un coinvolgimento del potenziale responsabile sussiste solo in un secondo tempo.

Ne deriva che nel caso di specie la dedotta lesione del diritto alla partecipazione procedimentale, la doglianza è infondata atteso che la disciplina di settore non impone il coinvolgimento dei potenziali responsabili della contaminazione sin dai primi accertamenti.

## AIA

*AIA Relazione di riferimento: Decreto pubblicato*

Il Regolamento recante le modalità per la redazione della relazione di riferimento di cui all'articolo 5, comma 1, lettera v-bis) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Decreto 15 aprile 2019, n. 95 – è stato pubblicato in GU del 26 agosto scorso ed entra in vigore il 10 settembre. Il provvedimento va a colmare il vuoto normativo creatosi in seguito all'annullamento del DM n. 272 del 2014, che non aveva rispettato l'iter procedurale di formazione ed era stato annullato dal Tar Lazio.

Il nuovo decreto, così, stabilisce per la seconda volta le modalità per la redazione della relazione (redatta tenendo conto delle Linee guida emanate ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE e contenente almeno le informazioni di cui all'Allegato 2 del decreto stesso).

## DEFINIZIONI

*Natura di rifiuto e volontà di disfarsi*

La Cassazione Penale (Sez. III del 16 luglio 2019, n. 31213) seguendo un filone ben noto ribadisce che nell'indagine volta ad accertare la natura di rifiuto si deve evitare di porsi nella sola ottica del cessionario del prodotto, e della valenza economica che allo stesso egli attribuisce. Piuttosto è necessario vagliare il rapporto tra il prodotto medesimo ed il suo produttore e la sussistenza della volontà/necessità di questi di disfarsi del bene.

Altrimenti operando si incorrerebbe – spiega la Corte – in pericolose aree di impunità e condotte oggettivamente integranti una fattispecie di reato ben potrebbero esser dissimulate da accordi – dolosamente preordinati – volti a privare il bene di una particolare qualità, ex se rilevante sotto il profilo penale.

## SOTTOPRODOTTO

*Qualificabilità dei residui come sottoprodotti*

La Cassazione (Cass. Pen., Sez. III, dell' 8 luglio 2019, n. 29520) specifica ancora una volta che la mancanza di uno solo dei requisiti di cui all'art. 184-bis è sufficiente ad escludere la qualificabilità del materiale come sottoprodotto.

L'esistenza concreta ed attuale di una successiva e legittima riutilizzazione dei residui è condicio sine qua non della qualificabilità degli stessi come sottoprodotti, essendo ciò un elemento indispensabile, ai fini dell'individuazione di uno scarto di produzione come sottoprodotto.

In particolare, nel caso in esame, la permanenza nell'area di un rilevante e consistente quantitativo di fanghi era incompatibile con la qualificazione degli stessi come sottoprodotti e non come rifiuti, atteso che gli stessi risultavano sostanzialmente ammassati, unitamente a rifiuti eterogenei (oli, batterie, macchinari, calcestruzzo) e perciò difettavano i requisiti richiesti dalle lett. b) e d) dell'art. 184-bis, d. lgs. n. 152 del 2006.

## COMPETENZA

*Riduzione dell'incidenza della plastica: la parola al Tar*

Si parla della nota normativa europea relativa alla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente all'uso dei prodotti in plastica, cioè la Direttiva 2019/904 del 5 giugno 2019. In particolare si discute della sua efficacia e dell'eventuale potere degli enti locali di recepirla.

Il Tar Puglia, Bari, chiamato a pronunciarsi, nell'ordinanza del 30 luglio 2019, n. 315, chiarisce che al momento dell'adozione dell'atto impugnato non sussisteva alcuna fonte normativa europea vincolante. La direttiva (UE) 2019/904, infatti, ai sensi dell'articolo 18, è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, avvenuta il 12 giugno 2019 e, dunque, il 2 luglio 2019, ma sul termine di recepimento, l'articolo 17, comma 1, prima parte, dispone che "Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 3 luglio 2021".

Il Sindaco non era certo legittimato: la competenza ad adottare le misure di recepimento spetta allo Stato membro e non al Comune.

## TERRE E ROCCE

*Terre e rocce: quando non si applica la disciplina speciale*

Di quali materiali si deve trattare per potersi applicare la disciplina speciale delle terre e rocce da scavo?

Una recente sentenza della Cassazione (Cass. Sez. III n. 28181 del 27 giugno 2019) torna a ribadire che in materia di terre di rocce e scavo l'orientamento giurisprudenziale ha sempre escluso l'applicabilità della speciale disciplina in presenza di materiali non rappresentati unicamente da terriccio e ghiaia, ma provenienti dalla demolizione di edifici o dal rifacimento di strade e, quindi, contenenti altre sostanze, quali asfalto, calcestruzzo o materiale cementizio o di risulta in genere, plastica o materiale ferroso (cfr Sez.3, n.25206 del 16/05/2012, Rv. 252981,01; Sez.3, n. 17126 del 2015, non mass.; Sez.3, n.19942 del 2013, non mass.; Sez. 3, n. 37195 del 2010, non mass.)

Il Tribunale, nel caso di specie, nel ritenere la sussistenza del fumus del reato contestato, ha adeguatamente evidenziato come, alla luce delle emergenze istruttorie, il materiale trasportato fosse costituito da "conglomerato assimilabile ad argilla e da residui di tubi di plastica di colore arancione".

## ALTRO

*Energia elettrica da impianti solari fotovoltaici: modifica del regime di sostegno*

La Corte di giustizia europea, decima sezione, nella sentenza dell'11 luglio 2019, cause riunite C-180/18, C-286/18 e C-287/18, si pronuncia sulle domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Consiglio di Stato italiano.

Il Consiglio di Stato ha proposto alla Corte la questione pregiudiziale se l'art. 3, comma 3, lett. a) della Direttiva 2009/28 debba essere interpretato – anche alla luce del generale principio di tutela del legittimo affidamento e del complessivo assetto della regolazione apprestata dalla Direttiva in punto di incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili – nel senso di escludere la compatibilità con il diritto UE di una normativa nazionale che consenta al Governo italiano di disporre, con successivi decreti attuativi, la riduzione o, financo, l'azzeramento delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite.

Ebbene la Corte risponde che uno Stato membro può prevedere la riduzione, o perfino la soppressione, delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici.

## RESPONSABILITÀ

*Combustibile nucleare esaurito e rifiuti radioattivi: condanna dell'Italia*

La nona sezione della Corte di Giustizia europea con la recentissima sentenza dell'11 luglio 2019, causa C-434/18 ha dichiarato che la Repubblica Italiana non avendo notificato il proprio programma nazionale per l'attuazione della politica di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi.

La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi in forza del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70, in quanto non ha notificato il suo programma nazionale (era in vero tenuta a farlo tempestivamente e, in ogni caso, prima del 23 agosto 2015).

La trasmissione di una versione provvisoria del programma nazionale non corrisponde alla notifica di una simile misura di recepimento.

## BONIFICA

*Ordini di bonifica e potere del Giudice*

Quale sarà il contenuto degli ordini di bonifica di un sito?

La Cassazione in un recentissimo arresto (Cass. Sez. III del 27 giugno 2019, n. 28175) risponde che il contenuto dell'ordine di bonifica va inteso come risanamento del sito inquinato e pertanto è delimitato dai limiti di accettabilità della contaminazione in relazione alla specifica destinazione d'uso e deve avvenire secondo le specifiche norme di cui all'art. 242 e ss. del d.lgs n. 152/2006. Il giudice in definitiva non è libero di modulare liberamente il contenuto degli interventi di bonifica.

La procedura di bonifica dovrà avvenire secondo le procedure previste dal titolo V del d.lgs n. 152/2006, delle quali il Giudice dell'Esecuzione potrà successivamente prendere atto.

Altro discorso deve farsi, invece, quando il Giudice, applicando il principio generale di cui all'art. 165 cod.pen., subordini la sospensione condizionale della pena alla bonifica del sito la bonifica.

## AUTORIZZAZIONI

*Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*

Il ministero dell'Ambiente ha pubblicato un documento di supporto recante *"Indirizzi operativi per l'applicazione dell'art.27 bis, D.Lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale"*, onde contribuire all'interpretazione della disciplina in materia di Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, dettata dall'art. 27 bis, D.lgs. 152/2006.

Il documento è di indirizzo, quindi non è vincolante, ma predispone uno strumento di supporto alle attività delle autorità competenti in materia di VIA e dei proponenti al fine di contribuire ad corretta applicazione della disciplina di VIA sul territorio nazionale.

## FERTIRRIGAZIONE

*L'effluente quale sottoprodotto: quale è la condizione?*

Il Tar Umbria del 2 settembre 2019, n. 484 afferma che non vi deve essere soluzione di continuità tra il processo di produzione del materiale e la sua diretta destinazione alla fertirrigazione o il suo conferimento all'impianto di biogas. Altrimenti non può essere integrata la condizione prevista dall'art. 184 bis, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 152/2006 e l'effluente non è sottoprodotto.

Nell'ipotesi in cui il materiale venga stoccato in un sito privo di autorizzazione deve necessariamente considerarsi rifiuto e non è più suscettibile di perdere questa qualifica.

La circostanza che tra il ciclo di produzione e il conferimento all'impianto vi sia stata una fase intermedia di stoccaggio non autorizzato assume un rilievo determinante.

# 1.

## SOMMARIO

- 1.20. **Il glifosato: che cos'è e perché fa tanta paura**  
di *Giulia Ursino* ..... 708
- 1.21. **La Relazione di Riferimento: il diritto europeo,  
il decreto annullato e il nuovo regolamento**  
di *Giovanna Galassi*..... 712
- 1.22. **Persistent Organic Pollutants: Regolamento UE 2019/1021**  
di *Giacomo Betti* ..... 718
- 1.23. **Regione Lombardia: circolare sull'applicazione  
delle norme relative alla cessazione della qualifica di rifiuto  
in seguito all'entrata in vigore della L. n. 55/2019**  
di *Valentina Bracchi* ..... 723

# “Il glifosato: che cos'è e perché fa tanta paura”

di GIULIA URSINO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Il Glifosato, l'erbicida più utilizzato al mondo, è stato recentemente vietato in Paesi come l'Austria e la Germania, perché – in assenza di dati scientifici certi – è stato reputato potenzialmente dannoso per la salute umana. Nel resto dell'Europa, tra cui l'Italia, detto prodotto chimico continua invece ad essere utilizzato, a seguito del rinnovo dell'autorizzazione alla sua commercializzazione, valida fino al 2022. Il problema, ci tocca da vicino, visto che non è da escludere che se utilizzato per la cura del proprio giardino o – più in generale dagli agricoltori – il glifosato alla fine residui nelle piante, nell'acqua e negli stessi alimenti che mangiamo. Basterebbe l'applicazione del *principio di precauzione* per ovviare a tali problemi e tutelare la salute dei cittadini. E quindi: cosa stiamo aspettando?!

## IN SINTESI

- Il glifosato è un prodotto chimico che viene utilizzato nei pesticidi ed è stato qualificato dallo IARC come “*probabilmente cancerogeno per l'uomo*”;
- Il glifosato, per poter essere commercializzato e quindi utilizzato, è soggetto a preventiva autorizzazione;
- La dose massima giornaliera di glifosato è passata da 0,3 mg/kg pc/giorno della prima autorizzazione a 0,5 mg/kg pc/giorno al momento del rinnovo dell'autorizzazione;
- Il Parlamento austriaco ha sancito il divieto incondizionato di utilizzo del glifosato all'interno del proprio territorio nazionale;
- Anche la Germania, a partire dal 2023, ha messo al bando il glifosato;
- In Italia ancora tutto tace.

di Giulia Ursino

## PRINCIPIO PRECAUZIONE

Il glifosato: che cos'è e perché fa tanta paura

## 1. Il glifosato, questo sconosciuto

Come nelle favole moderne, non bisogna per forza essere un principe (o una principessa), per essere un eroe. E così una mattina come tante – che però come tante realmente non era – un cittadino si è svegliato e ha deciso che sul “glifosato” era arrivato il momento di vederci chiaro, iniziando quel percorso che lo avrebbe trasformato da cittadino in “eroe”. Non starò qui a raccontarvi le battaglie che ha dovuto portare avanti – e credetemi sono state tante – fatto sta che alla fine anche questa favola ha avuto il suo lieto fine, con l'accoglimento in sede europea della sua richiesta di accesso agli studi di tossicità sulla sostanza attiva chiamata “glifosato”.

Ma che cos'è il glifosato?

Il glifosato è un **prodotto chimico** che viene utilizzato nei **pesticidi**, i quali (pesticidi) sono a loro volta dei prodotti **fitosanitari**.

Il glifosato dunque in quanto pesticida e per *relationem* prodotto fitosanitario, soggiace anche alla normativa prevista per questi ultimi. Lo stesso ad esempio è soggetto a preventiva **autorizzazione** da parte dell'Unione Europea. In sostanza, se lo so vuole utilizzare occorre prima autorizzarsi.

E l'autorizzazione c'è stata eccome, dapprima mediante l'inserimento tra le **sostanze attive** di cui all'*allegato I* della direttiva 91/414/CEE e - in seguito all'abrogazione di quest'ultima - con l'inserimento nell'*allegato* del regolamento n. 540/2011/UE, di esecuzione del regolamento n. 1107/2009.

**Ad oggi, dunque, il glifosato è una sostanza attiva – ossia una sostanza che agisce sui vegetali, parti di vegetali o prodotti vegetali – autorizzata ad essere utilizzata per agire sui processi vitali delle piante, fino al 2022<sup>1</sup>.**

Perché dunque fa tanta paura?

Fa paura innanzitutto perché il glifosato è stato qualificato dallo IARC (Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro) come “*probabilmente cancerogeno per l'uomo*”.

E fa paura soprattutto perché il glifosato è princi-

palmente utilizzato come erbicida e quindi non è da escludere:

- che anche noi l'abbiamo utilizzato nel nostro giardino o comunque maneggiato;
- che se utilizzato – anche nelle coltivazioni destinate alla grande distribuzione – questo alla fine residui nelle piante, nell'acqua e negli stessi alimenti che mangiamo.

Una sostanza attiva contenuta nei prodotti fitosanitari, come il glifosato, è, nell'ambito del suo utilizzo normale, destinata a essere rilasciata nell'ambiente in ragione della sua stessa funzione e le sue prevedibili emissioni, quindi, non possono essere considerate meramente ipotetiche<sup>2</sup>. Le emissioni di glifosato nell'ambiente sono quindi **reali**.

I possibili effetti negativi di tale sostanza, non sono tuttavia passati inosservati. Nel tempo numerose sono state le battaglie portate avanti dai cittadini e dalle associazioni ambientali, al fine di limitarne e infine vietarne l'utilizzo.

Ma le battaglie ad oggi, quantomeno in Italia, non hanno ancora raggiunto i risultati sperati. Il glifosato c'è e rientra ancora tra le sostanze autorizzate e quindi commerciabili (anche in normali erbicidi e quindi senza che noi ci rendiamo conto di stare per acquistarlo).

E quindi, posto che noi possiamo controllare ciò che facciamo ma abbiamo poco controllo su quello che viene fatto da altri (es. sulla coltivazione dei prodotti che si trovano nei supermercati), di fondamentale importanza è capire quale è la *dose giornaliera ammissibile* (Acceptable Daily Intake — ADI) di glifosato. In altre parole, con quanto prodotto posso venire in contatto prima che questo diventi dannoso per la mia salute<sup>3</sup>?

Di qui la battaglia del nostro eroe, che appunto richiedeva gli studi di tossicità sul glifosato, non solo per comprenderne la quantità massima accettabile (l'ADI<sup>4</sup> se riferita al lungo periodo, ARfD<sup>5</sup> se riferita a un periodo acuto) – invero già desumibile dai dati

1 Si veda da ultimo il Regolamento d'esecuzione (UE) 2017/2324.

2 Tribunale I grado UE, 7 marzo 2019 n. 716/14

3 Sulla base di studi effettuati, l'ADI del glifosato è passata da 0,3 mg/kg pc/giorno della prima approvazione del glifosato a 0,5 mg/kg pc/giorno al momento del rinnovo dell'approvazione di tale sostanza attiva.

4 In particolare, l'ADI (o dose giornaliera ammissibile) è stata definita come “*la quantità stimata di una sostanza presente in un alimento riferita al peso corporeo che, sulla base di tutte le conoscenze disponibili al momento della valutazione, può essere ingerita quotidianamente, durante l'intero periodo di vita, senza rischi significativi per i consumatori, tenendo conto dei gruppi sensibili di popolazione (ad esempio bambini e nascituri)*” – art. 3, paragrafo 2, lett. j) Regolamento (CE) n. 396/2005.

5 L'ARfD (o dose acuta di riferimento) è stata definita come “*la quantità stimata di una sostanza in un alimento riferita al peso corporeo, che sulla base dei dati prodotti da studi appropriati e tenendo conto dei gruppi sensibili di popolazione (ad esempio bambini e nascituri) può essere ingerita per un breve arco di tempo, di norma nel corso di una giornata, senza rischi significativi per i consumatori*” - art. 3, paragrafo 2, lett. i) Regolamento (CE) n. 396/2005.

## PRINCIPIO PRECAUZIONE

di Giulia Ursino

Il glifosato: che cos'è  
e perché fa tanta paura

e dalle sintesi pubbliche in suo possesso – ma soprattutto per capire i processi e i metodi utilizzati per arrivare a tali conclusioni.

In sostanza, non solo sono importanti i risultati, ma anche i percorsi sulla base dei quali detti risultati sono stati ottenuti.

E ciò a maggior ragione per il fatto che, sulla base di studi effettuati, l'ADI del glifosato è passata da 0,3 mg/kg pc/giorno della prima autorizzazione a 0,5 mg/kg pc/giorno al momento del rinnovo dell'autorizzazione di tale sostanza attiva (a oggi valida fino al 2022).

Un aumento dell'ADI implica la possibilità di un aumento dei residui di glifosato considerati privi di effetti avversi per la salute e comporta che le autorità competenti accettino residui di glifosato più elevati negli alimenti.

\*\*\*

## 2. La lotta al glifosato

Il problema dunque è reale, dal momento che il glifosato – se utilizzato - residua nelle piante, nell'acqua e negli stessi alimenti che mangiamo e visto che è molto difficile controllare a monte la relativa filiera (ossia se gli agricoltori hanno utilizzato a monte pesticidi contenenti detta sostanza).

Ma quindi siamo destinati a ingerire cibi potenzialmente contaminati?

Un punto di svolta sembra arrivare dall'Austria. È di questi giorni la notizia che, il **Parlamento austriaco ha sancito il divieto incondizionato di utilizzo del glifosato all'interno del proprio territorio nazionale**. E così facendo ha scavalcato il *trend* europeo più permissivo, che ne consente l'utilizzo, a seguito del rinnovo nel 2017 della sua autorizzazione per altri cinque anni (e quindi fino al 2022).

Il tutto legittimamente, dal momento che il diritto europeo consente a uno Stato Membro di prevedere al proprio interno limiti ambientali più stringenti (mai più permissivi) di quelli previsti in sede comunitaria.

E dal momento che il diritto ambientale – anche nell'Unione Europea - è improntato al *principio di precauzione*. In particolare, nel nostro caso, vale quanto detto dall'art. 7 del Regolamento 178/2002/CE, ai sensi del quale: “1. *qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una*

*valutazione più esauriente del rischio*”.

Con ciò a dire che, in caso di incertezza scientifica, possono essere adottate tutte quelle misure volte alla tutela della salute pubblica.

Anche la **Germania, a partire dal 2023 ha messo al bando il glifosato**. Il Consiglio Federale Tedesco ha approvato un programma per l'abbandono graduale di detta sostanza, con forti limitazioni già a partire dal prossimo anno, che vanno dal divieto di utilizzo in aree verdi pubbliche a stringenti restrizioni per gli agricoltori.

Nella stessa direzione si sta muovendo anche la **Francia**, dove i Sindaci delle principali città hanno vietato l'utilizzo pubblico nelle aree verdi della città di diserbanti contenenti il discusso agente chimico. Non sono mancate anche proposte di messe al bando, che però non hanno visto la luce.

E l'Italia?!

In Italia è stata aperta una consultazione pubblica per la revisione del *Piano di azione nazionale (PAN) per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari* (che si concluderà il **15 ottobre 2019**). La nuova *Bozza di Piano* tuttavia non sembra avviarsi a una decisione definitiva circa il divieto di utilizzo del glifosato.

Tuttavia, non sono mancate aziende virtuose, come la Barilla, che hanno contribuito a redigere e approvare il decalogo dell'agricoltura sostenibile (la c.d. Carta del Mulino, stilata in collaborazione col wwf), che – tra l'altro – ha vietato l'uso del glifosato dalla semina alla raccolta del grano, elemento principe dei suoi prodotti. L'obiettivo dell'azienda è quello di arrivare a rendere sostenibile, entro pochi anni, il 100% della farina di grano tenero utilizzata nella realizzazione dei suoi prodotti. Si parla di un fabbisogno stimato di circa 240.000 tonnellate e di 500 aziende agricole ad oggi coinvolte, che si prospetta saliranno a 5.000 nei prossimi 3 anni.

\*\*\*

## 3. Possibili scenari futuri

La speranza è che le decisioni dell'Austria e della Germania costituiscano il punto di avvio di un “*effetto slavina*”, in grado di travolgere anche gli altri Stati membri – prima di tutti l'Italia - fino ad arrivare a un divieto assoluto di utilizzo e commercializzazione del glifosato all'interno del territorio europeo. Nello specifico, l'auspicio è che:

- l'Italia, a livello di *governance* centrale, si muova lungo la stessa linea di azione dell'Austria (divieto di utilizzo) o quantomeno della Germania (abbandono graduale), per arrivare a debellare completamente questo pesticida dalle nostre terre e dalle nostre tavole, in virtù

di *Giulia Ursino*

PRINCIPIO PRECAUZIONE

del principio di precauzione.

- Le Regioni chiedano la rimozione del glifosato da tutti i disciplinari di produzione e nell'assegnazione degli incentivi pubblici si orientino verso quelle aziende che producono prodotti sostenibili.

Posto che il vero banco di prova sarà nel 2022 – quando in sede Europea – si deciderà sul rinnovo ulteriore dell'autorizzazione alla commercializzazione del glifosato, che si spera si avvii alla sua capitolazione definitiva.

Per creare una regolamentazione comune e uno spazio europeo libero da glifosato, nonché per limitare al massimo la possibilità che – vietato nel nostro territorio – rientri “dalla finestra”, perché importato da paesi in cui non è ancora stato messo al bando.

TUTTO QUELLO  
CHE DEVI SAPERE IN  
DIRITTO AMBIENTALE



## DIRETTA WEBINAR

dal 2 ottobre  
al 4 dicembre 2019

(9 GIORNATE - 18 MODULI)

*La corretta gestione  
dei rifiuti URBANI*

*La corretta gestione  
dei rifiuti SPECIALI*

### DOCENTI:

Avv. D. Carissimi  
Avv. Chiara Fiore  
Avv. Giulia Ursino  
Avv. Valentina Bracchi  
Avv. Roberta Tomassetti  
Avv. Lucia Giulivi

**COSTO DEL CORSO:**  
**779,00** (IVA ESCLUSA)

*L'attivazione del corso è subordinata  
al raggiungimento del numero minimo di iscritti.*

PER INFO CONTATTACI  
[formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)

Il glifosato: che cos'è  
e perché fa tanta paura

# “La Relazione di Riferimento: il diritto europeo, il decreto annullato e il nuovo regolamento”

di GIOVANNA GALASSI

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

## ABSTRACT

La Relazione di Riferimento. Quelle informazioni alle quali è tenuto il gestore prima della messa in servizio dell'installazione o dell'aggiornamento dell'autorizzazione, quando l'attività comporta l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose, affinché l'esercizio non comporti un deterioramento della qualità del suolo e delle acque sotterranee e che vanno prodotte unitamente all'istanza AIA. Il diritto europeo con una direttiva ne prevede l'obbligo e in Italia le norme di attuazione sono introdotte nel Codice ambientale. Quando però arriva il momento di disporre le modalità specifiche di questa Relazione si tenta di farlo con un decreto, che di fatto è un regolamento, ma non ne reca la dicitura, come dovrebbe, ed è nato per di più nella ostentata violazione di un iter ben preciso rivendicato dalla normativa. Il provvedimento finisce per essere annullato, andandosi a creare un vuoto normativo fino alla recentissima pubblicazione del nuovo Regolamento. Raccontiamo la vicenda.

## IN SINTESI

- La Direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010 prevede l'obbligo della Relazione di Riferimento al fine di assicurare che l'esercizio di un'installazione non comporti un deterioramento della qualità del suolo e delle acque sotterranee è necessario stabilire lo stato della contaminazione del suolo e delle acque sotterranee;
- il recepimento è avvenuto nell'ambito della legge di delegazione europea del 6 agosto 2013 n. 96;
- si giunge così al d.lgs. n. 46 del 4 marzo 2014, recante Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali;
- con il D.M. n. 272 del 13 novembre 2014, quindi, il Ministero dell'Ambiente pubblicare le modalità per la predisposizione della Relazione di Riferimento;
- non si osserva l'iter procedurale imposto dalla normativa e il decreto è annullato dal Tar Lazio con sentenza n. 11452 del 20 novembre 2017;
- la lacuna si colma con il decreto del 15 aprile 2019, n. 95, recante le modalità per la redazione della relazione di riferimento.

di Giovanna Galassi

AIA

 La Relazione di Riferimento:  
il diritto europeo, il decreto annullato  
e il nuovo regolamento

## 1. La relazione di riferimento nel diritto europeo

La Relazione di Riferimento è lo strumento predisposto dal diritto dell'Unione europea contro la contaminazione del suolo e delle acque sotterranee e riguarda quelle attività che producono, utilizzano o scaricano determinate sostanze pericolose.

Si tratta, parlando in un linguaggio più tecnico, di informazioni sullo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte di sostanze pericolose pertinenti<sup>1</sup>.

È così che la Direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali al considerando 24 prevede: *“Al fine di assicurare che l'esercizio di un'installazione non comporti un deterioramento della qualità del suolo e delle acque sotterranee è necessario stabilire lo stato della contaminazione del suolo e delle acque sotterranee attraverso una relazione di riferimento. La relazione di riferimento dovrebbe essere uno strumento pratico atto a consentire, per quanto possibile, un raffronto in termini quantitativi tra lo stato del sito descritto in tale relazione e lo stato del sito al momento della cessazione definitiva delle attività, al fine di accertare se si è verificato un aumento significativo dell'inquinamento del suolo o delle acque sotterranee. La relazione di riferimento dovrebbe pertanto contenere informazioni che si avvalgano dei dati esistenti sulle misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee, nonché dei dati storici relativi agli usi passati del sito”*.

Il considerando 25 precisa che *“Conformemente al principio «chi inquina paga», in sede di valutazione del livello di significatività dell'inquinamento del suolo e delle acque sotterranee causato dal gestore che farebbe scattare l'obbligo di ripristinare il sito allo stato descritto nella relazione di riferimento, è opportuno che gli Stati membri tengano conto delle condizioni di autorizzazione applicate nel corso dell'attività interessata, delle misure di prevenzio-*

*ne dell'inquinamento adottate per l'installazione e dell'aumento relativo dell'inquinamento rispetto al carico di contaminazione indicato nella relazione di riferimento. La responsabilità per l'inquinamento non causato dal gestore è disciplinata dalla pertinente normativa nazionale e, se del caso, da altra pertinente normativa dell'Unione”*.

Su piano pratico, tutte le volte in cui l'attività comporta l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose, in considerazione della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito dell'installazione, il gestore prima della messa in servizio dell'installazione o prima dell'aggiornamento dell'autorizzazione (rilasciata per l'installazione, per la prima volta dopo il 7 gennaio 2013) elabora e trasmette all'autorità competente una Relazione di Riferimento<sup>2</sup>.

Ma cosa si scrive in questa Relazione?

Le informazioni necessarie<sup>3</sup> per determinare lo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee, il cui contenuto minimo è composto di:

- a) informazioni sull'uso attuale e, se disponibili, sugli usi passati del sito;
- b) se disponibili, le informazioni esistenti relative alle misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee che ne illustrino lo stato al momento dell'elaborazione della relazione o, in alternativa, relative a nuove misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee tenendo conto della possibilità di una contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte delle sostanze pericolose usate, prodotte o rilasciate dall'installazione interessata.

La normativa europea prevede che la Commissione possa emanare anche linee guida di chiarimento.

E così in GU Ue del 6 maggio 2014 troviamo le **Linee guida della Commissione europea sulle relazioni di riferimento di cui all'articolo 22, paragrafo 2,**

1 Art. 3 direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

2 Art. 22 direttiva cit.

3 Così come esplicitato nelle linee guida: Le «informazioni necessarie per determinare lo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee» (articolo 22, paragrafo 2, secondo comma) dovranno includere almeno i due seguenti elementi:

- informazioni sull'uso attuale e, se disponibili, sugli usi passati del sito; nell'ambito di questo requisito, la specificazione «se disponibili» significa che trattasi di informazioni accessibili per il gestore dell'installazione, tenuto conto dell'affidabilità delle informazioni sugli usi passati;
- informazioni sulle concentrazioni nel suolo e nelle acque sotterranee delle sostanze pericolose pertinenti che verranno usate, prodotte o rilasciate dall'installazione. Se i progetti di sviluppo del sito già noti al momento dell'elaborazione della relazione possono comportare l'uso, la produzione o il rilascio di ulteriori sostanze pericolose, è consigliabile includere nella relazione anche informazioni sulle concentrazioni di tali sostanze nel suolo e nelle acque sotterranee. Se tali informazioni non sono ancora disponibili, dovranno essere effettuate nuove misurazioni laddove esista la possibilità di una contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte delle sostanze pericolose che verranno usate, prodotte o rilasciate dall'installazione.

della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, che predispongono informazioni sulle disposizioni legislative riguardanti le relazioni di riferimento e illustrano i seguenti elementi:

- determinazione della necessità o meno di elaborare una relazione di riferimento;
- definizione delle ricognizioni di riferimento;
- definizione della strategia di campionamento;
- redazione della relazione di riferimento.

\*\*\*

## 2. Il recepimento in Italia e il D.M. n. 272 del 2014

Venendo all'Italia, il recepimento è avvenuto nell'ambito della legge di delegazione europea del 6 agosto 2013 n. 96, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea.

Il Governo ha così esercitato la delega legislativa, adottando il d.lgs. n. 46 del 2014, per il recepimento, in particolare, della direttiva 2010/75 relativa alle emissioni industriali.

Si giunge così al d.lgs. n. 46 del 4 marzo 2014 - Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, che novella la parte seconda del d.lgs. n. 152/06, onde introdurre nel nostro Codice ambientale le norme di attuazione della direttiva, che proprio in quanto direttiva, prevedeva l'obbligo di elaborare la Relazione di Riferimento senza entrare nel dettaglio delle modalità specifiche.

Ed è così che nel diritto ambientale italiano in ottemperanza al diritto europeo si conosce la Relazione di Riferimento<sup>4</sup>, definita quale *“informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riferimento alla presenza di sostanze pericolose pertinenti, necessarie al fine di effettuare un raffronto in termini quantitativi con lo stato al momento della cessazione definitiva delle attività”*.

E si prevedono le informazioni minime dettate già dall'Europa: l'uso attuale e, se possibile, gli usi passati del sito, nonché, se disponibili, le misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee che ne illustrino lo stato al momento dell'elaborazione della relazione o, in alternativa, relative a nuove misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee, tenendo conto della possibilità di una contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte delle sostanze pericolose usate, prodotte o rilasciate dall'installazione interessata.

Si specifica, poi, espressamente che si terrà conto delle linee guida eventualmente emanate dalla Com-

missione europea ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE.

Si inserisce questa Relazione nell'istanza di Autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo comma 1 dell'art. 29-ter - Domanda di autorizzazione integrata ambientale - infatti così recita:

*“1. Ai fini dell'esercizio delle nuove installazioni di nuovi impianti, della modifica sostanziale e dell'adeguamento del funzionamento degli impianti delle installazioni esistenti alle disposizioni del presente decreto, si provvede al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'articolo 29-sexies. Fatto salvo quanto disposto al comma 4 e ferme restando le informazioni richieste dalla normativa concernente aria, acqua, suolo e rumore, la domanda deve contenere le seguenti informazioni:*

- a) descrizione dell'installazione e delle sue attività, specificandone tipo e portata;*
- b) descrizione delle materie prime e ausiliarie, delle sostanze e dell'energia usate o prodotte dall'installazione;*
- c) descrizione delle fonti di emissione dell'installazione;*
- d) descrizione dello stato del sito di ubicazione dell'installazione;*
- e) descrizione del tipo e dell'entità delle prevedibili emissioni dell'installazione in ogni comparto ambientale nonché n'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente;*
- f) descrizione della tecnologia e delle altre tecniche di cui si prevede l'uso per prevenire le emissioni dall'installazione oppure, qualora ciò non fosse possibile, per ridurle;*
- g) descrizione delle misure di prevenzione, di preparazione per il riutilizzo, di riciclaggio e di recupero dei rifiuti prodotti dall'installazione;*
- h) descrizione delle misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente nonché le attività di autocontrollo e di controllo programmato che richiedono l'intervento dell'ente responsabile degli accertamenti di cui all'articolo 29-decies, comma 3;*
- i) descrizione delle principali alternative alla tecnologia, alle tecniche e alle misure proposte, prese in esame dal gestore in forma sommaria;*
- l) descrizione delle altre misure previste per ottemperare ai principi di cui all'articolo 6, comma 16;*
- m) se l'attività comporta l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose e, tenuto conto della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito dell'installazione, una relazione di riferimento elaborata dal gestore prima della messa in esercizio dell'installazione o prima*

<sup>4</sup> Articolo 5, comma 1, la lettera v-bis.

di Giovanna Galassi

AIA

 La Relazione di Riferimento:  
il diritto europeo, il decreto annullato  
e il nuovo regolamento

*del primo aggiornamento dell'autorizzazione rilasciata, per la quale l'istanza costituisce richiesta di validazione. L'autorità competente esamina la relazione disponendo nell'autorizzazione o nell'atto di aggiornamento, ove ritenuto necessario ai fini della sua validazione, ulteriori e specifici approfondimenti".*

Entrando nel vivo della disciplina recepita, l'art. 29 - *sexies* novellato al comma 9-*quinquies* prevede l'introduzione della Relazione di Riferimento nell'ambito dell'istanza AIA.

E al comma 9-*sexies* si prevede che con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare saranno stabilite le **modalità per la redazione della Relazione di Riferimento** di cui all'articolo 5, comma 1, lettera v-bis), con particolare riguardo alle metodiche di indagine ed alle sostanze pericolose da ricercare con riferimento alle attività di cui all'Allegato VIII alla Parte Seconda.

Con il D.M. n. 272 del 13 novembre 2014, il Ministero dell'Ambiente si è affrettato – con poca osservanza delle forme imposte dall'ordinamento – a pubblicare le modalità per la predisposizione della Relazione di Riferimento.

Il decreto si compone di 5 articoli che individuano i soggetti coinvolti e le tempistiche da rispettare per l'invio della relazione e di 3 allegati che ne definiscono modalità e contenuti.

Ai sensi del decreto sono **obbligati** a presentare la Relazione:

- i gestori di installazioni soggette ad AIA regionale o provinciale: (Allegato VIII, parte seconda D.lgs. n. 152/2006), se previsto al termine della procedura di verifica di seguito descritta;
- i gestori di installazioni soggette ad AIA statale: *“impianti elencati nell'Allegato XII alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con esclusione di quelli costituiti esclusivamente da centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW alimentate esclusivamente a gas naturale...”*.

\*\*\*

### 3.L'annullamento del decreto: il Tar Lazio

Il decreto, tuttavia, nonostante le buone intenzioni non ha una buona sorte. Si tratta, infatti, non di un semplice strumento tecnico, ma le disposizioni hanno un innegabile contenuto giuridico che come tali

dovrebbero osservare un iter procedurale secondo la normativa italiana.

Al decreto è riconosciuta natura regolamentare per il suo contenuto, che lo distingue chiaramente da un atto amministrativo generale, il quale al contrario disciplina una singola fattispecie, esaurita la quale vengono meno tutti i suoi effetti. Un regolamento è vera e propria fonte di diritto.

**Fondandosi su tale argomentazione, il Tar Lazio con sentenza n. 11452 del 20 novembre 2017, annulla il D.M. n. 272**

Il regolamento, infatti, non può imporsi nell'ordinamento sorgendo dal nulla, ma esiste un articolo 17 della legge n. 400 del 1988<sup>5</sup>; che ne detta la procedura di formazione. Al comma 3 si definiscono i regolamenti ministeriali, prevedendo che con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti.

Venendo al punto cruciale, il comma 4 dispone che i regolamenti **devono recare la denominazione di “regolamento”** e sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

Il nostro decreto ne è l'esatto contrario: non solo ci si è dimenticati della dicitura *“regolamento”*, ma non è stato comunicato al presidente del Consiglio dei ministri prima dell'emanazione, non è sottoposto al parere del Consiglio di Stato, né al visto e alla registrazione della Corte dei conti. Infine, tanto per completare il quadro tragico, non è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Solo uno *“scarno”*<sup>6</sup> comunicato ha informato in Gazzetta dell'adozione del decreto.

A fronte di ciò la conseguenza è inevitabile. Il rispetto della procedura dettata dalla legge, infatti, non riveste un carattere meramente formale, **ma condizione di legittimità del regolamento adottato**.

La giurisprudenza amministrativa, come ricorda il Tar, ha ripetutamente affermato che ai sensi dell'art. 17, l'esercizio della potestà normativa attribuita all'esecutivo, quando sia necessario e consentito, deve svolgersi con l'osservanza di un particolare mo-

<sup>5</sup> Legge 23 agosto 1988, n. 400 - Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

<sup>6</sup> Così si esprime il Tar Lazio.

dello procedimentale, secondo cui per i regolamenti di competenza ministeriale sono richiesti il parere del Consiglio di Stato, la preventiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri, il visto e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale<sup>7</sup>.

Si finisce quindi, accertato che il decreto ministeriale è stato adottato senza udire il parere del Consiglio di Stato, senza essere sottoposto al visto e alla registrazione della Corte dei conti, senza essere integralmente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, per concludere per la illegittimità del decreto ministeriale in oggetto, creando un vuoto normativo da risolvere.

\*\*\*

#### 4. Il decreto del 15 aprile 2019, n. 95

La lacuna creatasi all'indomani della sentenza si colma solo con il decreto del 15 aprile 2019, n. 95 - *Regolamento recante le modalità per la redazione della relazione di riferimento di cui all'articolo 5, comma 1, lettera v-bis) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152* - pubblicato in GU del 29 agosto 2019 ed in vigore dal 10 settembre, che, stabilisce per la seconda volta le modalità per la redazione della Relazione di Riferimento. Ora, però, nel rispetto della procedura stabilita per il Regolamento dalla normativa italiana.

In ossequio all'art. 5<sup>o</sup> del D.lgs. n. 152/06, recepisce le disposizioni europee delle linee guida, adattandole al contesto italiano. Ma, come precisa la Relazione illustrativa, il decreto non si limita a tradurre le linee guida. Si pone ad un livello attuativo, definendo le modalità della procedura.

Si escludono espressamente<sup>9</sup> dall'ambito di applicazione del decreto le installazioni collocate interamen-

te in mare su piattaforme off-shore, afferenti alla categoria 1.4-bis, dell'allegato VIII, alla parte seconda, del d.lgs n. 152/06 n. 152, poiché non suscettibili di provocare nel sito contaminazioni di suolo o acque sotterranee con sostanze pericolose pertinenti<sup>10</sup>. Oltretutto, la normativa europea non assoggetta gli impianti off-shore ad AIA, a differenza di quella italiana e quindi non esiste un obbligo di relazione di riferimento in relazione a tale tipologia.

Il provvedimento all'art. 3 distingue le installazioni tenute all'obbligo della Relazione di Riferimento, cioè:

- impianti elencati nell'Allegato XII, alla parte seconda, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ai punti 1, 3, 4 e 5;
- impianti di cui al punto 2 dell'Allegato XII, alla parte seconda, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ove tali impianti siano alimentati, anche solo parzialmente, da combustibili diversi dal gas naturale.

Tali installazioni sono tenute senza dubbio alla relazione di riferimento unitamente all'AIA in ragione delle caratteristiche delle attività praticate.

Accanto vi sono le installazioni per le quali va, invece, verificata la sussistenza dell'obbligo di presentazione della Relazione di Riferimento.

Ogni nuova istanza AIA è corredata, quindi, dalla Relazione di Riferimento se dovuta o con le motivazioni per le quali non è dovuta<sup>11</sup>.

Se all'esito della verifica emerge l'obbligo di presentare la relazione di riferimento, tale relazione costituisce parte integrante della domanda di autorizzazione integrata ambientale<sup>12</sup>.

Qualora, invece, ritengano non dovuta la Relazio-

<sup>7</sup> Cons. Stato, Sez. VI, del 18 febbraio 2015, n. 823.

<sup>8</sup> V-bis) Relazione di Riferimento: *informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riferimento alla presenza di sostanze pericolose pertinenti, necessarie al fine di effettuare un raffronto in termini quantitativi con lo stato al momento della cessazione definitiva delle attività. Tali informazioni riguardano almeno: l'uso attuale e, se possibile, gli usi passati del sito, nonché, se disponibili, le misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee che ne illustrino lo stato al momento dell'elaborazione della relazione o, in alternativa, relative a nuove misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee tenendo conto della possibilità di una contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte delle sostanze pericolose usate, prodotte o rilasciate dall'installazione interessata. Le informazioni definite in virtù di altra normativa che soddisfano i requisiti di cui alla presente lettera possono essere incluse o allegate alla relazione di riferimento. Nella redazione della relazione di riferimento si terrà conto delle linee guida eventualmente emanate dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE.*

<sup>9</sup> Art. 1, comma 2.

<sup>10</sup> Così come chiarito dalle linee guida europee sono le sostanze o miscele definite all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1272/2008(3) relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (regolamento CLP) che, in virtù della propria pericolosità, mobilità, persistenza e biodegradabilità (nonché di altre caratteristiche) potrebbero contaminare il suolo e le acque sotterranee e che vengono usate, prodotte e/o rilasciate dall'installazione.

<sup>11</sup> Art. 4: "Fuori dai casi in cui la presentazione della relazione di riferimento è obbligatoria ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), la sussistenza dell'obbligo di presentazione della relazione di riferimento è verificata applicando la procedura di cui all'Allegato 1".

<sup>12</sup> Art. 4, comma 2.

di Giovanna Galassi

AIA

ne di Riferimento devono **produrre una relazione all'autorità competente per darne evidenza, unitamente all'AIA.**

La procedura per l'individuazione di sostanze pericolose pertinenti e che quindi costituiranno oggetto di Relazione di Riferimento o piuttosto la procedura per individuarne l'assenza e quindi l'insussistenza dell'obbligo della Relazione, è descritta in allegato 1 e divisa in fasi:

- Fase 1: nella quale si valuta la presenza di sostanze pericolose usate, prodotte o rilasciate dall'installazione, determinandone la classe di pericolosità;
- Fase 2: nella quale si valuta l'eventuale superamento di specifiche soglie di rilevanza in relazione alla quantità di sostanze pericolose individuate nella Fase 1;
- Fase 3: nella quale, se le specifiche soglie di rilevanza risultano superate all'esito della Fase 2, si valuta la possibilità di contaminazione del suolo o delle acque sotterranee in base alle proprietà chimico-fisiche delle sostanze, alle caratteristiche idrogeologiche del sito ed (eventualmente) alla sicurezza dell'impianto.

All'esito della Fase 3, qualora risulti la possibilità di contaminazione del suolo o delle acque sotterranee, si intende con ciò verificata la presenza di sostanze pericolose pertinenti e la sussistenza dell'obbligo di procedere alla redazione della relazione di riferimento, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), in relazione a tali sostanze.

Così come suggerito dal Consiglio di Stato, il decreto specifica che **in caso di modifiche sostanziali**, l'aggiornamento della Relazione di Riferimento, ovvero degli esiti della verifica di cui all'articolo 4, sono trasmessi all'autorità competente quali parti integranti della nuova domanda da presentare ai sensi dell'articolo 29-*nonies*, comma 2, del D.lgs. n. 152/06<sup>13</sup>.

La Relazione di Riferimento deve contenere informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riferimento alla presenza delle specifiche sostanze individuate come pericolose pertinenti, all'esito della procedura di cui all'Allegato 1. L'Allegato 2 esplicita, invece, le informazioni minime da riportare, al fine di effettuare un raffronto in termini quantitativi con lo stato al momento della cessazione definitiva delle attività:

- uso e destinazione d'uso attuali del sito;
- destinazioni d'uso future del sito se diverse dall'attuale;

- descrizione delle attività pregresse svolte all'interno del sito;
- informazioni generali riguardanti il contesto geologico e idrogeologico del sito;
- identificazione e delimitazione cartografica delle zone in cui, sulla base della struttura e dell'organizzazione dell'installazione, vi è una elevata probabilità che sostanze pericolose entrino in contatto con suolo o acque sotterranee;
- misurazioni, non anteriori di oltre 24 mesi a decorrere dalla presentazione della relazione di riferimento, effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee sufficienti a caratterizzare lo stato attuale del sito in relazione alla presenza delle sostanze pericolose pertinenti;
- illustrazione dettagliata delle modalità con cui sono effettuate le misurazioni sulle sostanze pericolose pertinenti, descrivendo in particolare la strategia di campionamento, l'ubicazione dei punti di campionamento, i metodi di campionamento e di analisi applicati, le analisi effettuate;
- descrizione dello stato attuale di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con specifico riferimento alla presenza delle sostanze pericolose pertinenti, e dei criteri utilizzati per determinare tale stato a partire dalle misurazioni effettuate;
- eventuali ulteriori misurazioni disponibili sull'area di interesse effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee, specificando in proposito il set analitico delle indagini, le matrici indagate, la strategia di campionamento, l'ubicazione dei punti di indagine, i risultati della caratterizzazione chimico-fisica effettuata per suoli e acque sotterranee;
- eventuali informazioni in merito allo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee, con riferimento alla presenza di ulteriori sostanze pericolose, evidenziando se la presenza di tali sostanze sia attribuibile alla attività pregressa dell'installazione o comunque ad attività condotte in passato nel sito;
- eventuali iniziative già intraprese o da intraprendere, con particolare riferimento alle sostanze pericolose pertinenti, in esito ai risultati delle misurazioni disponibili (ad esempio: indagini integrative, analisi di rischio, messa in sicurezza permanente, messa in sicurezza operativa, ecc.)<sup>14</sup>.

La Relazione di Riferimento:  
il diritto europeo, il decreto annullato  
e il nuovo regolamento

<sup>13</sup> Art. 4 comma 4.

<sup>14</sup> Allegato 2.

# “Persistent Organic Pollutants: Regolamento UE 2019/1021”

di GIACOMO BETTI

Dottore in Giurisprudenza - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

L'inquinamento provocato dal continuo rilascio di inquinanti organici persistenti, seppur poco conosciuto dall'opinione pubblica, viene visto come un problema internazionale e, nello specifico, comporta preoccupazione all'interno dell'Unione Europea. Tali sostanze, infatti, trasportate attraverso le frontiere internazionali, lontano dal luogo di rilascio, sono soggette a un bioaccumulo, rappresentando, pertanto, un grave rischio alla salute e all'ambiente. Proprio per questi motivi le politiche europee hanno richiesto un'azione unita internazionale che si è concretizzata, dapprima, nella Convenzione di Stoccolma e poi nel Regolamento UE 1119/2019.

## IN SINTESI

- Gli inquinanti organici persistenti (*Persistent Organic Pollutants*, POP) vengono definiti come tutti quei composti organici tossici difficilmente biodegradabili;
- queste sostanze chimiche, resistono alla degradazione, si accumulano negli organismi viventi, vengono trasportati dall'aria, dall'acqua e dalle specie animali migratorie determinandone, pertanto, l'accumulo sugli ecosistemi terrestri e acquatici;
- la *Convenzione di Stoccolma* (*Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*) entrata in vigore il 17 maggio 2004, si prefigge come obiettivo di ridurre al minimo le emissioni globali di queste sostanze nell'ambiente;
- il Regolamento UE 2019/1021 si prefissa l'obiettivo di tutelare la salute umana e l'ambiente dalle sostanze indicate (POP) vietando, eliminando gradualmente o limitando l'immissione in commercio di quelle sostanze soggette ad essere inquinanti organici persistenti.

di Giacomo Betti

## INQUINAMENTO

## 1. Introduzione

La particolarità delle sostanze definite inquinanti organici persistenti hanno raggiunto, negli anni, un tale grado di pericolosità da rendere necessaria l'istituzione di un quadro normativo comune che consenta l'adozione di particolari e mirate misure volte a porre fine alla fabbricazione intenzionale, all'immissione nell'ambiente circostante.

Per questo motivo, quindi, si è reso necessario che le caratteristiche di tali sostanze nocive non solo per gli esseri umani, ma per tutto l'ecosistema, siano prese in considerazione nel quadro di legislazioni *ad hoc* di valutazione e di autorizzazione.

\*\*\*

## 2. Persistent Organic Pollutants (P.O.P.): di cosa si tratta?

Gli inquinanti organici persistenti (*Persistent Organic Pollutants*, POP) vengono definiti come un gruppo di sostanze costituite da composti organici tossici, resistenti nel tempo alla degradazione biologica, chimica e fotochimica, difficilmente biodegradabili. Tali sostanze oltretutto sono soggette al trasporto ambientale su larga scala, anche a lunghe distanze, e sono bioaccumulabili<sup>1</sup>.

Per tale motivo possono depositarsi e, pertanto, sedimentarsi nei tessuti di esseri umani e animali<sup>2</sup>.

Essi si diffondono, dopo essere stati rilasciati, a livello globale attraverso l'aria, l'acqua e attraverso la catena alimentare degli esseri viventi, provocando danni alla salute umana e all'ambiente anche a distanza dalla fonte di emissione principale.

Queste sostanze chimiche, con determinate proprietà tossiche, resistono alla degradazione, si accumulano negli organismi viventi, vengono trasportati dall'aria, dall'acqua e dalle specie animali migratorie determinandone, pertanto, l'accumulo sugli ecosistemi terrestri e acquatici.

Possono portare, tra gli esseri umani, conseguenze anche mortali, come causare tumori oppure portare

a disfunzioni ormonali o compromettere la funzione riproduttiva.

\*\*\*

2.1. Effetti sulla salute<sup>3</sup>

Queste particolari sostanze hanno effetti sia sull'ambiente che ci circonda e, di conseguenze, sia sul nostro organismo.

Alcuni studi epidemiologici hanno rilevato un improvviso incremento nell'incidenza di tumori infantili negli ultimi 20 anni rispetto all'incidenza negli adulti<sup>4</sup>.

Il 40% della popolazione di oggi svilupperà, nei prossimi anni, una forma tumorale. I tessuti maggiormente coinvolti, seno, testicoli, prostata. È stato constatato un tasso pressoché raddoppiato di difetti genitali di nascita nei ragazzi dal 1970 al 1993<sup>5</sup>.

Tali effetti, però, non si hanno soltanto sugli esseri umani, ma anche sulle specie animali.

Infatti sono stati riscontrati difetti genitali alla nascita e correlati problemi di riproduzione in specie selvatiche, tumori e modificazioni cellulari precancerose in pesci in fiumi e baie ad alto inquinamento, problemi simili in aree anche molto distanti tra loro (se ne registrano tra gli alligatori e tra gli orsi polari). Problemi afferenti sviluppo e maturazione sessuale.

Diversi studi epidemiologici hanno riscontrato forti correlazioni tra l'esposizione prenatale ai POP e un basso IQ, difficoltà di apprendimento, problemi comportamentali. Livelli epidemici di endometriosi, disturbo per cui i tessuti uterini migrano in altre località nell'addome spesso causanti infertilità e dolori.

\*

L'inquinamento provocato dagli inquinanti organici persistenti<sup>6</sup>, seppur poco conosciuto dall'opinione pubblica viene visto come un problema internazionale, di natura transfrontaliera ed è proprio per questi motivi che ha richiesto un'azione internazionale che si è concretizzata nella Convenzione di Stoccol-

1 "Bioaccumulo": processo per cui una sostanza chimica viene accumulata nei tessuti di un organismo attraverso tutte le vie di assorbimento possibili. Infatti l'assorbimento delle sostanze inquinanti può avvenire direttamente dall'ambiente in cui l'organismo vive, attraverso le superfici respiratorie e/o la pelle, oppure attraverso l'ingestione di altri organismi viventi lungo le catene alimentari, o anche in entrambi i modi: nel primo caso il fenomeno viene definito bioconcentrazione, nel secondo caso biomagnificazione.

2 ARPA Emilia Romagna (Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna) "Bioaccumulo di microinquinanti nella rete trofica marina - I quaderni di Arpa", dicembre 2010.

3 Cfr. rapporto FAO, *Soil Pollution: A hidden reality* - Roma 2018.

4 Cfr. "Womenbiopop" *Collegamenti tra ambiente e salute: studio di biomonitoraggio umano (HBM) inerente alla presenza di contaminanti organici persistenti (POP) nelle donne in età riproduttiva. Risultati e Valutazioni*, Istituto Superiore di Sanità, Roma 20-21 Maggio 2013.

5 [IARC, 1997] IARC. Monographs on the Evaluation of the Carcinogenic Risk of Chemicals to Man. Vol. 69, p. 33 (1997).

6 Cfr. "Nuovi dati sugli inquinanti organici persistenti", European Commission, 2010.

## INQUINAMENTO

di Giacomo Betti

ma prima e nel Regolamento UE 1119/2019 in oggetto, poi.

\*\*\*

### 3. La Convenzione di Stoccolma

Per arginare questa problematica, sempre più preoccupante all'interno della Comunità europea, è stata firmata la **Convenzione di Stoccolma** (*Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*) entrata in vigore il 17 maggio 2004, la quale si prefigge come obiettivo di ridurre al minimo le emissioni globali di queste sostanze nell'ambiente.

Tale Convenzione prevede:

- specifici impegni tra gli stati membri volti a vietare e limitare la fabbricazione e l'impiego dei prodotti commerciali quali pesticidi e prodotti chimici industriali;<sup>7</sup>
- la ulteriore riduzione se non eliminazione della produzione non intenzionale di specifiche sostanze<sup>8</sup>, prodotte ed emesse ad esempio durante i processi di combustione;

La Convenzione di Stoccolma stabilisce criteri e procedure in base ai quali altre sostanze possono essere inserite negli allegati della Convenzione. Le sostanze devono essere molto persistenti, soggette a bio accumulazione in animali e piante ed essere trasportabili su lunghe distanze, devono, inoltre, avere effetti tossici dimostrati sulla salute umana o sull'ambiente.

La convenzione prevede che la totalità dei trasformatori e dei condensatori contenenti PCB devono essere messi fuori esercizio entro il 2025 e smaltiti nel

rispetto dell'ambiente. Occorre, inoltre, promuovere la migliore tecnica e la migliore prassi ambientale disponibili nell'ambito di processi di combustione e di produzione che possono generare emissioni di POP. L'attuazione di questi impegni prevedrà l'adozione di specifiche misure, soprattutto da parte dei Paesi in via di sviluppo e da quelli emergenti. Per sostenerli in tale compito, la Convenzione prevede aiuti finanziari come pure il trasferimento di conoscenze e tecnologie.

Verrà istituito un piano di attuazione nazionale nel quale ciascun Paese illustrerà la propria situazione nell'ambito della problematica relativa ai POP ivi delineando le proprie strategie per l'eliminazione di tali inquinanti.

L'efficacia nonché efficienza di quanto stabilito dalla Convenzione di Stoccolma verranno regolarmente verificate e, a questo scopo si prevede di misurare le concentrazioni dei POP nell'aria o negli esseri umani (nel sangue o nel latte materno).

\*\*\*

### 4. Il Regolamento UE 2019/1021 sugli inquinanti organici persistenti

Il Regolamento (UE) 2019/1021 (Pops) del 20 giugno 2019 e pubblicato in G.U. L. 169/45 del 25 giugno 2019, tenendo conto del principio di precauzione<sup>9</sup>, si prefissa l'obiettivo di tutelare la salute umana e l'ambiente dalle sostanze indicate (POP) vietando, eliminando gradualmente o limitando l'immissione in commercio di quelle sostanze soggette ad essere inquinanti organici persistenti.

7 L'Allegato A prevedere l'eliminazione delle seguenti sostanze:

*acido perfluorottanoico (PFOA), suoi sali e sostanze correlate, aldrina, alfa -esaclorocicloesano, beta -esaclorocicloesano, clordano, clordeconedecabromodifenileteredicrofoldieldrinaendrinaendosulfaneptacloroesaabromobifenileesaabromociclododecano (HBCD).*

*Esabromodifeniletero ed eptabromodifenileteroesaclorobenzenoesaclorobutadienelindanomirexparaffine clorurate a catena corta (alcane C10-13, cloro-), pentaclorobenzenepentaclorofenolo, suoi sali ed esteripoli clorobifenili (PCB), policloronaftalenetetrabromodifeniletero e pentabromodifenileteretoxafene.*

L'Allegato B prevede la limitazione di:

*DDT, acido perfluorottano sulfonato (PFOS), i suoi sali e fluoruro di perfluorottano sulfonile.*

8 *Esaclorobenzene, esaclorobutadiene, pentaclorobenzene, policlorobifenili (PCB), policlorodibenzo p-diossine (PCDD) e policloro-dibenzofurani (PCDF), policloronaftaleni.*

9 Secondo la Commissione europea, il principio di precauzione può essere invocato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza.

Il ricorso al principio si iscrive pertanto nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre la valutazione del rischio, la gestione e la comunicazione del rischio) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla fase di presa di decisione.

La Commissione sottolinea che il principio di precauzione può essere invocato solo nell'ipotesi di un rischio potenziale, e che non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria.

Il ricorso al principio di precauzione è pertanto giustificato solo quando riunisce tre condizioni, ossia:

- L'identificazione degli effetti potenzialmente negativi;
- la valutazione dei dati scientifici disponibili;
- l'ampiezza dell'incertezza scientifica.

di Giacomo Betti

## INQUINAMENTO

Persistent Organic Pollutants:  
Regolamento UE 2019/1021

L'art. 3 del Regolamento vieta la fabbricazione, l'immissione in commercio e l'uso delle sostanze, sia allo stato puro che all'interno di miscele elencate, all'allegato 1 dello stesso.

Per quanto concerne, tuttavia, le sostanze già esistenti gli Stati membri dovranno adottare misure al fine di prevenire l'uso di nuove sostanze che presentino le caratteristiche dei POP e, soprattutto, l'immissione in commercio di quelle esistenti.

Sono dettate all'art. 4 alcune deroghe per:

- sostanze utilizzate per attività di ricerca di laboratorio o come campione di riferimento;
- sostanze presenti in sostanze, miscele o articoli sotto forma di contaminanti non intenzionali in tracce, conformemente a quanto specificato nelle voci pertinenti dell'allegato I o II.

Viene inoltre prevista una deroga di sei mesi all'applicazione del citato articolo 3 del Regolamento per tutte le sostanze aggiunte dopo il 15 luglio 2019.

Gli Stati membri, non appena vengano a conoscenza di tali sostanze, informano immediatamente la Commissione e l'Agenzia.

Se la Commissione è informata in merito a tali articoli o ne apprende comunque l'esistenza, ove opportuno ne informa tempestivamente il segretariato della convenzione.

Se una sostanza figura nella parte A dell'allegato I o nella parte A dell'allegato II, gli Stati membri che intendono autorizzare, fino alla scadenza del termine specificato nell'allegato pertinente, la fabbricazione e l'uso della sostanza in oggetto come prodotto intermedio all'interno del sito produttivo e in un sistema chiuso, ne informano il segretariato della convenzione.

Tale notificazione può avvenire solo in presenza delle seguenti condizioni:

- a) dietro richiesta di uno Stato membro o per iniziativa della Commissione, mediante un atto delegato adottato a norma del quarto comma;
- b) il fabbricante dimostra all'autorità competente dello Stato membro in cui è stabilito che il processo produttivo trasformerà la sostanza in una o più sostanze diverse che non presentano le caratteristiche di un POP, garantendo che la sostanza sia rigorosamente confinata mediante dispositivi tecnici durante tutto il suo ciclo di vita;
- c) il fabbricante dimostra all'autorità competente dello Stato membro in cui è stabilito che la sostanza è un prodotto intermedio all'interno del sito produttivo e in un sistema chiuso e

*che l'uomo o l'ambiente non saranno prevedibilmente esposti a quantitativi rilevanti della sostanza nel corso della produzione e dell'uso della sostanza stessa;*

- d) *il fabbricante fornisce allo Stato membro informazioni sulla fabbricazione totale, effettiva o stimata, e sull'uso della sostanza in oggetto, nonché sul tipo di processo che avviene all'interno del sito produttivo e in un sistema chiuso, specificando la quantità di POP non trasformato utilizzato come materiale di partenza e presente non intenzionalmente sotto forma di contaminante in tracce nella sostanza, nella miscela o nell'articolo finale.*

Entro un mese dalla presentazione della notifica al segretariato della convenzione, lo Stato membro procede alla notificazione agli altri Stati membri, alla Commissione e all'Agenzia includendo informazioni sulla fabbricazione totale, effettiva o stimata, e sull'uso della sostanza in oggetto, nonché informazioni sul tipo di processo che avviene all'interno del sito produttivo e in un sistema chiuso, specificando la quantità di POP non trasformato utilizzato come materiale di partenza e presente non intenzionalmente sotto forma di contaminante in tracce nella sostanza, nella miscela o nell'articolo finale.

Gli Stati membri assicurano la preparazione e, successivamente, il mantenimento di appositi inventari per la registrazione dei rilasci in atmosfera, nelle acque e nel suolo delle sostanze elencate dalla presente Convenzione.

Per questo motivo ogni Stato membro comunica alla Commissione e all'Agenzia nonché agli altri Stati membri, il proprio piano d'azione concernente misure volte ad individuare, caratterizzare e minimizzare nella prospettiva di eliminare se possibile quanto prima, i rilasci complessivi delle sostanze registrate nell'inventario stilato conformemente agli obblighi assunti ai sensi della convenzione.

Al fine di prevenire la formazione e il rilascio di tali sostanze, i piani d'azione includono misure volte a promuovere lo sviluppo di sostanze, miscele, articoli e processi sostitutivi o modificati.

In più, nell'esaminare le proposte di costruzione di nuovi impianti o di modifiche significative di impianti esistenti che utilizzano processi che rilasciano sostanze chimiche, gli Stati membri considerano in via prioritaria processi, tecniche o pratiche alternativi che hanno vantaggi analoghi ma evitano la formazione e il rilascio delle sostanze di cui trattasi.

L'articolo 7, invece, tratta la peculiare situazione della gestione dei rifiuti a rischio contaminazione, ed infatti, "i rifiuti costituiti da qualsiasi delle sostanze

## INQUINAMENTO

di Giacomo Betti

*elencate nell'allegato IV del presente regolamento, o che la contengono o ne sono contaminati, sono smaltiti o recuperati con tempestività e conformemente alla parte 1 dell'allegato V del presente regolamento, in modo da garantire che il contenuto di POP sia distrutto o trasformato irreversibilmente affinché i rifiuti residui e i rilasci non presentino le caratteristiche dei POP”.*

Al riguardo all'art. 8 viene istituita una Agenzia che ha compiti prettamente di supporto, assistenza e orientamento tecnico/scientifico alla Commissione e agli Stati membri nonché ai portatori di interesse, per garantire l'efficace applicazione del presente regolamento.

L'Agenzia gestisce anche un “forum” consistente in una piattaforma atta a coordinare la rete delle autorità degli Stati membri

Il forum è utilizzato per coordinare la rete delle autorità degli Stati membri responsabili dell'applicazione del Regolamento.

I membri del forum, nominati dagli Stati membri, assicurano che vi sia un opportuno coordinamento tra le attività del forum e quelle delle autorità competenti dei rispettivi Stati membri.

E' previsto quindi che gli Stati adottino un piano di attuazione nazionale conformemente agli obblighi assunti a norma della convenzione, che venga messo a disposizione del pubblico e tempestivamente ne informano la Commissione, l'Agenzia e gli altri Stati membri.

Gli Stati membri si scambiano, se del caso, informazioni sul loro contenuto, incluse le informazioni sulle misure adottate a livello nazionale per individuare e valutare i siti contaminati da POP.

La Commissione, dal canto suo, con il sostegno dell'Agenzia, si dota di un piano per attuare gli obblighi assunti dall'Unione a norma della convenzione e lo pubblica, lo riesamina e lo aggiorna come opportuno.

Infine l'art. 14 delinea le sanzioni applicabili in caso di violazione delle prescrizioni del Regolamento in commento.

Infatti gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per assicurare l'applicazione di sanzioni che siano effettive, proporzionate e dissuasive.

Se non vi hanno provveduto prima dell'entrata in vigore del presente Regolamento, gli Stati membri notificano tali norme e misure alla Commissione entro il 16 luglio 2020 e provvedono poi a dare immediata notificazione delle eventuali modifiche successive.

\* \* \*

## CONCLUSIONI

In conclusione, difficile dire se il Regolamento in commento riuscirà ad arginare le problematiche avanzate e sempre più sentite all'interno dell'Unione Europea, ma sicuramente delle solide fondamenta sono state gettate e solo con il tempo si riuscirà a stabilire se gli obblighi, le procedure e la cooperazione tra gli Stati membri riuscirà a dare i frutti sperati.

di Valentina Bracchi

END OF WASTE

# “ *Regione Lombardia: circolare sull'applicazione delle norme relative alla cessazione della qualifica di rifiuto in seguito all'entrata in vigore della L. n. 55/2019* ”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Regione Lombardia:  
entrata in vigore della L. n. 55/2019

## ABSTRACT

Il primo ottobre 2019 è stato approvato il testo definitivo della legge di delegazione europea 2018 che al suo art. 16 sancisce la salvezza delle autorizzazioni EoW vigenti nelle more dell'adozione dei decreti di cui all'art. 184-ter. La legge non è ancora stata pubblicata, tuttavia è chiara l'intenzione del legislatore di salvare le autorizzazioni in vigore al momento in cui entrerà in vigore la disciplina (futura), sull'End of Waste.

Sulla scorta di condivisibili considerazioni interpretative e del DDL 994 recante la legge di delegazione, approvato in Senato il 30 luglio 2019, la Regione Lombardia ha ritenuto di fornire indicazioni alle province lombarde, circa l'applicazione del novellato art. 184-ter, disponendo di non intervenire sui titoli autorizzatori vigenti in modo irreversibile, nelle more dell'emanazione della normativa statale.

## IN SINTESI

- Con la l. 55/2019 il legislatore ha posto un veto sul rilascio delle autorizzazioni caso per caso, escludendo la competenza al rilascio in capo alle regioni e rinviando a futuri decreti ministeriali recanti criteri di declassificazione;
- la novella legislativa ha lasciato numerosi dubbi interpretativi tra cui il destino delle autorizzazioni vigenti, in mancanza di disciplina transitoria;
- l'art. 16 del DDL 994/2019 (legge di delegazione europea), approvato il primo ottobre 2019, ma non ancora pubblicato, fa salve le autorizzazioni vigenti in via transitoria;
- la Regione Lombardia, con circolare del 23 settembre 2019, aveva già aderito all'interpretazione più orientata al rispetto dei principi ambientali e della *circular economy*, disponendo di non intervenire sulle declassificazioni già autorizzate.

## END OF WASTE

di Valentina Bracchi

 Regione Lombardia:  
 entrata in vigore della L. n. 55/2019

Giova preliminarmente rammentare che a seguito dell'entrata in vigore della legge 55/2019 (di conversione del DL 32/2019, c.d. "Sbloccacantieri"), che ha modificato l'art. 184-ter del D.Lgs 152/2006, il legislatore italiano ha individuato nel regolamento ministeriale, l'atto idoneo alla declassificazione caso per caso, avocando a sé, ogni competenza sul punto e prevedendo, in via transitoria, l'applicazione di normativa preesistente, senza alcuna previsione di potere decisionale in capo alle Regioni o altri Enti<sup>1</sup>. Pertanto, se appare pacifico che il rilascio di provvedimenti autorizzatori End of Waste sia sostanzialmente sospeso fatti salvi i casi espressamente previsti, manca una precisa disciplina transitoria che regoli la sorte delle autorizzazioni vigenti, rilasciate per operazioni ad oggi non previste, sia in termini di validità che di possibilità di rinnovo.

Sul punto, dispone la legge di delegazione europea 2018, il cui testo definitivo è stato approvato il primo ottobre ultimo scorso che, tuttavia non è stata ancora pubblicata.

Nello specifico, all'art. 16 (*Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva UE 2018/851 che modifica la direttiva UE 2018/98 relativa ai rifiuti e della direttiva UE 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti da imballaggio*), è disposto che le autorizzazioni in vigore alla data di attuazione del decreto legislativo attuativo della direttiva europea, "siano fatte salve e possano essere rinnovate eventualmente anche al fine dell'adeguamento alle migliori tecnologie disponibili (BAT), unitamente alle autorizzazioni per le quali sia stata presentata l'istanza di rinnovo alla stessa data, nelle more dell'adozione dei decreti e nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, nonché nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 6 della direttiva 2008/98/CE, come modificato dalla direttiva (UE) 2018/851".

Dopo l'approvazione in Senato della formulazione del predetto articolo 16, la Regione Lombardia<sup>2</sup> con la circolare Prot. T1.2019.0030555 del 23 settembre 2019 - avente ad oggetto: *Indicazioni alle Autorità competenti per una uniforme applicazione delle norme relative alla cessazione della qualifica di rifiuto in seguito all'entrata in vigore della l. n. 55/2019* - ha preso posizione in ordine alla salvezza delle autorizzazioni vigenti.

In particolare la Regione ha dato "indicazione di non intervenire sui titoli autorizzativi vigenti in

modo irreversibile e di non procedere, quindi, per ora, a stralciare le operazioni di recupero già autorizzate e conformi alla norma ai tempi vigente, considerata l'incertezza interpretativa attuale", in attesa del regolamento statale, in virtù di una interpretazione letterale e conforme al disposto normativo comunitario, del dato normativo in corso di attuazione.

La Regione Lombardia nella circolare, rileva, peraltro, di avere già inviato - in data 18 giugno 2019 - un quesito al Ministero dell'Ambiente affinché si pronunciasse sull'efficacia delle autorizzazioni vigenti al momento dell'entrata in vigore dello *Sbloccacantieri*, stante i dubbi interpretativi sul novellato art. 184-ter, del quale la Regione indica due potenziali letture. Una prima interpretazione della novella legislativa, secondo la Regione Lazio, induce a ritenere che non essendovi alcun riferimento alle autorizzazioni alla cessazione della qualifica di rifiuto vigenti - rilasciate secondo la vecchia formulazione dell'art. 184-ter - le stesse siano fatte salve e mantengano la loro efficacia sino alla naturale scadenza. Ciò anche in considerazione della mancanza di disciplina transitoria sul punto e di riferimenti ad eventuali procedure di revisione.

Si potrebbe tuttavia ritenere, diversamente interpretando il disposto normativo, che per le autorizzazioni vigenti siano avviati procedimenti di revisione per verificare l'adeguatezza dei provvedimenti alla nuova formulazione dell'art. 184-ter ed eventualmente procedere alla revoca integrale o parziale.

La Regione Lombardia tuttavia, aderisce alla prima interpretazione, rilevando che la salvaguardia delle autorizzazioni vigenti:

- risulta conforme alla normativa comunitaria ed in particolare al comma 4 dell'art. 6 della direttiva UE 2018/851 che consente agli stati membri le autorizzazioni caso per caso;
- sostiene l'attuazione dell'economia circolare che privilegia il riciclo di materia tramite il recupero, al recupero energetico ed allo smaltimento.

Diversamente, aderire alla seconda interpretazione e revocare le autorizzazioni vigenti comporterebbe:

- una drastica diminuzione della quota di recupero e riciclo del rifiuto trattato in Lombardia, in quanto l'attività degli impianti che subirebbero la revoca autorizzatoria "è finalizzata a

1 V.BRACCHI, *Facciamo il punto sull'End of Waste*, Ambiente Legale Digesta, n. 4 Luglio-Agosto 2019.

2 Dopo l'approvazione del Disegno di Legge 994 in Senato (30 LUGLIO 2019), ma prima dell'approvazione definitiva della norma (1 ottobre 2019).

di Valentina Bracchi

END OF WASTE

*trasformare un rifiuto in un prodotto che sostituisce la materia prima”;*

- l’arresto di intere filiere di recupero, con conseguente avvio dei rifiuti al recupero energetico se possibile, o addirittura a smaltimento in discarica, con ciò compromettendo la gerarchia comunitaria nella gestione del rifiuto.

La tutela ambientale è comunque fatta salva, posto che le autorizzazioni vigenti non sono in contrasto con i criteri fondamentali della normativa europea e gli impatti ambientali sono già stati oggetto di adeguata valutazione al momento del rilascio.

Da ultimo, la Regione rileva come l’approvazione della legge di delegazione europea che al suo art. 16 fa espressamente salve le autorizzazioni vigenti e ne consente il rinnovo, conferma la correttezza dell’interpretazione abbracciata.

\*

A parere di chi scrive, l’interpretazione della Regione Lombardia - confermata dalla legge di delegazione europea in attesa di pubblicazione - che tutela le autorizzazioni vigenti, è quella più conforme all’economia circolare ed ai principi posti a fondamento della tutela ambientale (in particolare principio di precauzione ambientale e gerarchia dei rifiuti).

Nello specifico:

- L’economia circolare è un’economia pensata per potersi rigenerare da sola, e la circolarità deve essere intesa come antitesi alle dinamiche adottate finora caratterizzate dalla linearità (“prendi-produci-usa-getta”) secondo un modello di crescita lineare fondato sul presupposto che le risorse sono abbondanti, disponibili, accessibili ed eliminabili a basso costo. Nei sistemi di economia circolare i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile tendendo all’azzeramento della produzione di rifiuti. Secondo tale modello quando un prodotto raggiunge la fine del ciclo di vita, infatti, le risorse restano all’interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore.
- In base al principio di precauzione devono essere adottate le misure anticipatorie adeguate, volte a eliminare o ridurre il rischio “certo” di danno all’ambiente scaturente dall’esercizio di una certa attività.
- In base all’art. 179 TUA, ove sono stabiliti criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, è prescritto che allo smaltimento devono essere sempre preferite diverse forme di gestione, tra

cui, appunto, il recupero.

La produzione di EoW e la certezza del suo impiego in un circuito già individuato - che deve ritenersi presunta per quegli impianti già autorizzati a determinate operazioni di recupero - permette di evitare lo smaltimento del rifiuto e ne garantisce la re immissione sul mercato, al fine di un utilizzo sostenibile delle risorse. In perfetta linea con il principio di prevenzione ambientale e con il *principio di sostenibilità ambientale*, impedisce di fatto che vengano realizzate quelle misure anticipatorie adeguate, volte a eliminare o ridurre il rischio “certo” di danno all’ambiente scaturente dall’esercizio di una certa attività.

Inoltre, si ritiene che la revoca delle autorizzazioni vigenti, comprometterebbe la libertà di iniziativa di impresa e di concorrenza sul mercato, diritti costituzionalmente garantiti.

Ai sensi dell’art. 41 della Costituzione, infatti, l’iniziativa economica privata è libera, purché non si svolga in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Il principio risiede altresì nell’ordinamento comunitario che definisce un’economia aperta e in libera concorrenza, legata allo sviluppo economico-sociale. L’ordinamento nazionale riflette detta accezione promuovendo un mercato aperto e a libera concorrenza, prevedendo altresì un confronto tra coloro i quali esercitano attività d’impresa, nell’ottica dell’utilità sociale.

Ebbene, la revoca delle autorizzazioni vigenti, violerebbe il principio nella sua duplice accezione in quanto da un lato restringerebbe la libertà di iniziativa economica dei gestori degli impianti che hanno ottenuto i provvedimenti autorizzatori conformemente alla normativa all’epoca vigente (ed attualmente ancora conforme alla normativa comunitaria) e dall’altro, limiterebbe di fatto la concorrenza, escludendo dalla competizione prodotti performanti al pari dei prodotti - generati da materie prime - aventi medesime caratteristiche.

Regione Lombardia:  
entrata in vigore della L. n. 55/2019

# WEBINAR PREREGISTRATI

## Le singole filiere dei rifiuti



Dal confronto con i nostri clienti, dalle loro richieste specifiche e dalle loro esigenze, nasce un evento formativo unico. Un corso diviso in 9 diversi appuntamenti che racchiude tutto quello che c'è da sapere sulla corretta gestione di particolari tipologie di rifiuto.

1. I RIFIUTI DA MANUTENZIONE DELLE INFRASTRUTTURE A RETE
2. I RIFIUTI DELLA PICCOLA MANUTENZIONE
3. I RIFIUTI DELLA MANUTENZIONE DELLA RETE FOGNARIA
4. I RIFIUTI SANITARI
5. I RIFIUTI DEL VERDE
6. I RIFIUTI CIMITERIALI
7. I RIFIUTI DA INCIDENTE STRADALE
8. I RIFIUTI DA DEMOLIZIONE, IL FRESATO D'ASFALTO, LE TRS
9. I CENTRI DI RIUSO E PREPARAZIONE AL RIUTILIZZO

**9 VIDEO**  
**490,00 + IVA**

*e compreso nel prezzo*

**ABBONAMENTO BIENNALE WEB AMBIENTE LEGALE DIGESTA**

**IL CORSO RILASCIAMATERIALE DIDATTICO E ATTESTATO DI PARTECIPAZIONE**

Possibilità di acquistare singoli corsi separatamente, per info [formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it).

# 2.

## SOMMARIO

- **2.19. Facciamo il punto sull'acqua pubblica**  
di *Daniele Carissimi* ..... 728
- **2.20. La tracciabilità nei centri di raccolta:  
un'altra disciplina incompiuta**  
di *Chiara Fiore* ..... 733
- **2.21. La gestione degli oli vegetali esausti tra ostacoli  
e nuove opportunità**  
di *Letizia Zavatti* ..... 738

# “Facciamo il punto sull'acqua pubblica”

di DANIELE CARISSIMI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Facciamo il punto sull'acqua pubblica

## ABSTRACT

Ultimamente, complice anche l'avvicinarsi delle elezioni politiche in molte regioni italiane, se ne fa un gran parlare. Mi riferisco alla tematica della privatizzazione della “risorsa acqua”.

Tema “caldo”, anche per la strumentalizzazione che alcune forze politiche ne fanno, per gettare discredito su altre, perché si sa, la privatizzazione della risorsa idrica è un tema che infiamma le folle e sposta molti voti.

Ma qual'è veramente lo stato delle cose?

Quali sono le proposte che si sono avvicinate nel corso del tempo?

Rischiamo veramente la privatizzazione dell'acqua?

A queste e altre domande cercheremo di dare risposta, per dare una visione oggettiva della questione, per evitare inutili allarmismi e far finalmente chiarezza sulla vicenda.

Perché la chiarezza viene prima di tutto.

## IN SINTESI

- Nel 2011 si è tenuto, in Italia, il Referendum cd. “contro la privatizzazione dell'acqua” che si è concluso con il 54% dei voti a favore dell'abrogazione dell'art. 23 bis della L. 133 del 2009 che disponeva che i gestori del servizio idrico integrato dovessero essere individuati dagli Enti locali per il tramite di una procedura di evidenza pubblica. I cittadini hanno dunque votato affinché l'acqua fosse considerata a tutti gli effetti un bene pubblico;
- l'effetto della consultazione avrebbe dunque dovuto essere l'impossibilità, per il gestore del servizio idrico, di trarre profitto dall'attività svolta, limitandosi ad ottenere la copertura integrale dei costi sostenuti. Nonostante ciò oggi l'acqua costa il 90% in più rispetto a 10 anni fa e le perdite sono stimate a circa tre miliardi e mezzo di metri cubi all'anno;
- oggi, in Parlamento, sono in discussione due proposte di legge - l'una a prima firma dell'On. Daga e l'altra a prima firma dell'On. Braga - in materia di acqua pubblica e gestione del servizio idrico che, pur condividendo le medesime premesse e sostenendo un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, delineano diversi assetti.

di *Daniele Carissimi*

## SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

**1. Premessa**

Il referendum cd. “contro la privatizzazione dell’acqua” del 2011 verteva sulle “**Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica**” e chiedeva ai cittadini di esprimersi sull’abrogazione o sulla conferma dell’articolo 23bis della L. 133 del 2009 (“Legge Ronchi”). Nello specifico, quest’ultima norma disponeva che i gestori del servizio idrico integrato dovessero essere individuati dall’ente locale per il tramite di una procedura ad evidenza pubblica, escludendo la possibilità che il servizio fosse affidato direttamente ad una società *in house* (ossia direttamente controllata pubblica). L’affidamento diretto rimaneva ancora possibile, ma doveva essere esplicitamente motivato dall’ente locale. La norma imponeva altresì che le gestioni *in house* in essere nel 2011 cessassero a meno che non fosse selezionato tramite gara un partner privato a cui affidare non meno del 40% del capitale. Tali norme favorivano fortemente il mercato privato, a discapito di una gestione pubblica del servizio idrico. Con l’abrogazione dell’art. 23 bis, i limiti imposti agli enti locali che precludevano la possibilità di gestire il servizio idrico tramite affidamenti diretti ad aziende pubbliche venivano eliminati e, pertanto, si poneva un freno all’accelerazione verso la gestione privata del servizio idrico, senza comunque impedire agli Enti locali di indire procedure ad evidenza pubblica (e scegliere dunque il privato).

In prima fila per lanciare l’iniziativa del passaggio alla gestione pubblica delle acque c’era il Forum Italiano dei movimenti per l’acqua, a cui fanno riferimento reti nazionali, enti locali e sindacati. Dopo il Referendum del 2011, che ha portato ben 27 milioni di cittadini a votare, e si è concluso con il 54% dei voti a favore dell’abrogazione, si è ottenuto dunque che l’acqua dovesse essere considerata a tutti gli effetti un bene pubblico e che non dovessero esserci profitti nell’applicazione della relativa tariffa.

\*\*\*

**1.1. Così non è stato. Vediamo di capire perché.**

Per avere gli strumenti necessari a valutare adeguatamente la situazione della gestione della rete idrica italiana a otto anni dal referendum occorre interrogarsi su quale fosse la situazione prima del voto degli italiani nel 2011. Invero, l’art. 23 bis della L. 133 del 2009, nella sua formulazione precedente alla consultazione, prevedeva che la tariffa per la gestione del servizio idrico fosse calcolata prevedendo la remunerazione per il capitale investito dal gestore. Si trattava del cosiddetto “metodo normalizzato”,

disciplinato dal 1996, in base al quale sul capitale investito si applicava un “tasso di remunerazione” fissato al 7%.

Con il Referendum del 2011, la “nuova” tariffa si sarebbe dovuta determinare sulla base della “*qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari*” e “*dell’entità dei costi*”. Tali elementi sarebbero dovuti servire ad assicurare la totale copertura dei costi di investimento e di esercizio, in conformità al principio secondo cui “chi inquina paga” e del recupero dei costi.

Non ci sarebbero dunque dovute essere le condizioni perché il gestore del servizio idrico traesse profitto dall’attività svolta, limitandosi ad ottenere la copertura integrale dei costi sostenuti secondo il principio del “*Full cost recovery*”.

Ebbene, tante erano le aspettative, ma i risultati sono stati ben diversi. Col passaggio alla gestione pubblica, il tasso di remunerazione determinato nella misura del 7% è stato rinominato o meglio trasformato da “remunerazione del capitale investito” a “oneri finanziari”, nonostante la percentuale sia rimasta immutata.

Sulla questione non sono tardate le polemiche e nemmeno i ricorsi. Il Forum Italiano ricorreva immediatamente in giudizio, così come il Codacons, Federconsumatori e l’Associazione Acqua Bene Comune Onlus. La tesi sostenuta dai ricorrenti criticava il fatto che l’Aeegsi (Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico) non avesse rispettato, nell’elaborazione dei metodi di calcolo, gli esiti del **referendum** che aveva abolito dal calcolo delle tariffe idriche l’“*adeguatezza della remunerazione del capitale investito*”.

Benchè, tuttavia, in prima battuta il ricorso fosse stato accolto dal Tar<sup>1</sup>, due anni fa, nel 2017, il Consiglio di Stato<sup>2</sup> dichiarava legittimo il **metodo tariffario approvato nel 2012 predisposto dall’Autorità** per calcolare la tariffa che gli utenti **devono pagare** ai gestori del servizio idrico per la fornitura dell’acqua.

Il Consiglio di Stato osservava infatti che, ai sensi della normativa italiana ed europea in vigore, il servizio idrico rappresenta un servizio “*a rilevanza economica*” e che, pertanto, ad esso fosse pacificamente applicabile il principio in base al quale i costi sostenuti devono essere coperti dalla tariffa secondo il principio del “*full cost recovery*”.

Ad avviso del Consiglio di Stato, l’esito del Referendum sarebbe **stato pienamente rispettato**, posto che la remunerazione del capitale investito dal gestore, in

1 T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, Sent., 26 marzo 2014, n. 779.

2 Cons. Stato Sez. VI, Sent., 26 maggio 2017, n. 2481.

## SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

di Daniele Carissimi

seguito alla modifica normativa, non doveva essere più “*adeguata*” e, dunque, non assicura un profitto definito una volta per tutte dal legislatore. Essa viene infatti **stabilita direttamente dai mercati finanziari** e convertita in tariffa idrica sulla base degli algoritmi elaborati dall’Aeegsi, che assicura agli utenti finali la piena economicità del servizio, garantendo **l’assenza di aggravii o duplicazioni**.

Al di là della bontà delle argomentazioni del Consiglio di Stato, tuttavia, la situazione resta piuttosto spiacevole.

L’acqua costa il 90% in più rispetto a 10 anni fa e le perdite sono stimate a circa tre miliardi e mezzo di metri cubi all’anno, ovvero il 41% sul totale (dati 2018)<sup>3</sup>. I livelli massimi di dispersione dell’acqua distribuita in Italia raggiungono addirittura il 50% al sud dove, tra l’altro, il 15% della popolazione vive in zone prive di rete fognaria.

Inoltre, con l’autorizzazione alla revisione delle tariffe, concessa dall’ARERA (Autorità di regolazione del servizio idrico realizzata per favorire gli investimenti delle aziende municipalizzate) le bollette sono aumentate addirittura di circa il 5% nel 2015, implicando un incremento di più di 100 euro per singola bolletta all’anno, per un totale di 4,5 miliardi di euro.

Allo stesso tempo, dalla crisi economica che ha travolto l’Italia negli ultimi anni è derivato un significativo incremento dell’utilizzo dell’acqua potabile, che vede gli italiani preferire l’acqua del rubinetto a quella in bottiglia, con un dato in salita dal 70,4 al 75,5%<sup>4</sup>.

Allo stato dell’arte, dunque, a ben poco è servito il Referendum del 2011, posto che chi voleva che l’acqua fosse a tutti gli effetti un bene pubblico ha assistito ad un’interpretazione della norma che ha lasciato per molti aspetti immutata la situazione e al contestuale aumento delle bollette.

\*

### 1.2. Attuale gestione del servizio idrico integrato

Per quanto riguarda il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali in materia di gestione del servizio idrico, l’art. 75 e l’art. 142 del D.Lgs. 152/2006 stabiliscono che lo Stato esercita le com-

petenze ad esso spettanti per la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema attraverso il Ministro dell’ambiente, mentre Regioni ed Enti locali esercitano le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali.

Il comma 3 dell’art. 142 stabilisce altresì, con riferimento alla gestione delle risorse idriche, che gli Enti locali, attraverso l’Ente di governo dell’ambito, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato (SII), di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all’utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del Codice. Il servizio idrico integrato (SII) è disciplinato dagli articoli da 147 a 158-bis del D.Lgs. 152/2006 ed è costituito, ai sensi della definizione recata dall’art. 141, c. 2, del Codice, “*dall’insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue*”. Esso si articola, territorialmente, per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti dalle Regioni e prevede che gli enti locali partecipino obbligatoriamente all’Ente di governo dell’ambito (EGATO) individuato dalla competente Regione per ciascun ATO, al quale è trasferito l’esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche.

Accanto agli ATO, che predispongono il Piano economico finanziario (Pef) per tutta la durata residua della concessione, e ai gestori - a partire dal 2011 - si è aggiunto un altro soggetto pubblico, responsabile sia della regolazione e controllo dei servizi idrici sia della predisposizione del metodo tariffario: l’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), responsabile della definizione dello schema tariffario.

Secondo un recente studio realizzato dal Comitato Acqua pubblica di Torino, di Lecco e del Forum nazionale<sup>5</sup>, emerge che nella quasi generalità dei casi i ricavi sono più bassi e i costi più alti nei piani d’Ambito rispetto ai bilanci dei gestori, con conseguenti utili più elevati a favore di questi ultimi e tariffe inutilmente più ‘care’ per gli utenti.

\*\*\*

3 Fotografia scattata dall’Istat sullo stato delle perdite idriche delle reti comunali di distribuzione dell’acqua potabile. “Il rapporto percentuale tra il volume totale disperso e il volume complessivamente immesso nella rete -ha ricordato l’Istituto a fine 2018- è l’indicatore più frequentemente utilizzato per la misura delle perdite di una rete di distribuzione”. Risultato: “Nel 2015 questo valore è pari al 41,4% (ovvero 3,4 miliardi di metri cubi, ndr), in aumento di quattro punti percentuali rispetto al 2012, anno in cui le perdite totali erano al 37,4%, confermando lo stato di inadeguatezza in cui versa l’infrastruttura idrica e gli scarsi investimenti in termini di manutenzione e sviluppo”.

4 Ricerca di CRA Nielsen in collaborazione con Aqua Italia, una associazione che unisce sotto di sé tutte le imprese che si occupano del trattamento delle acque primarie.

5 <https://altreconomia.it/inchiesta-acqua-pubblica/>

di Daniele Carissimi

## SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

## 2. Proposte in Commissione Ambiente alla Camera

Con l'avvio della XVIII legislatura, nel marzo scorso, è stata depositata alla Camera dei deputati una proposta di legge recante *“Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque”*, prima firmataria On. Federica Daga, M5S.

Contestualmente, una seconda proposta di legge recante *“Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”* è stata presentata da un altro gruppo di Parlamentari, prima firmataria On. Federica Braga, PD. I due disegni di legge sono stati dichiarati urgenti e avviati ad una discussione in Commissione Ambiente della Camera.

Pur condividendo le medesime premesse e sostenendo un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, le due proposte delineano diversi assetti.

Invero, pur nelle diverse visioni, entrambe affermano alcuni principi di assoluta importanza per il nostro Paese e presso l'opinione pubblica, soprattutto a seguito della consultazione referendaria del 2011, sulla modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e sulla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato. In ambedue le proposte di legge, viene dato ampio rilievo:

- alla disponibilità di acqua di buona qualità;
- alla sostenibilità e alla rinnovabilità della risorsa;
- alla priorità dell'uso idropotabile sugli altri usi;
- alla pianificazione delle destinazioni d'uso dell'acqua onde evitare gli sprechi;
- e, infine, alla promozione dell'uso dell'acqua del rubinetto.

Esse conservano, tuttavia, aspetti che si pongono su piani differenti, se non addirittura in contrasto tra loro.

\*\*\*

### 2.1. Proposta di Legge Daga

Nella proposta di legge presentata alla Commissione il 17 marzo 2018 a prima firma Daga, si dichiara espressamente la volontà di ripresentare, opportunamente modificata e aggiornata anche grazie all'esperienza maturata negli ultimi anni, la proposta di legge d'iniziativa popolare depositata dai movimenti per l'acqua nel 2007, che nella scorsa legislatura veniva presentata dal Movimento 5 Stelle d'intesa con l'intergruppo *“Acqua Bene Comune”* e di cui, durante la discussione alla Camera, *“erano stati com-*

*pletamente stravolti il senso e l'obiettivo principale: una gestione pubblica partecipativa e trasparente del bene comune costituito dall'acqua”*.

La finalità che la proposta di legge mira a perseguire, è quella di dettare i principi con cui deve essere utilizzato, gestito e governato il patrimonio idrico nazionale, nonché quella di favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale.

Nel preambolo al testo del provvedimento, i firmatari arrivano a definire la proposta *“una sorta di testo unico sull'acqua”* il cui obiettivo è quello di tutelare la qualità dell'acqua per l'uso umano e la conservazione della risorsa, che vuole favorirne il risparmio e il riutilizzo. Ma non solo. La direzione verso la quale si vuole dirigere il nostro Paese è quella di acqua come bene sul quale non si devono fare profitti, così come chiesto da 27 milioni di cittadini con il referendum del 2011.

In particolare, nella proposta di legge in esame si provvede ad attribuire al SII la qualifica di servizio pubblico locale di interesse generale (ma non economico) e non destinato ad essere collocato sul mercato in regime di concorrenza.

Quanto alla *governance del servizio idrico*, si prevede poi l'istituzione di un consiglio di bacino, quale ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (ATO), in sostituzione degli attuali enti di governo dell'ATO (EGATO). L'affidamento di tali ATO dovrebbe avvenire in ambiti non superiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane.

In materia di distribuzione delle competenze, si prevede, tra l'altro, il trasferimento al Ministero dell'ambiente delle funzioni di regolazione e di controllo dei servizi idrici attualmente attribuite all'ARERA, nonché l'istituzione di un Comitato interministeriale a cui sono attribuite le competenze relative alla programmazione delle grandi opere infrastrutturali a livello di reti idrauliche di rilievo nazionale nonché all'acqua per uso umano, comprese le bevande, e per usi produttivi ed energetici.

Ancora, tra gli obiettivi della proposta di legge Daga vi è l'introduzione della decadenza automatica di tutte le forme di gestione affidate in concessione a privati con scadenza posteriore al 31 dicembre 2020.

\*\*\*

### 2.2. Proposta di Legge Braga

Nella proposta di legge presentata invece alla Commissione il 22 giugno 2018 a prima firma Braga, si dichiara la volontà di farsi portavoce del mandato popolare del voto referendario del 2011, creando un sistema fondato su un insieme di norme che diano

## SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

di Daniele Carissimi

stabilità a un settore prioritario su cui si innesta il diritto di ogni cittadino di avere accesso a una risorsa vitale come l'acqua e di poter disporre di un servizio di qualità con tariffe accessibili ed eque in tutto il Paese.

Le misure con cui i firmatari del presente provvedimento intendono ottenere tale risultato, secondo quanto ricordato nel preambolo alla proposta, riguardano la tutela, la pianificazione e la gestione del sistema idrico e si sostanziano nella volontà di creare le condizioni perché si proceda con gli investimenti necessari a garantire tutto il ciclo dell'acqua.

Invero, la proposta di legge in esame, nel confermare l'attuale assetto organizzativo e la distribuzione delle competenze, prevede:

- il rafforzamento del ruolo di guida del processo e di controllo della gestione, attraverso l'ancoraggio di quest'ultimo agli Enti locali;
- la verifica da parte dei Comuni sull'attuazione degli investimenti previsti dal piano d'ambito e sull'attività complessiva svolta dal soggetto gestore, almeno due anni prima della scadenza, per garantire una scelta consapevole sul tipo di gestione che s'intende adottare
- ai Comuni, infine, viene data la piena titolarità della scelta del *modello di gestione*, nel quadro previsto dall'ordinamento europeo che ammette tre forme, pubblica, mista e privata, con una procedura di evidenza pubblica.

Quanto alla qualificazione del SII viene riconfermata la natura di servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività e in ordine all'affidamento del servizio il testo si limita a precisare che l'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, rappresenta la modalità di affidamento prioritaria.

In sintesi, dunque, secondo la proposta in esame, gli enti locali *possono scegliere* quale forma di gestione adottare: *pubblica, mista o privata* e nulla si dice sulla decadenza automatica degli affidamenti e delle concessioni in essere.

L'obiettivo perseguito dal provvedimento è dunque quello di rendere più efficiente il servizio idrico, volontà messa nero su bianco nella Proposta di Legge nella quale si legge chiaramente che l'acqua è un diritto universale e che *"tutte le risorse pubbliche e quelle derivanti dalla tariffa devono essere destinate agli investimenti necessari sulle reti e all'aumento della qualità del servizio ai cittadini"*.

## 3. Finanziamento del SII

Un'ultima parola deve essere spesa con riferimento al tema del finanziamento del servizio idrico.

Nella proposta di legge Daga si prevede che il SII sia finanziato non solo dalla tariffa pagata dagli utenti, ma anche dalle risorse nazionali ed europee, e dalla *fiscalità generale*. Al contrario, la proposta a prima firma Braga prevede che le risorse per la gestione siano assicurate dalla tariffa, dalle risorse nazionali ed europee, ma esclude il contributo della fiscalità generale.

Sul punto, che ha toccato la sensibilità dell'opinione pubblica, estremamente attenta quando teme un intervento volto ad attingere al contenuto di tasche ormai prosciugate, occorre evidenziare che il finanziamento tramite contributi pubblici, è una misura che può affiancarsi alla tariffa, soprattutto nei casi in cui emergano questioni di sostenibilità economica di quest'ultima, dettati da programmi di investimento di portata eccezionale o comunque meritevoli.

Ciò che va ricordato è che il ricorso alla fiscalità generale, non risolve il problema del reperimento delle risorse per il finanziamento degli interventi, spostando semplicemente la spesa sul contribuente, a vantaggio dell'utente del servizio. È evidente, nel caso di finanziamento di un servizio come quello idrico, a cui tutti i cittadini accedono, lo spostamento di questi costi a carico della fiscalità generale tende a rendere solo meno percepibili questi costi da parte del cittadino, in quanto il costo risulta spalmato sulla generalità dei consociati.

D'altro canto, tuttavia, non può non tenersi conto del fatto che tale pratica riduce la trasparenza e il controllo sociale sulla spesa, con esiti assai lontani da quei principi di equità e redistribuzione che ne ispirano il ricorso<sup>6</sup>. Inoltre, sul punto, non va dimenticato che la tariffa corrispettiva incardinata sul principio di *full cost recovery*, assicura in ogni momento la copertura dei costi di gestione connessi al mantenimento in efficienza delle reti, garantendo maggiore trasparenza e offrendo segnali utili a correggere le inefficienze del sistema.

In conclusione dunque, appare chiaro come, alla luce dei più che condivisibili principi su cui entrambe le proposte di legge si fondano, occorrerà che, nelle opportune sedi istituzionali, si proceda ad una rigorosa valutazione nel merito delle disposizioni introdotte e dei effetti sul lungo termine, tutto ciò tenendo in debito conto la volontà espressa nella recente consultazione popolare, ma senza che i sentimenti intacchino la razionalità delle scelte da compiere in relazione ad un bene primario come l'acqua.

6 Pdl Daga. Costo 20 miliardi: debito o tasse? REF Ricerche S.r.l., Donato Berardi, Francesca Casarico.

di Chiara Fiore

RIFIUTI URBANI

# “La tracciabilità nei centri di raccolta: un'altra disciplina incompiuta”

di CHIARA FIORE

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

I centri di raccolta rappresentano una fase cruciale della gestione dei rifiuti urbani.

Gli stessi, infatti, sono preordinati alla raccolta differenziata dei rifiuti prodotti dalle utenze domestiche e assimilate alle domestiche, al fine di ottimizzare le operazioni di trasporto.

La gestione dei centri è subordinata all'iscrizione in Cat. 1 all'Albo Nazionale Gestori Ambientali e al rispetto del Decreto Ministeriale 8 aprile del 2008 e ss.mm.

Nonostante dal punto di vista gestionale – anche grazie ai contributi della giurisprudenza – non vi sono particolari perplessità, uno dei temi mai risolti, ma certamente centrali, riguarda la tracciabilità delle operazioni all'interno del centro.

Formulario sì, formulario no? Registro sì, registro no?

E anche questa volta, a metterci lo zampino c'è il SISTRI!

## IN SINTESI

- I centri di raccolta rappresentano una fase di raccolta e in quanto tali devono essere iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali, in cat. 1;
- la disciplina dei centri di raccolta è individuata dal Dm 8 aprile 2008 e ss.mm;
- non esistono tuttavia norme chiare né sull'utilizzo del Formulario di Identificazione dei rifiuti per il conferimento dei rifiuti presso il centro di raccolta, né sull'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico;
- nel tempo si sono contrapposte delle interpretazioni e delle teorie che prevedono obblighi diametralmente opposti;
- la parentesi del SISTRI e del confuso periodo transitorio ha generato molteplici dubbi, rimasti irrisolti, attesa l'abrogazione del sistema.

La tracciabilità nei centri di raccolta:  
un'altra disciplina incompiuta

## RIFIUTI URBANI

di Chiara Fiore

**1. I centri di raccolta: inquadramento generale**

I centri di raccolta rappresentano una fase cruciale della gestione dei rifiuti urbani.

Gli stessi si collocano, per l'appunto, nella fase della raccolta<sup>1</sup> e sono costituiti da stazioni (da qui, il nome con cui spesso vengono indicati e cioè “stazioni ecologiche”, ovvero “isole ecologiche”) in cui le utenze domestiche, le utenze assimilate alle domestiche, ovvero i gestori del servizio pubblico, conferiscono i rifiuti raggruppandoli in modo differenziato onde poi ottimizzare il trasporto verso gli impianti di recupero e trattamento.

I centri non sono, quindi, degli impianti di stoccaggio, intesi come impianti di destinazione del rifiuto, bensì si pongono nella fase iniziale della filiera e cioè nel momento in cui vengono ottimizzati i rifiuti per favorire il trasporto.

In quanto raccolta, e quindi attività di gestione<sup>2</sup>, i centri necessitano di apposita autorizzazione per potere essere gestiti legittimamente, individuata, ai sensi del combinato disposto dell'art. 212, comma 5<sup>3</sup> e del Decreto Ministeriale 120 del 2014<sup>4</sup>, nell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in Cat. 1.

Può sembrare piuttosto banale precisare ciò, tuttavia, al momento dell'ingresso normativo della disciplina di settore (Dm 8 aprile del 2008 di cui si dirà meglio di seguito), la giurisprudenza si è trovata ad interrogarsi sulla necessità, o meno, di dover autorizzazione tali centri ai sensi delle norme che prevedono le autorizzazioni regionali per gli impianti di trattamento (208<sup>5</sup> e 216<sup>6</sup> del d.lgs. 152 del 2006).

Un chiarimento si è avuto con la pronuncia della Corte Costituzionale, la quale con sentenza n. 61 del

2009 ha affermato, che “la disciplina di tali centri (di raccolta) non è subordinata al regime autorizzatorio, previsto dagli artt. 208 e 216 del d.lgs. 152 del 2006, per lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti”.

La medesima Corte, con sentenza n. 127 del 2010, ha inoltre statuito che “Nessuna autorizzazione è prevista dalla normativa statale per la gestione dei centri di raccolta dei rifiuti urbani: l'art. 2 d.m. 8 aprile 2008, già intitolato «Autorizzazioni e iscrizioni» – e nel quale il termine “autorizzazioni” è stato sostituito con il termine “approvazioni” dal decreto ministeriale 13 maggio 2009 ... – dispone che «la realizzazione dei centri di raccolta di cui all'art. 1 è approvata dal Comune territorialmente competente ai sensi della normativa vigente» (comma 1), e che «il soggetto che gestisce il centro di raccolta è iscritto all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'art. 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche» (comma 4).”

La Corte, pertanto, ha riconosciuto la necessità della sola iscrizione all'Albo e non anche dell'autorizzazione prevista dagli artt. 208 e 216.

Parimenti si è espressa la Corte di Cassazione<sup>7</sup>, secondo cui le piazzole comunali destinate ai centri di raccolta non necessitano dell'autorizzazione regionale o provinciale, non venendo ivi svolta alcuna attività di stoccaggio.

\*

Ed invero, la disciplina specifica dei Centri di Raccolta è demandata ad un apposito decreto ministeriale, rappresentato, nel caso di specie, dal **DM Ambiente dell'8 aprile 2008**<sup>8</sup> così come poi modificato dal **Dm 13 maggio 2009**<sup>9</sup>.

1 Cfr. definizione di cui all'art. 183, lett. o) “raccolta”: “il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera “mm”, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento”.

2 Cfr. definizione di gestione di cui all'art. 183 lett. n) “gestione”: “la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario. Non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati”.

3 Cfr. il comma 5 del citato articolo il quale stabilisce che: “L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi.”

4 Recante “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”. Sul punto, confronta l'articolo 8.

5 “Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti”.

6 “Operazioni di recupero”.

7 Cass. Pen., sez. III, n. 7950, del 1 marzo 2011; Cass. Pen., sez. III, n. 17864 del 9 maggio 2011.

8 Recante “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”.

9 Recante “Modifica del decreto 8 aprile 2008, recante la 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.

di Chiara Fiore

## RIFIUTI URBANI

Il Decreto ribadisce che l'attività di gestione del centro di raccolta si iscrive presso l'Albo Nazionale Gestori Ambientali in categoria 1<sup>10</sup> e nei suoi allegati prescrive, da un lato la struttura e le modalità di gestione del Centro di Raccolta, e dall'altro i rifiuti conferibili presso lo stesso.

Più puntualmente, si precisa che nel centro di raccolta, fatta eccezione ad operazioni di mera riduzione volumetrica effettuata su rifiuti solidi non pericolosi per ottimizzarne il trasporto, non possono essere svolte delle operazioni modificative dei rifiuti che ne possano compromettere il recupero<sup>11</sup>.

A conferma, quindi, che si tratta della fase iniziale di raggruppamento e di avvio dell'attività di gestione dei rifiuti urbani.

\*

Se ormai dal punto di vista autorizzativo e gestionale non sussistono più dubbi o perplessità in merito alla conduzione di un centro di raccolta, non può altrettanto dirsi che vi sia chiarezza sugli obblighi di tracciabilità delle operazioni all'interno del centro.

Tale confusione genera ad oggi un'interpretazione diversificata sul territorio nazionale, influenzando sul punto i diversi orientamenti, tanto degli organi di controllo, quanto dei gestori del servizio pubblico chiamati a svolgere concretamente tale attività.

Ciò in quanto non vi sono norme specifiche per i centri di raccolta e gli avvicendamenti sul SISTRI non hanno di certo aiutato a chiarire la questione.

Proviamo quindi a ripercorrere le vicende e a verificare la sussistenza o meno degli obblighi di tracciabilità.

\*\*\*

## 2. La tracciabilità dei rifiuti nel centro di raccolta

Se è vero che il centro di raccolta rientra in una primissima fase di *gestione*, e cioè quella di *raccolta*, a tutti gli effetti, tuttavia, onde conferire i rifiuti al centro si deve procedere ad un trasporto di quelli che sono a tutti gli effetti dei *rifiuti*.

La gestione del centro, inoltre, prevede il rispetto di tempi di stazionamento dei rifiuti che in qualche modo devono essere verificati e verificabili<sup>12</sup>.

Tali circostanze fattuali impongono di chiarire se ci sia la necessità

- di utilizzare il Formulario di Identificazione dei rifiuti per il conferimento dei rifiuti *al* Centro di Raccolta;
- di tenere presso il centro il Registro di carico e scarico.

a cui si proverà di seguito a dare risposta.

\*\*\*

### 2.1. Sull'utilizzo del Formulario di Identificazione dei Rifiuti

Il dubbio circa l'utilizzo del FIR per il conferimento dei rifiuti al centro di raccolta è tema controverso specialmente in relazione alle utenze non domestiche che conferiscono i propri rifiuti assimilati presso centri.

Ed invero, tali utenze producono rifiuti che per origine sarebbero *speciali* – e che quindi, in quanto tali, necessitano del rispetto delle ordinarie regole della tracciabilità – ma che, grazie al combinato disposto dell'art. 184, comma 2 lett. b)<sup>13</sup> e dei regolamenti comunali di volta in volta applicabili, possono essere assimilati a quelli urbani consentendone il conferimento al gestore del servizio pubblico.

Di fatto, tale conferimento, quando avviene presso il centro di raccolta, si esplicita in quella che è a tutti gli effetti una operazione di trasporto – ed invero vi è un istradamento di rifiuti – ragion per cui sembrerebbe che l'utilizzo del formulario sia l'opzione più prudente.

Ciò consentirebbe, peraltro, al produttore del rifiuto di “scaricare” lo stesso (laddove vi sia l'obbligo di tenuta del registro di carico e scarico) associando all'annotazione del proprio registro il FIR.

Sullo stesso piano, seppur in una prospettiva parzialmente diversa, si pone anche una Circolare dell'Albo<sup>14</sup> che stabilisce che per il trasporto di rifiuti – seppur assimilati – presso i Centri di Raccolta, si richiede, in ogni caso che il mezzo sia iscritto in conto proprio.

Quale corollario quindi ci sarebbe l'utilizzo del FIR, configurandosi a tutti gli effetti un'attività di trasporto che necessita invero di apposita autorizzazione.

Tale ricostruzione, tuttavia, non sembra del tutto convincente.

A ben vedere, infatti, il Formulario di Identificazione

La tracciabilità nei centri di raccolta: un'altra disciplina incompiuta

152, e successive modifiche”.

10 I requisiti di iscrizione sono dettagliati dalla Deliberazione dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali n. 2 del 20 luglio del 2009.

11 Cfr. punto 5.1. dell'Allegato I al Decreto ministeriale in analisi.

12 Cfr. punto 7.1 e 7.2 di cui all'Allegato I di cui al DM 8 aprile 2008.

13 Cfr. art. 184, comma 2, “Sono rifiuti urbani: [...] b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g)”.

14 Circolare Prot. n. 437 del 29 maggio 2015.

## RIFIUTI URBANI

di Chiara Fiore

dei rifiuti è previsto dall'art. 193, il quale disciplina, per l'appunto, il *trasporto* dei rifiuti, e non anche la raccolta, che – anche come esplicitato dalla definizione di gestione sopra rammentata – rappresenta una fase diversa e precedente al trasporto.

Anche la struttura dello stesso formulario, prescritta dal DM 145 del 1998, prevede che lo stesso indichi nel campo destinatario un vero e proprio impianto, il quale è chiamato al momento dell'accettazione del rifiuto a pesarlo a tal fine.

Operazione questa - la pesatura - che *non* avviene nei centri di raccolta in quanto non sussiste l'obbligo di dotarsi di strumenti di controllo del peso da come si evince dal punto 6.5. dell'allegato I in cui viene previsto, infatti, che *“Devono essere adottate procedure di contabilizzazione dei rifiuti in ingresso, per quanto concerne le sole utenze non domestiche, e in uscita al fine della impostazione dei bilanci di massa o bilanci volumetrici, entrambi sulla base di stime in assenza di pesatura, [...]”*.

Conferme sulla non applicabilità degli obblighi sul FIR erano presenti nella versione dell'articolo 193 del Testo Unico Ambientale, riformato dall'art. 16 del d.lgs 205 del 2010<sup>15</sup>, ad oggi abrogato a causa della abrogazione del SISTRI<sup>16</sup>.

Si ricorda, a tal proposito, che l'articolo 16 del d.lgs. 205 del 2010 è quello che, da un lato, ha introdotto l'articolo 188 bis e 188 ter, introduttive degli obblighi sulla tracciabilità elettronica ma soprattutto è quello che ha riformato le *“nuove”* versioni dell'art. 188<sup>17</sup> (sulla responsabilità nella gestione dei rifiuti), dell'art. 189<sup>18</sup> (sul MUD), dell'art. 190<sup>19</sup> (sul registro di carico e scarico) e dell'art. 193<sup>20</sup> (sul formulario di identificazione dei rifiuti e sul trasporto dei rifiuti in genere). Come già scritto<sup>21</sup> le versioni di tali articoli non sono *mai* entrate in vigore in quanto il disposto del secondo comma dell'art. 16<sup>22</sup> del d.lgs. 205 del 2010 prevedeva che i rinnovati articoli in tema di respon-

sabilità e tracciabilità sarebbero entrati in vigore con la piena operatività del SISTRI da intendersi, quindi, nel momento in cui sarebbero entrate in vigore le sanzioni<sup>23</sup>.

Ebbene, ciò posto la formulazione in questione prevedeva che non si applicassero le disposizioni di cui all'art. 193, e cioè l'obbligo del FIR, *“al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal produttore degli stessi ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lett. mm)”*.

Ad oggi come detto tale indicazione è stata espunta. Vero è che non se ne può non sposare la *ratio*, quanto meno nell'impossibilità di procedere ad una corretta tracciabilità dei rifiuti secondo gli strumenti attualmente a disposizione, non contemplanti, come dimostrato, il trasporto presso i centri di raccolta<sup>24</sup>. Resta inteso che il FIR è necessario, in uscita dal Centro di Raccolta e verso gli impianti di recupero, in quanto, è proprio a questo punto si attiva la fase di trasporto.

\*\*\*

## 2.2. Sulla tenuta del Registro di Carico e Scarico

Ulteriore nodo da sciogliere riguarda la necessità di tenere il registro di carico e scarico di cui all'art. 190 per i centri di raccolta.

Ed anche qui a creare scompiglio è il defunto SISTRI. Si ricorda, infatti, che nella formulazione al tempo introdotta dell'art. 190, al comma 9, veniva previsto che *“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”*. Sulla base di tale norma, pertanto, il registro di cari-

15 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.

16 Avuta con il cd. Decreto Semplificazioni, Decreto Legge n. 135 del 14 dicembre del 2018 convertito con legge n. 12 del 2019.

17 Art. 188 *“Oneri dei produttori e dei detentori”*.

18 Art. 189 *“Catasto dei rifiuti”*.

19 Art. 190 *“Registri di carico e scarico”*.

20 Art. 193 *“Trasporto dei rifiuti”*.

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

22 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, e successive modificazioni”*.

23 Ancora ci si consenta il rimando a C. Fiore *“Il Registro Elettronico di tracciabilità dei rifiuti: è davvero una novità?”* in Ambiente Legale Digesta, Novembre – Dicembre 2018, n. 6.

24 In senso contrario, P.Ficco *“Ecopiazzole/Centri di Raccolta: Mud, Registri e Formulari vige il sistema “Codice Ambientale”*, su [www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it), 29 settembre 2008.

di Chiara Fiore

## RIFIUTI URBANI

co e scarico dei centri di raccolta risultava obbligatorio per i soli rifiuti pericolosi, per i quali tuttavia, la registrazione del carico e dello scarico poteva 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. L'interpretazione di tale introdotto adempimento è risultata tuttavia ambigua.

Secondo alcuni operatori<sup>25</sup> infatti la norma ha introdotto, al tempo, e per la prima volta, un obbligo di tenuta di registro di carico e scarico fino a quel momento mai prevista, con il solo limite dei pericolosi. Secondo tale impostazione, non essendo mai entrata in vigore la disposizione e risultando ad oggi addirittura abrogata, il registro di carico e scarico non è così obbligatorio non risultando cogente alcun adempimento.

Secondo altri, invece la norma ha, al contrario, introdotto una limitazione – ai soli rifiuti pericolosi – di un obbligo già esistente di tenuta del registro di carico e scarico *anche* per i centri di raccolta tuttavia, prima della riforma, esteso sia ai rifiuti pericolosi che non pericolosi.

Ed invero l'art. 190, nella stesura precedente alla riforma dell'art. 16 del d.lgs. 205 del 2010 e ad oggi vigente, prevede che sono obbligati alla tenuta dei registri *“i soggetti di cui all'art. 189, comma 3”* che sono, *inter alia*, *“chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti [...]”*. Pertanto, essendo il centro di raccolta, una fase di *raccolta*, come sopra detto, conseguentemente la norma va letta nel senso di prevedere l'obbligo esteso anche a siffatta attività.

Come sopra ricordato, ad oggi, il SISTRI è stato abrogato, così come è stato abrogato l'articolo 16 che aveva riformulato l'articolo 190, pertanto, secondo tale interpretazione sussiste ad oggi un obbligo indiscriminato di tenuta del registro di carico e scarico per i centri di raccolta tanto per i rifiuti pericolosi, quanto per i rifiuti non pericolosi<sup>26</sup>.

\*

Certamente la seconda impostazione è la più prudente e quella maggiormente in linea con il tenore della norma e la gerarchia delle fonti. E in ogni caso non vi è una esplicita esenzione alla tenuta del registro che possa agevolmente esonerare tale attività dagli obblighi di tracciabilità.

Tuttavia, siffatta interpretazione, difetta di praticità e coerenza posto che di fatto non esiste una normativa

di tracciabilità cucita su misura per i centri, comportandone quindi sempre e comunque una tracciabilità approssimativa o addirittura irregolare.

Si ricorda peraltro che il DM 8 aprile 2008 (punto 6.5 All. 1) prevede che nei centri di raccolta *“devono essere adottate procedure di contabilizzazione dei rifiuti in ingresso, per quanto concerne le sole utenze non domestiche, e in uscita al fine della impostazione dei bilanci di massa o bilanci volumetrici, entrambi sulla base di stime in assenza di pesatura, attraverso la compilazione, eventualmente su supporto informatico, di uno schedario numerato progressivamente”* e conforme ai modelli di seguito riportati:

- **All. 1a** (solo per utenze non domestiche) -- (Scheda rifiuti conferiti al centro di raccolta)  
Numero - Data - Centro di raccolta - Sito in Via e numero civico Cap Telefono Fax - Descrizione tipologia di rifiuto - Codice dell'Elenco dei rifiuti Azienda - Partita IVA - Targa del mezzo che conferisce - Quantitativo avviato a recupero/smaltimento - Unità di misura - Firma dell'addetto al centro di controllo
- **All. 1b** Scheda rifiuti avviati a recupero/smaltimento dal centro di raccolta  
Numero - Data - Centro di raccolta - Sito in Via e numero civico Cap Telefono Fax - Descrizione tipologia di rifiuto - Codice dell'Elenco dei rifiuti - Quantitativo avviato a recupero/smaltimento - Unità di misura - Firma dell'addetto al centro di raccolta.

Se non un vero e proprio registro, di fatto, il DM prevede delle regole puntuali per le operazioni all'interno del centro.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Ancora una volta si assiste ad una disciplina frazionata ed incompleta che non chiarisce gli adempimenti degli operatori di settore, esponendoli così a scelte suscettibili, in ogni caso, di interpretazioni e quindi di contestazioni.

La parentesi SISTRI ha infittito i dubbi confondendo quella che i tecnici chiamano la *ratio* del Legislatore. Si è quasi stanchi e sfiduciati nell'invocare ancora una volta un intervento decisivo, chiaro ed espresso degli organi statali, il quale tuttavia non rimane che l'unica soluzione.

La tracciabilità nei centri di raccolta: un'altra disciplina incompiuta

<sup>25</sup> In tal senso, cfr. Guida alla Gestione Amministrativa dei Rifiuti della Camera di Commercio di Torino, curata da Ecocerved [https://www.to.camcom.it/sites/default/files/2018\\_-\\_Guida\\_Registri\\_TO.pdf](https://www.to.camcom.it/sites/default/files/2018_-_Guida_Registri_TO.pdf)

<sup>26</sup> Sulla cogenza dell'obbligo di registro di carico e scarico, P.Ficco *“Ecopiazzole/Centri di Raccolta: Mud, Registri e Formulare vige il sistema “Codice Ambientale”*, su [www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it), 29 settembre 2008.

# “La gestione degli oli vegetali esausti tra ostacoli e nuove opportunità”

di LETIZIA ZAVATTI

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

La gestione degli oli vegetali esausti tra ostacoli e nuove opportunità

## ABSTRACT

Gli oli vegetali esausti sono classificati come rifiuti non pericolosi e non possono essere dispersi nell'ambiente da parte di nessun produttore, sia esso industriale o domestico, poiché può provocare notevoli danni ambientali qualora non venga gestito in conformità a quanto previsto dalla normativa di settore. Per l'olio di uso domestico esiste una normativa che prevede la sua raccolta e smaltimento, tuttavia gli obblighi di corretta gestione di tale rifiuto sono oggi limitati alle sole utenze commerciali. Purtroppo, le possibilità di recupero degli oli alimentari esausti sono numerose e, oltre al settore dell'edilizia e della saponeria, riguardano gli ambiti del recupero energetico e della produzione di biocombustibili. Le operazioni di recupero sono tuttavia sottoposte, in Italia, ad una disciplina complessa che, a seconda delle ipotesi, assume rilievo ai fini della qualificazione della sostanza come sottoprodotto ovvero ai fini dell'applicazione della disciplina dell'*End of Waste*. La Corte di Giustizia Europea è stata chiamata a fornire un'interpretazione pregiudiziale, proprio su richiesta italiana, riguardante la cessazione della qualifica di rifiuto dell'olio alimentare esausto, ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 2008/98/CE.

## IN SINTESI

- Gli oli alimentari esausti sono rifiuti non pericolosi ma provocano impatti ambientali negativi se dispersi nell'ambiente. Non essendo biodegradabili, infatti, danneggiano gravemente i corpi idrici e il suolo;
- l'impatto maggiore sull'ambiente riguarda l'inquinamento idrico, che può avvenire sia direttamente, qualora si scarichino rifiuti oleosi nei corpi idrici, che indirettamente, se questi vengono immessi nella rete fognaria;
- a Londra, la rete fognaria ha subito gravi danni a causa del riversamento degli oli alimentari esausti negli scarichi domestici;
- l'olio alimentare esausto è oggetto di specifica disciplina relativamente alla sua gestione come rifiuto, come sottoprodotto e come *end of waste*, tuttavia le lacune e le criticità della normativa in vigore ostacolano il recupero di tale sostanza in un'ottica di economia circolare;
- in Puglia è in corso la sperimentazione di un progetto volto alla trasformazione dell'olio esausto proveniente dalle utenze domestiche in biocarburante utilizzato dai mezzi di trasporto pubblici.

di Letizia Zavatti

## CLASSIFICAZIONE

## 1. Introduzione

Il pensiero comune è portato a **credere che l'olio da cucina**, essendo un prodotto alimentare, **sia naturale e quindi biodegradabile. Non è così.**

L'olio alimentare esausto, prodotto da aziende agro-alimentari, ristoranti, catering, mense aziendali e scolastiche, ospedali o anche abitazioni private, deriva dalla lavorazione e dalla cottura di prodotti ad uso alimentare e ne esiste un'ampia varietà – in termini di quantità e qualità – in ragione dell'abbandante diversità di materia prima utilizzata (oli di semi vari, di oliva, grasso di palma), dalla tipologia di ristorante e dal periodo dell'anno.

L'olio vegetale esausto è classificato come rifiuto non pericoloso<sup>1</sup>, e non può essere disperso nell'ambiente da parte di nessun produttore, sia esso industriale o domestico. Benché non pericoloso, infatti, l'olio vegetale esausto può infatti provocare notevoli *danni ambientali* qualora non venga gestito in conformità a quanto previsto dalla normativa di settore.

Analogamente agli oli lubrificanti esausti, la raccolta degli oli vegetali usati è estremamente importante per il notevole impatto ambientale associato alla dispersione di questi componenti in ambiente in relazione a tutte le matrici ambientali interessate e con particolare riferimento ai terreni ed alle acque.

L'impatto maggiore sull'ambiente riguarda in via principale l'inquinamento idrico, che può avvenire sia direttamente, qualora si scarichino rifiuti oleosi nei corpi idrici, che indirettamente, se questi vengono immessi nella rete fognaria.

La composizione chimica dell'olio e la sua insolubilità nell'acqua implica che, in caso di dispersione nei bacini idrici, tale sostanza si distribuisca sulla superficie come una sottile pellicola con conseguenti problemi per gli ambienti acquatici e con forti ripercussioni sugli ecosistemi e sui diversi organismi viventi. Una volta raggiunti, attraverso le fognature e le falde acquifere, gli specchi d'acqua dolce e i mari, l'olio rende infatti meno agevole il passaggio dei raggi solari, alterando i normali equilibri naturali degli habitat. Inoltre, in ragione di tali caratteristiche chimiche, l'olio non si scioglie neanche nelle acque di fogna, causando significativi problemi ai sistemi di trattamento delle acque reflue e agli impianti di depurazione e la cui manutenzione è causa di ingenti costi.

Ancora, per quanto concerne il suolo, l'olio alimentare esausto disperso nel terreno può formare una barriera tra la superficie, l'acqua e le radici delle piante al punto da impedirne lo svolgimento delle

funzioni vitali. I terreni contaminati da oli risultano meno fertili sia per l'agricoltura sia per lo sviluppo naturale della flora.

Alla luce del comprovato potenziale nocivo e dei dannosi effetti sull'ambiente, appare evidente come una corretta gestione delle attività di smaltimento recupero e trattamento degli oli esausti - benché assai problematica - sia indispensabile.

\*\*\*

## 2. Il fenomeno Fatberg

Come anticipato, l'immissione di olio nella rete fognaria può provocare sia danni alle tubature che problemi ai sistemi di depurazione.

Evidente riscontro del grave impatto ambientale che gli oli esausti e i grassi da cucina possono avere è costituito dal noto fenomeno della *creazione di Fatbergs*, ossia dell'accumulo di grassi ed oli alimentari esausti nelle fognature delle città. Il caso più eclatante risale al 2017 e ha visto come protagonista la città di Londra ed in particolare il quartiere di Whitechapel. Ebbene, non è un mistero che la cucina britannica sia pesante e ricca di grassi ma, quando tutto finisce nelle fogne, il rischio è che si crei - come è in effetti accaduto - una enorme massa di 130 tonnellate di grasso solidificato, di circa 250 metri di diametro. Massa che, ostruendo i condotti realizzati nell'epoca vittoriana nel quartiere a nord-est della Torre di Londra, ha bloccato l'intero sistema di fognature della città. Soprannominato il "*Whitechapel Fatberg*", si è rivelato essere solo la punta del problema *fatberg*, dal momento che molti altri di questi blocchi solidi, risultato diretto degli stili di vita moderni, sono stati trovati nelle reti fognarie della Thames Water. Il caso della capitale britannica, infatti, non è che l'ultimo di una lunga serie: ad aprile del 2015 infatti un altro *fatberg* di 10 tonnellate venne scoperto nella fogna di Kingston e ci vollero 2 mesi e 400.000 sterline per rimuoverlo, avendo quest'ultimo raggiunto la consistenza di una roccia, e come questo tanti altri. In sintesi, dati alla mano, solo per questa attività di disostruzione delle fogne conseguente alle pessime abitudini dei londinesi, la società che gestisce l'acqua e le fogne a Londra, la Thames Water, spende 1 milione di sterline l'anno.

Benché tuttavia la vera soluzione al problema resti quella che consumatori e aziende smaltiscano correttamente oli e grasso alimentare, la Thames Water ha annunciato che sta esplorando la possibilità di utilizzare *fatberg* recuperati per il biodiesel<sup>2</sup>. Il

La gestione degli oli vegetali esausti tra ostacoli e nuove opportunità

1 La Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, individua gli oli e grassi alimentari esausti classificandoli con il codice EWC (CER) 20 01 25 "rifiuto non pericoloso" nella categoria rifiuti urbani o assimilati

2 <https://www.thameswater.co.uk/be-water-smart/Bin-it>

## CLASSIFICAZIONE

di Letizia Zavatti

progetto, denominato “*Bin it - Don't Block It*”, che mira in primo luogo a prevenire la formazione di *fatberg* nelle fogne, si pone l'obiettivo di utilizzare il biodiesel ottenuto da un processo di trattamento del grasso solidificato recuperato per alimentare autobus nell'area del Tamigi. Una svolta, quella di Londra, che ha tutte le carte in regola per essere replicata anche altrove.

\*\*\*

### 3. La normativa

Secondo le stime ufficiali del CONOE, il Consorzio Nazionale Oli Esausti, in Italia sono immessi al consumo ogni anno circa 1,4 milioni di tonnellate di olio vegetale, per un consumo medio pro capite di circa 25 kg all'anno. Tuttavia, il 20% di questa quantità corrisponde a residuo non utilizzato e corrisponde in gran parte al residuo di olio utilizzato in cucina. La raccolta dell'olio vegetale esausto, da parte delle aziende consorziate, è cresciuta negli anni ma ancora oggi la gran parte di questo non viene intercettata e solo una parte viene correttamente smaltita<sup>3</sup>.

La principale fonte di dispersione impropria nell'ambiente di oli alimentari esausti è quella domestica e deriva dalla pessima abitudine di riversare l'olio utilizzato in cucina negli scarichi, per il tramite dei quali raggiunge gli impianti fognari e infine si mescola alle acque nere. Si tratta di quantità singolarmente poco significative, ma incredibilmente grandi considerate nella loro globalità, frequenza e permanenza. Del resto, chi non ha mai scolato una scatoletta di tonno nel lavandino?

Ebbene, per l'olio di uso domestico esiste una normativa che prevede la sua raccolta e smaltimento, tuttavia gli obblighi di corretta gestione di tale rifiuto è oggi limitata alle sole utenze commerciali.

Invero, dal punto di vista normativo in Europa e in Italia, alcuni aspetti della catena dell'olio esausto non sono ancora stati del tutto disciplinati.

Il Legislatore europeo ha previsto alcune disposizioni volte a regolare il sistema di raccolta e recupero dell'olio alimentare esausto risolvendo solo alcuni aspetti della sua gestione senza individuarne una singola destinazione obbligatoria.

Segnatamente:

- La Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, individua gli oli e grassi alimentari esausti classificandoli con il codice EWC (CER) 20 01 25 “rifiuto non pericoloso” nella categoria rifiuti urbani o assimilati;
- La Direttiva 2009/28/CE sulle fonti rinnovabili prevede l'obbligo, entro il 2020, di utilizzare biocarburanti nella misura del 10% del totale dei carburanti utilizzati;
- Il Regolamento CE n. 1774/2002, che contiene norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano dispone che gli oli e grassi animali e vegetali esausti possano essere utilizzati solo per la produzione di biocombustibili e di prodotti chimici a base oleosa e non per l'alimentazione animale;
- Il regolamento UE 142/2011 che autorizza la produzione di biodiesel da oli e grassi animali e da oli vegetali che sono stati a contatto con le proteine di origine animale oppure che sono stati estratti da alimenti per il consumo umano. Tali *sottoprodotti* possono essere convertiti in biodiesel solo in impianti riconosciuti.

Nel nostro Stato, invece, il D.Lgs. 152/2006, nella parte IV dedicata alla gestione dei rifiuti, prevede in materia:

- il divieto di abbandonare e depositare in modo incontrollato rifiuti sul suolo e nel suolo, oltre che di immetterli nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192, D.Lgs. 152/2006);
- il divieto di miscelare rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi (art 187, D.Lgs. 152/2006).

La *ratio* sottesa a tali divieti risponde all'esigenza, da un lato, di favorire la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti e, dall'altro, di aumentare il riciclaggio e il recupero per ottenere prodotti, materie prime, combustibili o altre fonti di energia. Invero, secondo quanto previsto dall'art. 182 c. 1 D.Lgs. 152/2006, rubricato “*smaltimento dei rifiuti*” il recupero continua a essere una modalità di gestione dei rifiuti preferita rispetto allo smaltimento, che deve pertanto costituire solo una fase eventuale e residuale<sup>4</sup>.

3 CONOE: *il sistema Il nostro impegno per l'ambiente REPORT ANNUALE 2018. Consuntivo dell'attività di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti da parte del CONOE* in <http://www.conoe.it/wp-content/uploads/2018/11/ANNUAL-REPORT-2018.pdf>

4 Art. 182 D.Lgs. 152/2006. Smaltimento dei rifiuti

1. Lo smaltimento dei rifiuti è effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all'articolo 181. A tal fine, la predetta verifica concerne la disponibilità di tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito

di Letizia Zavatti

## CLASSIFICAZIONE

Una parte del Testo Unico Ambientale si occupa, in particolare, della gestione degli oli e grassi vegetali e animali provenienti dalla ristorazione classificandoli, come noto, come rifiuti non pericolosi rispondenti al codice CER 200125 (rifiuti non pericolosi - oli e grassi).

Tale classificazione risponde ai criteri imposti dalla disciplina di settore, in base alla quale la denominazione dei rifiuti discende dalla loro origine ed è declinata in due grandi famiglie – i rifiuti urbani e i rifiuti speciali - da cui vengono fatti discendere differenti obblighi, oneri, responsabilità, comportamenti da adottare. Semplificando, un *rifiuto* per poter essere utilizzato successivamente alla sua raccolta, deve rientrare in determinate categorie oppure cessare di essere qualificato come rifiuto.

L'allegato 1 del Decreto Ministeriale del 5 febbraio 1998, aggiornato al DM 186/2006, che definisce le norme tecniche generali per il recupero di materia di rifiuti non pericolosi, stabilisce che le attività di recupero possono essere sottoposte a procedure semplificate sulla base di apposite condizioni; tra le possibilità, il *recupero energetico* è descritto nell'art. 4.

L'olio vegetale esausto, che già viene utilizzato in attività di recupero legate all'industria saponiera e

dell'edilizia, potrebbe dunque legittimamente essere utilizzato anche per il recupero energetico, diventando una importante risorsa economica, oltre che ambientale, ad esempio producendo biodiesel, in un'ottica di economia circolare.

Purtuttavia, per essere utilizzato a tali fini, l'olio esausto dovrebbe:

- essere incluso nell'elenco *sottoprodotti* utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas indicato nel DM 6 luglio 2012 alla Tabella 1A<sup>5</sup>. Ad oggi l'olio vegetale esausto non è presente in questo elenco.
- Integrare le condizioni di cui all'art. 184 bis del D.Lgs. 152/06, che consente la qualificazione di una sostanza come *sottoprodotto*<sup>6</sup>;
- Essere oggetto di un Decreto Ministeriale che preveda l'applicabilità della disciplina dell'*End of Waste* all'olio esausto, ad oggi non esistente;
- Soddisfare le condizioni di cui all'art. 184 ter D.Lgs. 152/2006 previste per la *cessazione della qualifica di rifiuto*<sup>7</sup>.

\*\*\*

*del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché vi si possa accedere a condizioni ragionevoli.*

*2. I rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume, potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero e prevedendo, ove possibile, la priorità per quei rifiuti non recuperabili generati nell'ambito di attività di riciclaggio o di recupero.*

- 5 Decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 6 luglio 2012 finalizzato a sostenere la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili attraverso la definizione di incentivi e modalità di accesso semplici e stabili, che promuovano l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità degli oneri di incentivazione in misura adeguata al perseguimento dei relativi obiettivi, stabiliti nei Piani di azione per le energie rinnovabili di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2011. Tabella 1.A - Elenco sottoprodotti/rifiuti utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas.

- 6 Art. 184-bis D.Lgs. 152/2006

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

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

*2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con 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, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.*

- 7 184-ter. Cessazione della qualifica di rifiuto

*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 soddisfa 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 esi-*

La gestione degli oli vegetali esausti tra ostacoli e nuove opportunità

## CLASSIFICAZIONE

di Letizia Zavatti

## 4. I chiarimenti della Corte di Giustizia

Sul punto, la Corte di Giustizia Europea è stata chiamata a fornire un'interpretazione pregiudiziale, proprio su richiesta italiana, riguardante la cessazione della qualifica di rifiuto dell'olio alimentare esausto, ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 2008/98/CE.

La questione sorgeva nell'ambito di un contenzioso avviato da una società che gestisce una centrale per la produzione di energia termica ed elettrica alimentata a gas metano, intenzionata a modificare la fonte di alimentazione della centrale stessa, con impiego di un olio vegetale derivante dalla raccolta e trattamento chimico di oli esausti di frittura, residui di raffinazione di oli vegetali e residui di lavaggio di serbatoi per il loro stoccaggio.

La società aveva chiesto alla Provincia di Cuneo di essere autorizzata all'impiego del bioliquido, ma l'autorizzazione le era stata negata, in quanto l'olio esausto, non essendo ricompreso nell'elenco allegato al d.lgs. n. 152 del 2006 relativo alle biomasse combustibili, *“non può essere considerato combustibile bensì rifiuto”*.

La società ha pertanto impugnato il diniego di autorizzazione dinanzi al TAR Piemonte lamentando, tra l'altro, che il diniego opposto contrasta con i principi desumibili dalla direttiva 2008/98/CE e con la disciplina europea dei rifiuti, oltre che con la direttiva 2009/28/CE relativa alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Nell'ordinanza di rimessione alla Corte UE<sup>8</sup> il TAR Piemonte procedeva ad una preliminare ricognizione della normativa interna ed europea applicabile alla fattispecie in esame, giungendo alla conclusione che il vigente sistema italiano contrasta con gli obiettivi e principi fissati dalle direttive europee, tanto in tema di rifiuti che in tema di promozione dell'uso di fonti energetiche rinnovabili.

Il Giudice nazionale, in ordine alla compatibilità della ricostruita disciplina interna con la direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti, in sede di remissione rilevava, innanzitutto che la normativa italiana non pare conforme alla recepita Direttiva comunitaria 2008/98/CE, né alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, laddove prevede che non sia in alcun modo giustificato assoggettare

alle disposizioni in materia di rifiuti beni, sostanze o prodotti che il detentore intende sfruttare o commercializzare.

In secondo luogo, il TAR Piemonte evidenzia che il bioliquido in esame beneficia di una autorizzazione al commercio quale componente del biodiesel, mentre viene qualificato come *rifiuto* al diverso fine del diretto impiego quale combustibile in impianti che producono emissioni in atmosfera, benché in un contesto in cui se ne chiede l'acquisto per uso produttivo.

In terzo luogo, il Collegio osserva che, ferma l'autonomia di cui gli Stati membri godono in materia energetica, la possibilità degli Stati di creare una gerarchia tra biomasse in virtù delle differenti caratteristiche energetiche dei prodotti e la politica europea di gestione dei rifiuti, è dubbia della compatibilità con il diritto dell'Unione Europea di una disposizione che qualifica *ex lege* rifiuto una sostanza che presenta caratteristiche tecniche di biocombustibile nel caso in cui si intenda utilizzarla come combustibile, e ciò nonostante sia riconosciuta idonea alla commercializzazione per la produzione di biodiesel e sia oggetto di una specifica richiesta di acquisto per un impiego produttivo.

Infine, il TAR Piemonte ritiene discutibile la predetta qualificazione come rifiuto in quanto meramente derivante dal mancato espresso inserimento della biomassa nell'allegato X del d.lgs. n. 152/2006 recante elenco dei combustibili, senza che nel procedimento di autorizzazione dell'impianto alimentato a biomassa sia prevista una valutazione del prodotto in termini di requisiti tecnici o di impatto ambientale, ovvero senza alcun coordinamento tra le diverse procedure autorizzatorie impiegate.

Sulla questione, in data 20 giugno 2019, l'Avvocatura generale dell'Ue presentava le proprie conclusioni, rilevando che una normativa nazionale che impone di considerare *rifiuto* una sostanza derivata dal trattamento chimico di oli vegetali esausti che non rientra nell'elenco delle categorie di sostanze prodotte da biomassa a tal fine autorizzate quando essa è utilizzata come combustibile in un impianto di energia termica ed elettrica, non sarebbe contraria alle indicazioni contenute nella direttiva 2008/98/CE in

*stenti applicabili ai prodotti;*

*d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute 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.

8 Tar Piemonte, sez. II, ordinanza 15 marzo 2018, n. 318 – Pres. Testori, Est. Malanetto.

di Letizia Zavatti

## CLASSIFICAZIONE

materia di *End of waste*.

Purtuttavia, l'Avvocato Generale precisava che tale conclusione rimane valida a condizione che il Legislatore nazionale abbia stabilito, “*senza commettere un errore manifesto di valutazione*”, che i requisiti stabiliti dalla Direttiva EoW non potevano essere soddisfatti rispetto agli oli vegetali esausti che subiscano un siffatto trattamento ai fini di detto utilizzo – questione che deve essere esaminata dal Giudice nazionale di merito — oppure che il soddisfacimento di tali condizioni poteva essere verificato unicamente mediante la preliminare adozione di criteri EoW, per tale tipologie di sostanze, mediante un atto interno di portata generale.

Alla luce di quanto su esposto, pertanto, occorrerà attendere la pronuncia della Corte Ue, auspicando che i chiarimenti forniti siano tali da sbloccare la situazione descritta.

Sul punto, sembra tuttavia che a livello nazionale qualcosa si muova. Invero, al di là della fermentazione di questi giorni intorno al tema dell'EoW e alle conseguenze del sostanziale recepimento delle relative disposizioni contenute nella Direttiva europea in Italia, con specifico riferimento agli oli alimentari esausti, si rileva l'interesse del Ministero dell'Ambiente ad avviare i lavori per la stesura di un *apposito regolamento* sull'*End of waste* degli oli vegetali esausti, affinché essi possano essere raccolti e rigenerati per l'utilizzo energetico sia come biocarburante sia come biocombustibile (produzione di energia elettrica).

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Esempi virtuosi di recupero dell'olio proveniente dalle nostre cucine, infatti, non sono solo a Londra. In Italia, e per la precisione a Taranto e a Bari, questa primavera ha avuto inizio una sperimentazione legata alla trasformazione dell'olio esausto proveniente dalle cucine pugliesi in biocarburante da utilizzare al posto del gasolio nei mezzi pubblici della città.

L'iniziativa nasce da un accordo sottoscritto tra le Amministrazioni comunali, le Aziende che si occupano della mobilità del territorio ed Eni ed è volta a sperimentare la sostituzione, in alcuni autobus comunali, del gasolio classico con un biocarburante realizzato in bioraffinerie in un'ottica di economia circolare. E i vantaggi di tale iniziativa non riguardano solo la riduzione degli scarti e dei rifiuti delle nostre cucine ma anche la minimizzazione delle emissioni inquinanti dei mezzi di trasporto pubblici. Alla luce di tali sperimentazioni e in attesa dei chia-

rimenti della Corte di Giustizia UE, occorre pertanto accelerare le procedure necessarie per giungere alla definizione di un chiaro e adeguato quadro normativo a livello europeo e nazionale che definisca precisamente ogni singola fase della gestione e del destino dell'olio alimentare esausto partendo dalla raccolta, passando per il trattamento e terminando con il suo riutilizzo finale.

Invero, per quanto l'attività di recupero da utenze domestiche risulti essere un impegno difficile ed oneroso per le Amministrazioni, dato che postula il raggiungimento in modo capillare delle abitazioni e il coordinamento della raccolta, i fatti dimostrano che una raccolta domiciliare degli oli esausti ben strutturata permetterebbe di ridurre sia l'impatto ambientale sia i costi legati alla manutenzione della rete idrica e fognaria.

La gestione degli oli vegetali esausti tra ostacoli e nuove opportunità



**ambiente legale**  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

# LE FILIERE DEI RIFIUTI

on line dal 2 Ottobre al 4 Dicembre 2019

**DIRETTA WEBINAR**

SESSIONE I - 14:00/15:30 · SESSIONE II - 16:30/18:00

9 GIORNATE · 18 MODULI

## *La gestione dei rifiuti speciali*

1. PRINCIPI E DEFINIZIONI - 02 OTTOBRE 2019
2. IL DEPOSITO TEMPORANEO - 02 OTTOBRE 2019
3. IL SOTTOPRODOTTO - 10 OTTOBRE 2019
4. I RIFIUTI DERIVANTI DALLA MANUTENZIONE - 10 OTTOBRE 2019
5. LA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI - 16 OTTOBRE 2019
6. END OF WASTE E AUTORIZZAZIONI - 16 OTTOBRE 2019
7. LE ESCLUSIONI - 24 OTTOBRE 2019
8. AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE - 24 OTTOBRE 2019
9. IL TRASPORTO DEI RIFIUTI - 30 OTTOBRE 2019
10. LA TRACCIABILITÀ - 30 OTTOBRE 2019
11. L'ADR - 14 NOVEMBRE 2019
12. IL TRANSFRONTALIERO - 14 NOVEMBRE 2019
13. L'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI - 20 NOVEMBRE 2019
14. IL RESPONSABILE TECNICO - 20 NOVEMBRE 2019
15. MODELLO 231 E ORGANISMO DI VIGILANZA - 28 NOVEMBRE 2019
16. IL SISTEMA DELLE DELEGHE AMBIENTALI - 28 NOVEMBRE 2019
17. LA RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI - 04 DICEMBRE 2019
18. LE SANZIONI AMBIENTALI - 04 DICEMBRE 2019

## *La gestione dei rifiuti urbani*

1. PRINCIPI E DEFINIZIONI - 02 OTTOBRE 2019
2. IL DEPOSITO TEMPORANEO - 02 OTTOBRE 2019
3. RACCOLTA DIFFERENZIATA E I CENTRI DI RACCOLTA - 09 OTTOBRE 2019
4. I RIFIUTI DELLO SPAZZAMENTO - 09 OTTOBRE 2019
5. LA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI - 16 OTTOBRE 2019
6. END OF WASTE E AUTORIZZAZIONI - 16 OTTOBRE 2019
7. TARI: QUANTO MI COSTI? - 23 OTTOBRE 2019
8. LA GESTIONE DEI RIFIUTI ABBANDONATI E LE ORDINANZE - 23 OTTOBRE 2019
9. IL TRASPORTO DEI RIFIUTI - 30 OTTOBRE 2019
10. LA TRACCIABILITÀ - 30 OTTOBRE 2019
11. LA GESTIONE DEI R.A.E.E. - 13 NOVEMBRE 2019
12. LA GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI - 13 NOVEMBRE 2019
13. L'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI - 20 NOVEMBRE 2019
14. IL RESPONSABILE TECNICO - 20 NOVEMBRE 2019
15. I RIFIUTI DEL VERDE - 27 NOVEMBRE 2019
16. I RIFIUTI CIMITERIALI - 27 NOVEMBRE 2019
17. LA RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI - 04 DICEMBRE 2019
18. LE SANZIONI AMBIENTALI - 04 DICEMBRE 2019

**COSTO DEL CORSO**

**779,00** euro

OPPURE PUOI ACQUISTARE  
I SINGOLI MODULI AL COSTO DI

**COSTO DEL SINGOLO MODULO**

**99,00** euro

# 3.

## SOMMARIO

- 3.26. La Corte Costituzionale dice sì ai termovalorizzatori  
di *Giulia Ursino* ..... 746
- 3.27. Criteri ambientali minimi nell'affidamento del servizio  
di gestione dei rifiuti urbani. Un possibile ostacolo alla  
libera concorrenza nelle procedure di evidenza pubblica  
di *Letizia Zavatti* ..... 749
- 3.28. Sulla doverosità di ottenere un provvedimento di  
autorizzazione postumo: il caso della valutazione d'incidenza  
di *Roberta Tomassetti* ..... 754
- 3.29. Sui limiti di competenza legislativa della Direttiva  
Plastiche: Tar Puglia ordinanza 30 luglio 2019 n. 315  
di *Giulia Todini* ..... 758
- 3.30. Trasporto illecito di rifiuti e particolare tenuità del fatto  
ex art. 131-*bis* c.p.: quando può essere applicata la causa  
di non punibilità?  
di *Greta Catini* ..... 762
- 3.31. Il costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti:  
quando e come si tiene conto anche delle risultanze  
dei fabbisogni standard  
di *Giovanna Galassi* ..... 767
- 3.32. Il nuovo reato di cui all'art. 452 *terdecies* c.p. (omessa bonifica)  
e l'obbligo di legge ex art. 192 d.lgs. 152/2006: una prima  
pronuncia della giurisprudenza di merito  
di *Angelo Calzone* ..... 772

# “La Corte Costituzionale dice sì ai termovalorizzatori”

di GIULIA URSINO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

La Corte Costituzionale dice sì ai termovalorizzatori

## ABSTRACT

Con la pronuncia n. 142 del 13 giugno 2019, la Corte Costituzionale, dichiara l'incostituzionalità della legge della regione Marche n. 22/2018, che vietava la combustione (la termovalorizzazione) come mezzo di gestione dei rifiuti.

E lo fa decretando che una siffatta valutazione – e il relativo divieto – è una competenza dello Stato.

Viene pertanto, di fatto, riconfermata la previsione dell'art. 35 del DL 133 del 2014, che individua i termovalorizzatori ancora da costruire, per far fronte al fabbisogno residuo di gestione dei rifiuti urbani: uno dei quali anche nelle Marche.

Si delinea in tutta la sua criticità l'attuale sistema di gestione dei rifiuti urbani (e assimilati), che a fronte di raccolte differenziate spinte, si vedono poi vanificare tale sforzo per la mancanza di impianti di recupero prima e di energia poi.

## IN SINTESI

- La L.R. Marche 22/2018 impone, nella redazione del Piano d'Ambito, l'obbligo di eliminare qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano;
- la Corte Costituzionale con la sent. 142/2019 dichiara incostituzionale la LR 22/2018, perché lesiva della competenza dello Stato;
- si riafferma, di fatto, l'art. 35 del DL 133/2014, che prevede tra l'altro la necessaria costruzione di un termovalorizzatore nelle Marche, per far fronte al fabbisogno residuo regionale;
- fintanto che non sarà risolto il problema autorizzativo degli impianti di recupero di materia prima e energia poi, la discarica sarà l'unica conclusione possibile;
- ogni volta che un rifiuto va in discarica noi abbiamo perso, l'ambiente ha perso.

di Giulia Ursino

COMPETENZE

La Regione Marche, con la L.R. 28 giugno 2018 n. 22<sup>1</sup>, fornisce uno spunto interessante per poter tornare a parlare di *combustione di rifiuti*, e più in generale dei limiti e confini della *termovalorizzazione*. E lo fa con gli artt. 1 e 2 della suddetta legge, che in sostanza proibiscono la combustione del Combustibile Solido Secondario (CSS), la combustione dei rifiuti e finanche la combustione delle sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti.

In altre parole, viene vietato l'abbruciamento, negli appositi impianti di *recupero di energia* (nei termovalorizzatori appunto), del residuo indifferenziato secco, dello scarto non più riutilizzabile e del combustibile solido che viene prodotto dai rifiuti (il CSS).

Ma andiamo a vedere nel dettaglio come - e con quali argomentazioni aggiungerei - si sono prefissi di raggiungere questo obiettivo.

Iniziamo col dire che, scopo delle previsioni in commento, è quella di definire le strategie regionali di gestione dei rifiuti (art. 1 L.R. 22/2018).

E per far ciò, si è andato a modificare l'art. 10 della L.R. 12 ottobre 2009, n. 24, imponendo nella redazione del Piano d'Ambito l'obbligo di eliminare qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano (art. 2 L.R. 22/2018). Una disposizione particolare questa, giustificata sull'assunto in base al quale si tratta di una prescrizione con *valenza meramente programmatica* e che non esclude in sé tutto il trattamento termico dei rifiuti, facendo salve le altre ipotesi come la *pirolisi*<sup>2</sup> e la *gassificazione*<sup>3</sup>.

Tali precisazioni, non sono tuttavia convincenti.

Innanzitutto non valgono a superare l'obiezione fondamentale che, così facendo, si è inciso sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Esclusività sancita dall'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, che riserva appunto allo Stato la tutela della materia Ambiente.

In altre parole, se si esclude il trattamento termico con recupero di energia dalle opzioni di gestione dei rifiuti, ci si pone in contrasto con le differenti disposizioni previste a livello di normazione generale.

L'art. 179 del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 (Codice

dell'Ambiente o TUA), ad esempio, laddove nel disciplinare i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, prevede esplicitamente (alla lett. d) del comma 1) il *recupero di energia*. La termovalorizzazione quindi - dopo la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio - è considerata tra le opzioni ambientali preferibili rispetto allo smaltimento. In termini analoghi la direttiva rifiuti (art. 4 dir. 2008/98/CE).

E ancora. Le disposizioni in commento si pongono in contrasto con le norme che, in materia ambientale, hanno individuato i poteri e le funzioni dei diversi livelli di Governo.

Sto parlando di quelle che demandano alla competenza dello Stato:

- l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese (art. 195, comma 1, lett. f) del TUA);
- l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. p) del TUA).

Mi riferisco poi a quelle che pongono in capo alle Regioni, i restanti poteri di individuazione delle aree non idonee o idonee per l'installazione di impianti di recupero/smaltimento, **nel rispetto dei criteri previsti dalla normativa vigente e della Parte IV del TUA, compreso il sopra citato art. 195** (cfr. art. 196, comma 1, lett. n e o).

Le Regioni dunque non possono discostarsi dai criteri generali previsti dallo Stato.

E quindi - come giustamente osservato anche dalla Corte Costituzionale - le norme Regionali "*imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale, non contengono né un criterio di localizzazione, né di idoneità degli impianti: sarebbero, dunque, estranee alle competenze ascritte alle Regioni sulla base dei citati parametri interposti perché introducono un limite assoluto, che si traduce in una aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti*"<sup>4</sup>.

Ciò che lede la competenza Statale è dunque l'imposizione - a priori - di un limite assoluto di inidoneità

La Corte Costituzionale dice sì ai termovalorizzatori

1 L.R. Marche 28 giugno 2018 n. 22 (modifica della L.R. 12 ottobre 2009 n. 24 "disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati").

2 **Pirolisi**, processo in cui l'applicazione di calore in assenza di ossigeno determina la scissione dei legami chimici, in molecole più semplici.

3 **Gassificazione**, processo che permette di trasformare un materiale ricco di carbonio in sostanze gassose come l'idrogeno e altre.

4 Corte cost., 13 giugno 2019, n. 142.

## COMPETENZE

di Giulia Ursino

di tutta la Regione a ospitare *termovalorizzatori*. Considerazioni, queste, che hanno portato alla declaratoria di **illegittimità costituzionale** dell'art. 1 e 2 della Legge della Regione Marche n. 22 del 2018.

A ben vedere, anche un'altra norma è stata violata, ossia l'art. 35 del **D.L. 12 settembre 2014 n. 133** (convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014 n. 164), che ha qualificato gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati (i termovalorizzatori) come *“infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”* perché *“attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica”* e che ne ha demandato l'individuazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto.

Decreto successivamente emanato – DPCM 10 agosto 2016 – che, per quanto di interesse, ha previsto che per soddisfare il fabbisogno residuo di gestione dei rifiuti urbani della Regione Marche occorre la costruzione di (almeno) 1 termovalorizzatore, con capacità pari a 190.000 tonnellate/anno di rifiuti urbani e assimilati (Tabella C).

Quindi è lo Stato che individua gli impianti da realizzare e le Regioni nelle quali farlo, al fine di garantire un'uniforme tutela ambientale su tutto il territorio nazionale.

Non potrebbe d'altronde essere altrimenti.

Perché non illudiamoci, il problema dei rifiuti c'è e deve essere risolto in tempi brevi, con una regolamentazione uniforme a livello nazionale.

Solo nella Regione Marche, nel 2017, sono stati prodotti 518 kg di rifiuti urbani a persona e - sebbene la raccolta differenziata abbia raggiunto una percentuale del 65% – ancora 298.000 tonnellate finiscono in discarica.

Questo perché mancano sia gli impianti di recupero di materia, che gli impianti di recupero di energia.

Questi ultimi, in particolare, vanno a risolvere i problemi di gestione del rifiuto indifferenziato secco e dei residui di lavorazione dei rifiuti che – non più recuperabili – finirebbero in alternativa in discarica. E allora meglio recuperare energia – in impianti controllati – dai rifiuti o metterli sotto terra?!

Per come la vedo io ogni volta che ricorriamo alla discarica abbiamo perso, l'Ambiente ha perso.

In definitiva, per non ritrovarci in emergenza tra pochissimi anni serve: una più attenta programmazione, la costruzione e autorizzazione veloce degli impianti e la riduzione al massimo dello scarto che non può essere riutilizzato.

La Corte Costituzionale dice sì ai termovalorizzatori

## CORSO DI ALTA FORMAZIONE



## DIRETTA WEBINAR

dal 2 ottobre

al 4 dicembre 2019

(9 GIORNATE - 18 MODULI)

### *La corretta gestione dei rifiuti URBANI*

*La gestione dei rifiuti urbani* si colloca tra le norme pubblicistiche che regolano i servizi pubblici e le norme previste dal codice dell'Ambiente.

Pubbliche Amministrazioni, operatori e privati cittadini devono quindi muoversi tra la complessa disciplina per una corretta gestione dei rifiuti. Attraverso **18 corsi** gli istituti principali della gestione dei rifiuti urbani per dare regole chiare, immediate e concrete per la costruzione di filiere virtuose e scoprire insieme che è possibile collaborare in un'ottica sempre più protesa alla Circular Economy e alla vera prevenzione della produzione dei rifiuti.

## COSTO DEL CORSO:

## 779,00 (IVA ESCLUSA)

*L'attivazione del corso è subordinata al raggiungimento del numero minimo di iscritti.*

PER INFO CONTATTACI  
[formazione@ambientelegale.it](mailto:formazione@ambientelegale.it)

di *Letizia Zavatti*

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

# “Criteri ambientali minimi nell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Un possibile ostacolo alla libera concorrenza nelle procedure di evidenza pubblica”

di *LETIZIA ZAVATTI*Dott.ssa in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

## ABSTRACT

Il Tar Lombardia, con la sentenza n. 785 del 28 agosto 2019, si è pronunciato sulla funzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) all'interno delle procedure di evidenza pubblica.

Il particolare, il Tar Lombardia è stato chiamato a pronunciarsi sulla circostanza per cui un candidato si vedeva pregiudicato in negativo per non aver potuto dimostrare in gara le carte di circolazione relative ai veicoli ecologici richiesti per l'esecuzione del servizio e dallo stesso indicati nell'offerta. Ciò in quanto tali mezzi non erano ancora stati acquistati e immatricolati.

La richiesta in un bando di gara della dimostrazione dell'intera dotazione strumentale necessaria per l'esecuzione del servizio già al momento della partecipazione, costituisca una netta violazione del principio di proporzionalità.

Tale disponibilità dovrebbe poter essere verificata anche in seguito all'aggiudicazione onde consentire ai candidati di sostenere e recuperare i costi dell'investimento di fronte alla certezza dell'aggiudicazione del servizio e al fine di garantire la massima applicazione dei CAM.

## IN SINTESI

- Il Ministero dell'Ambiente individua i Criteri Ambientali Minimi (CAM) che le Pubbliche Amministrazioni devono inserire nei bandi di gara al fine di perseguire gli obiettivi di sostenibilità e tutela dell'ambiente;
- il Tar Lombardia, con la sentenza n. 785 del 28 agosto 2019, si è pronunciato sulla funzione dei (CAM) nelle procedure di evidenza pubblica stabilendo che essi devono essere messi in relazione con i principi di libera concorrenza e di proporzionalità richiamati dall'art. 30 c. 1 del D.Lgs. 50/2016;
- il Tar Lombardia ha ritenuto che la richiesta in un bando di gara della dimostrazione dell'intera dotazione strumentale necessaria per l'esecuzione del servizio già al momento della partecipazione, costituisca una netta violazione del principio di proporzionalità;
- tale disponibilità dovrebbe poter essere verificata anche in seguito all'aggiudicazione onde consentire ai candidati di sostenere e recuperare i costi dell'investimento di fronte alla certezza dell'aggiudicazione del servizio e al fine di garantire la massima applicazione dei CAM.

Criteri ambientali minimi nell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

## 1. Introduzione

Il Tar Lombardia, con la sentenza n. 785 del 28 agosto 2019, si è pronunciato sulla funzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) all'interno delle procedure di evidenza pubblica e, in particolare, sulla possibilità che questi ultimi, in talune circostanze, possano rappresentare una fonte di discriminazione tra i candidati e un ostacolo alla libera concorrenza. Ebbene, per comprendere il tenore di tale pronuncia occorre cominciare dal principio e fare chiarezza su cosa siano i Criteri Ambientali Minimi e quale sia il loro ruolo all'interno delle procedure di evidenza pubblica.

\*\*\*

## 2. I Criteri Ambientali Minimi

I CAM sono i requisiti ambientali ed ecologici individuati dal Ministero dell'Ambiente per guidare la scelta delle Pubbliche Amministrazioni nella determinazione, all'interno delle gare d'appalto, di soluzioni progettuali, servizi e forniture sostenibili e rispettosi dell'ambiente. In particolare, negli appalti verdi - altrimenti detti *Green Public Procurement* (GPP) - le Pubbliche Amministrazioni devono tenere conto, tra l'altro, della valutazione del ciclo di vita del prodotto acquistato, del suo smaltimento, della disponibilità dello stesso sul mercato e della trasparenza della filiera produttiva.

In origine, l'introduzione dei Criteri Ambientali Mi-

nimi nelle procedure di evidenza pubblica non era obbligatoria e, dalla facoltà delle Amministrazioni di decidere se inserirli o meno nei bandi di gara, discendeva la mancata applicazione di tale misura nella maggior parte dei casi.

L'efficacia dei CAM è stata assicurata prima dall'inserimento dell'art. 18 della L. n. 221/2015 e, successivamente, dall'introduzione dell'art. 34 d.lgs. n. 50/2016, rubricato "*Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*". Con il "I Decreto correttivo" al Codice dei Contratti pubblici, il Legislatore è poi intervenuto modificando tale norma e disponendo che le Stazioni appaltanti che intendono acquistare beni, lavori e servizi rientranti nelle categorie espressamente individuate dal "*Piano d'Azione Nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)*"<sup>1</sup> sono obbligate ad inserire nei bandi di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali individuate dai CAM<sup>2</sup>.

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

Il Piano d'Azione Nazionale per la sostenibilità ambientale dà conto altresì delle fasi dell'*iter* procedurale necessario per la definizione dei CAM, affinché

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

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

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

[https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to\\_19\\_PAN\\_GPP\\_definitivo\\_\\_21\\_12\\_2007.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to_19_PAN_GPP_definitivo__21_12_2007.pdf)

- 2 Art. 34. D.Lgs. 50/2016. *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*
  1. Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto nell'articolo 144.
  2. I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1, in particolare i criteri premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6. Nel caso dei contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi di cui al comma 1, sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
  3. L'obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione.

di Letizia Zavatti

## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

essi non si pongano in contrasto con le caratteristiche del sistema produttivo italiano, da un lato, e siano conformi alle indicazioni fornite dall'Unione Europea in materia, dall'altro<sup>3</sup>.

\*\*\*

### 3. La struttura dei CAM

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

All'interno del Decreto che individua i CAM sono altresì presenti indicazioni in ordine alla selezione dei candidati partecipanti alla gara, tra cui i *requisiti di qualificazione soggettiva* volti a certificarne la capacità tecnica e le *specifiche tecniche*, ossia gli standard minimi di prodotto che definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture. In conformità a quanto previsto dall'art. 68 D.Lgs. 50/2016, tali caratteristiche possono riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione<sup>4</sup>.

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

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

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

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

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

\*\*\*

### 4. I CAM per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani

Con riguardo alla sentenza richiamata all'inizio del presente contributo ed oggetto di disamina nei prossimi paragrafi, assumono rilievo i CAM previsti per l'affidamento dei *servizi di gestione dei rifiuti urbani*. Tale pronuncia, invero, ha origine da una procedura per l'affidamento del servizio di igiene integrata dei rifiuti urbani in cui la Stazione appaltante richiedeva ai candidati di illustrare le caratteristiche dei mezzi a ridotto impatto ambientale utilizzati ed in particolare quanti dei mezzi tra quelli indicati e posseduti rispondessero ai CAM di cui al DM 13 febbraio 2014<sup>5</sup>.

Per quanto attiene all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani, i CAM adottati dal Ministe-

Criteri ambientali minimi nell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani

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

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

1. Le specifiche tecniche indicate al punto 1 dell'allegato XIII sono inserite nei documenti di gara e definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture. Tali caratteristiche possono inoltre riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.

5 <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/ipp/raccolta-banditi/rifiuti-urbani/cam-rifiuti-urbani/view>

ro con il Decreto citato riguardano essenzialmente la *raccolta*, mentre viene rimandata a futuri aggiornamenti la definizione dei requisiti minimi relativi alle altre fasi del servizio di igiene urbana. Viene inoltre chiarito che la *prevenzione della produzione dei rifiuti*, disciplinata nella parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 (Testo Unico Ambientale), costituisce il quadro di riferimento normativo per la Stazione appaltante per la lettura del Decreto.

In base ai CAM per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, l'operatore economico che intenda partecipare alla gara deve prevedere, all'interno della relazione tecnico-illustrativa presentata, proposte di miglioramento della gestione, di riduzione delle quantità di rifiuti da smaltire e di miglioramento dei fattori ambientali. Inoltre, il Decreto prevede che entro un anno dall'aggiudicazione del contratto, l'aggiudicatario dovrà presentare alla stazione appaltante una relazione contenente elementi utili alla definizione di azioni per la riduzione dei rifiuti. L'appaltatore deve altresì realizzare campagne di sensibilizzazione sul tema dell'impatto ambientale dei rifiuti, rivolte agli utenti e agli allievi delle scuole indicate nel bando.

Per quanto riguarda i contenitori dei rifiuti utilizzati per la raccolta stradale e presso le utenze, il Decreto dispone che devono essere conformi ai CAM per l'arredo urbano e devono contenere il 30% di materiale riciclato.

Ancora, con riferimento ai Centri di Raccolta Comunali, il Decreto prevede che l'aggiudicatario debba attuare tutti gli interventi necessari ad assicurare che i centri di raccolta, previsti nelle località indicate nei documenti di gara, siano realizzati e funzionanti nel rispetto delle norme vigenti.

Un ulteriore elemento qualificante dei CAM, innovativo all'epoca della pubblicazione del Decreto nel 2014 - e che ad oggi mostra positivamente i suoi effetti - è stata la previsione dell'obbligo di adozione della raccolta differenziata domiciliare (cd. porta a porta) per determinate categorie di rifiuti. Tale indicazione ha contribuito a chiarire che la raccolta domiciliare rappresenta il solo sistema di raccolta che consente di far raggiungere e superare gli obiettivi quantitativi e qualitativi di riciclaggio imposti dalla normativa nazionale ed europea di settore.

Per quel che concerne, infine, gli *automezzi* per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, il Decreto preve-

de che almeno il 30% del parco mezzi debba essere dotato di motorizzazione non inferiore a Euro 5 oppure costituito da veicoli elettrici, ibridi o a metano o a Gpl<sup>6</sup>.

Per dirlo con l'ANAC, dunque, i **criteri ambientali minimi (CAM)** *“sono una norma di civiltà, ma impongono anche oneri complessi in merito alla gestione dei singoli appalti”*<sup>7</sup>.

\*\*\*

## 5. La pronuncia del Tar Lombardia

Il Tar Lombardia, con la sentenza n. 785 del 28 agosto 2019 citata in apertura, si è pronunciato sulla portata dell'inserimento dei CAM in una procedura per l'affidamento del servizio di igiene integrata dei rifiuti urbani, escludendo che essi possano avere effetti discriminatori nei confronti dei candidati partecipanti alla gara.

Nel caso in esame, il bando di gara richiedeva ai candidati di illustrare le caratteristiche dei mezzi a ridotto impatto ambientale da utilizzarsi per l'esecuzione del servizio e, in particolare, chiedeva l'indicazione del numero di mezzi conformi ai CAM, tra quelli di cui era previsto l'utilizzo.

La pronuncia in oggetto nasceva dal ricorso promosso da uno dei candidati esclusi dall'aggiudicazione, il quale lamentava che gli fossero stati attribuiti zero punti per il criterio relativo al *numero di veicoli ecologici di cui si prevedeva l'utilizzo*. Tale negativa valutazione era dovuta alla circostanza che i mezzi indicati nell'offerta non erano ancora stati acquistati e immatricolati dal ricorrente, e dunque non era stato possibile produrre in gara le relative carte di circolazione.

Il DM 13 febbraio 2014 prevede, invero, la verifica della soddisfazione dei Criteri Ambientali Minimi per il tramite della *“presentazione da parte dell'offerente, in fase di offerta, delle carte di circolazione e delle schede tecniche”*.

Sulla legittimità dell'attribuzione del punteggio nei termini sopra descritti, è stato chiamato a pronunciarsi il Tar Lombardia, il quale ha ritenuto fondato il ricorso e affermato, in seguito ad un'analisi sistematica compiuta alla luce dell'intera disciplina che governa gli appalti pubblici, che i CAM devono essere messi in relazione con i principi di libera concorrenza e di proporzionalità richiamati dall'art. 30 c. 1 del D.Lgs. 50/2016<sup>8</sup>.

6 “I *“criteri ambientali minimi” per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani*”, A. Tornavacca, Direttore Ente di Studio per la Pianificazione Ecosostenibile dei Rifiuti.

7 Così il Presidente dell'Autorità nazionale Anticorruzione (Anac), R. Cantone, intervenuto in audizione in Commissione bicamerale di inchiesta sugli illeciti ambientali il 30 gennaio 2019.

8 Art. 30 D.Lgs. 50/2016. *Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni*

1. *L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice*

di Letizia Zavatti

## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il ragionamento compiuto dal Tribunale si basa sul presupposto in base al quale, se la dotazione strumentale minima del candidato qualificata in termini di Criteri Ambientali Minimi CAM e la dotazione strumentale ulteriore premiata con frazioni aggiuntive di punteggio si fondassero esclusivamente sul *trade-off* tra il costo certo e immediato corrispondente all'acquisto dei veicoli e un risultato futuro e incerto consistente nell'aggiudicazione, si arriverebbe a determinare una forma di discriminazione a vantaggio degli operatori economici più forti, che possono contare sul possesso di un parco veicoli da ammortizzare nel tempo.

Prosegue poi il Tar Lombardia rilevando che la richiesta, ai fini della partecipazione alla gara, di disporre dell'intera dotazione strumentale già al momento della partecipazione, costituisce una netta violazione del principio di proporzionalità, posto che la volontà della Pubblica Amministrazione dovrebbe essere quello di consentire - non solo la più ampia partecipazione possibile alla gara - ma anche il massimo rispetto dei CAM nell'ottica delle politiche del *Green Public Procurement*.

Sostiene, sul punto, il Tar Lombardia, che tale risulta-

to ben potrebbe essere raggiunto anche consentendo ai candidati di posticipare la verifica della proprietà dei mezzi e delle specifiche tecniche dopo l'aggiudicazione, così da garantire alla Stazione appaltante la sussistenza dei requisiti dichiarati e permettendo ad un maggior numero di candidati di partecipare e di sostenere e recuperare i costi dell'investimento di fronte alla certezza dell'aggiudicazione del servizio.

In conclusione, dunque, il Tar Lombardia ha ritenuto che, nel caso di specie, la Commissione giudicatrice avrebbe dovuto interpretare il DM 13 febbraio 2014 e il disciplinare di gara alla luce dei principi di libera concorrenza e di proporzionalità richiamati dall'art. 30 c. 1 del Dlgs. 50/2016, ammettendo la possibilità per i candidati di sostituire la *proprietà* attuale dei veicoli con l'*impegno* all'acquisto degli stessi, purché si tratti di un impegno preciso e inequivocabile e l'acquisto avvenga entro un breve termine.

In altre parole, la Stazione appaltante chiamata ad attribuire un punteggio ai veicoli ecologici indicati dalla ricorrente, avrebbe dovuto valutare la sostenibilità complessiva dell'offerta anche in relazione alla spesa sostenuta, o concordata con i venditori, per l'acquisto dei suddetti veicoli.

*garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.*

*2. Le stazioni appaltanti non possono limitare in alcun modo artificiosamente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici o, nelle procedure di aggiudicazione delle concessioni, compresa la stima del valore, taluni lavori, forniture o servizi. [...]*

## SPECIALE 10 Ticket Webinar Access

PER INFO: [commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)



### SCEGLI I TUOI 10 WEBINAR E PARTECIPA

Scegli tra più di 30 webinar i TUOI 10 preferiti e partecipa. *Ambiente Legale* offre la possibilità unica di acquistare 10 Ticket per partecipare agli webinar più adatti alle tue esigenze.

Criteri ambientali minimi  
nell'affidamento del servizio  
di gestione dei rifiuti urbani

# “ Sulla doverosità di ottenere un provvedimento di autorizzazione postumo: il caso della valutazione d’incidenza ”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Sulla doverosità di ottenere un provvedimento di autorizzazione postumo

## ABSTRACT

Come noto, la *Valutazione di Impatto Ambientale* così come la *Valutazione d’Incidenza* sono atti che devono essere conseguiti prima di avviare la realizzazione di taluni *progetti*, espressamente individuati dalla normativa nazionale e regionale.

Nondimeno, ben può accadere che, per diverse ragioni, l’obbligo di ottenerli sopravvenga in una fase successiva rispetto all’avvio se non anche alla completa realizzazione degli stessi.

In materia, di centrale importanza è stata la pronuncia della Corte di Giustizia Europea del 26 luglio 2017 nelle cause riunite C -196/16 e C -197/16 che ha affermato la compatibilità con il diritto europeo di una Valutazione c.d. postuma.

L’articolo ripercorre la giurisprudenza, comunitaria e nazionale, che si è sviluppata sul punto e che ammette, in determinate situazioni fattuali, l’obbligo di una Valutazione d’Impatto Ambientale ovvero di una Valutazione d’Incidenza postuma.

## IN SINTESI

- La giurisprudenza comunitaria ha affermato che: “*In caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto il diritto dell’Unione, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell’impianto interessato, purché:*
  - *le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l’occasione di eludere le norme di diritto dell’Unione*
  - *la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione prenda in considerazione l’impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione.*
- La sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, del 5 novembre 2018, n. 6240 ha affermato che detto principio è pienamente applicabile anche alla VINCA.
- L’orientamento è seguito anche da giurisprudenza di merito.

di Roberta Tomassetti

## AUTORIZZAZIONI

## 1. Premessa

La *Valutazione di Impatto Ambientale* così come la *Valutazione d'Incidenza* sono pareri di compatibilità di un dato progetto rispetto ad uno specifico contesto ambientale che devono essere conseguiti prima di avviare la realizzazione dello stesso.

Più nello specifico, normativa nazionale e regionale, in applicazione di Direttive comunitarie, individuano puntualmente quali progetti debbano essere sottoposti a VIA ovvero a VINCA.

In tale quadro può accedere che, per diverse ragioni, l'obbligo di sottoporre uno specifico progetto a parere sopravvenga in una fase successiva rispetto all'avvio ovvero alla realizzazione del progetto.

Detta situazione ha posto i giudici di fronte alla necessità di stabilire se, in tali casi, sussista un **obbligo di regolarizzazione delle situazioni di sopravvenuta illegittimità, attraverso il conseguimento della Valutazione**.

La questione è stata anzitutto affrontata in sede comunitaria con riferimento alla Valutazione d'Impatto Ambientale.

Nondimeno, i principi sanciti dalla Corte di Giustizia Europea hanno successivamente trovato applicazione anche con riferimento alla Valutazione d'Incidenza disciplinata nel nostro ordinamento dal D.p.r. dell'8 settembre 1997 e ss. ii. mm..

In tale quadro, al fine di individuare i contorni dell'obbligo di regolarizzazione, si procede a ripercorrere la principale giurisprudenza sul punto.

\*\*\*

## 2. La sentenza della corte di giustizia in materia di VIA

Con la sentenza del 26 luglio 2017 nelle cause riunite C-196/16 e C-197/16, la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata sulla possibilità di procedere a posteriori alla *valutazione d'impatto ambientale* di un progetto – nella fattispecie un impianto per la produzione di energia da biogas – già messo in funzione, al fine di regolarizzarne l'attività.

I casi sono stati originati da una *normativa regionale*<sup>1</sup>, la quale aveva previsto che detti impianti non dovessero essere assoggettati né a screening né VIA, essendo sotto una determinata soglia di potenza termica.

Nondimeno, detta normativa è stata poi dichiarata incostituzionale<sup>2</sup>, determinando una sopravvenuta situazione di irregolarità dell'attività.

Più nello specifico alla Corte è stato posto il seguente quesito pregiudiziale: “*Se, in riferimento alle previsioni di cui all'articolo 191 (...) TFUE e all'articolo 2 della direttiva [2011/92], sia compatibile con il diritto dell'Unione l'esperimento di un procedimento di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (ed eventualmente a valutazione di impatto ambientale) successivamente alla realizzazione dell'impianto, qualora l'autorizzazione sia stata annullata dal giudice nazionale per mancata sottoposizione a verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, in quanto tale verifica era stata esclusa in base a normativa interna in contrasto con il diritto dell'Unione*”<sup>3</sup>.

Detto in altri termini, viene chiesto alla Corte se il diritto UE osti a che l'omissione della valutazione di impatto ambientale di un progetto di impianto sia sanata mediante una valutazione effettuata successivamente alla costruzione e alla messa in servizio dello stesso.

In merito, la CGUE ha osservato che, né la direttiva 85/337 recante “*Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*” né la successiva direttiva 2011/92 concernente “*Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*” contengono disposizioni relative alle conseguenze derivanti da una violazione dell'obbligo di previa valutazione d'impatto ambientale.

Nondimeno, secondo i giudici, in virtù del *principio di leale cooperazione* sancito all'articolo 4 TUE, gli Stati membri sono tenuti a rimuovere le conseguenze illecite di tale violazione del diritto dell'Unione.

Ed invero, le *autorità nazionali* devono adottare, nell'ambito delle loro competenze, **tutti i provvedimenti necessari per rimediare all'omissione della valutazione di impatto ambientale, ad esempio revocando o sospendendo un'autorizzazione già rilasciata al fine di effettuare una tale valutazione**<sup>4</sup>.

Del pari, lo Stato membro interessato ha l'obbligo di **risarcire tutti i danni causati dall'omissione di una valutazione di impatto ambientale prescritta dal diritto dell'Unione**<sup>5</sup>.

La Corte ha, tuttavia, ricordato che, secondo la giurisprudenza comunitaria il diritto dell'Unione, **non**

Sulla doverosità di ottenere un provvedimento di autorizzazione postumo

1 Cfr. Legge Regione Marche n. 7/2004, come modificata dalla legge Regione Marche n. 20/2011.

2 Cfr. sentenza Corte costituzionale del 22 maggio 2013, n. 93.

3 Cfr. sentenza Corte di Giustizia Europea del 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C-197/16.

4 In tal senso, sentenze del 7 gennaio 2004, Wells, C201/02, EU:C:2004:12, punti 64 e 65; del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda, C215/06, EU:C:2008:380, punto 59, nonché del 28 febbraio 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C41/11, EU:C:2012:103, punti 42, 43 e 46.

5 Cfr. sentenza del 7 gennaio 2004, Wells, C201/02, EU:C:2004:12, punto 66.

## AUTORIZZAZIONI

di Roberta Tomassetti

osta a che le norme nazionali consentano, in taluni casi, di regolarizzare operazioni o atti irregolari rispetto al diritto dell'Unione<sup>6</sup> nondimeno, una siffatta possibilità di regolarizzazione deve essere subordinata alla condizione di **non offrire agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e di rimanere eccezionale**<sup>7</sup>.

\*

Pertanto, secondo i giudici europei, alle descritte condizioni, è compatibile con il diritto eurounitario il rilascio di una VIA postuma, emanata anche dopo l'avviamento ovvero il completamento di un determinato progetto.

\*\*\*

### 3. Le conferme del Consiglio di Stato in materia di valutazione d'incidenza

Posto quanto sopra occorre chiarire se il citato orientamento possa essere applicato anche con riferimento a titoli abilitativi diversi rispetto alla Valutazione d'Impatto Ambientale.

Si fa in particolar modo riferimento alla c.d. Valutazione d'Incidenza (in acronimo VINCA).

La *Valutazione d'Incidenza* è stata introdotta nell'ordinamento interno a recepimento della *normativa comunitaria per la conservazione degli uccelli selvatici*<sup>8</sup> e *per la conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della fauna e della flora selvatica*<sup>9</sup> e trova disciplina nel D.p.r. dell'8 settembre 1997, n. 357 e ss.ii.mm.

In particolare, la Direttiva 92/43/CE ha introdotto la c.d. *rete natura 2000* di cui fanno parte:

- i **siti di importanza comunitaria** (s.i.c.) - individuati ai sensi della medesima Direttiva Habitat;
- le **zone speciali di conservazione** - individuati ai sensi della medesima Direttiva Habitat;
- le **zone di protezione speciale**<sup>10</sup> (z.p.s.) - individuate ai sensi della Direttiva Uccelli.

In tale quadro, l'art. 5 D.p.r. dell'8 settembre 1997 - come modificato dal D.p.r. D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 - dispone che nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico - ambientale dei *proposti siti di impor-*

*tanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione.*

I *proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore*, ivi compresi i piani agricoli e faunistico - venatori e le loro *varianti*, predispongono uno **studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito**, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Gli atti di pianificazione territoriale da sottoporre alla valutazione di incidenza sono presentati, nel caso di *piani di rilevanza nazionale*, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, nel caso di *piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale*, alle regioni e alle province autonome competenti.

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 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.

In tale quadro, la normativa prevede anche alcune disposizioni di coordinamento tra il procedimento di VIA e quello di VINCA, stabilendo che per i *progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale* che interessano *proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione*, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati.

A tale fine, lo *studio di impatto ambientale* predisposto dal proponente deve contenere gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative.

\*

In tale quadro, la *giurisprudenza amministrativa* ha ritenuto di estendere le conclusioni della giurisprudenza comunitaria sulla VIA postuma anche alla VINCA, con particolare riferimento alle *strutture*

6 Cfr. sentenze del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda, C215/06, EU:C:2008:380, punto 57; del 15 gennaio 2013, Križan e a., C416/10, EU:C:2013:8, punto 87, nonché del 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, punto 36.

7 Cfr. sentenze del 3 luglio 2008, Commissione/Irlanda, C215/06, EU:C:2008:380, punto 57; del 15 gennaio 2013, Križan e a., C416/10, EU:C:2013:8, punti 87, nonché del 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, punto 36.

8 Direttiva 79/4099/CEE.

9 Direttiva 92/43/CE.

10 Istituite in base alla direttiva 79/4099/CEE.

di Roberta Tomassetti

## AUTORIZZAZIONI

*preesistenti* la Direttiva Habitat 92/43/CEE che risultino idonee ad incidere su siti di cui alla Rete Natura 2000.

Più nello specifico, il tema è stato sollevato con riferimento ad una serie di **strutture di appostamento per la caccia** poste all'interno della Riserva Naturale Torbiere del Sebino, rientrante nella Rete Natura 2000. Dette strutture erano collocate sia sul lago presente nella riserva che sulla terra ferma.

In merito, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, del 5 novembre 2018, n. 6240 ha affermato che il fondamentale principio affermato dalle sentenze della Corte di Giustizia Europea rese in materia di VIA, secondo cui il diritto dell'Unione non osta, qualora un progetto non sia stato sottoposto alla verifica preliminare di assoggettabilità a VIA, a che tale progetto, anche dopo la sua realizzazione, sia oggetto di una verifica delle autorità competenti per determinare se esso debba essere sottoposto o meno a VIA, è pienamente applicabile anche alla VINCA, appartenendo entrambe al medesimo genus.

\*\*\*

#### 4. La sentenza TAR Basilicata del 10 luglio 2019, n. 601

Quanto affermato dal Consiglio di Stato è oggi confermato da successiva *giurisprudenza di merito*.

Si fa in particolar modo riferimento alla sentenza TAR Basilicata, sez. I, del 10 luglio 2019, n. 601.

La sentenza è stata originata dal ricorso presentato da Comune di Lagonegro per l'annullamento del provvedimento con il quale la Regione Basilicata ha **archiviato l'istanza volta ad ottenere la Valutazione di Incidenza Ambientale** in relazione ai *“Lavori di completamento della strada per il santuario Madonna del Sirino in località Vurrella nel Comune di Lagonegro”*.

Ed invero, detta istanza era stata avanzata dal Comune solo dopo l'approvazione del progetto esecutivo dei lavori e l'avvio degli stessi.

Pertanto l'*Ufficio Compatibilità Ambientale della Regione Basilicata*, pur ritenendo che per l'ampliamento della sede stradale e la pavimentazione sarebbe occorsa la procedura di valutazione di incidenza ambientale, ha disposto l'archiviazione dell'istanza presentata dal Comune sul presupposto che, essendo stati già realizzati parzialmente i lavori, non potesse essere rilasciato un parere di valutazione di incidenza ambientale *“postuma”*.

Detto provvedimento è stato impugnato dal comune – tra gli altro motivi - per violazione e/o erronea applicazione della Direttiva 92/43/CEE (c.d. Direttiva Habitat), per Violazione e/o erronea applicazio-

ne del D.P.R. n. 357/1997 e del D.P.R. n. 120/2003, richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla VIA postuma ed il citato orientamento del Consiglio di Stato.

Il ricorso è stato accolto dal Tar Basilicata il quale ha osservato che: *“In applicazione delle richiamate coordinate di sistema, deve ritenersi illegittima la determinazione regionale, di cui alla nota prot. 52577/23AB del 26/3/2019, che ha erroneamente archiviato l'istanza di valutazione di incidenza ambientale in ragione della parziale esecuzione dei lavori commissionati dal Comune di Lagonegro, ciò in quanto l'acquisizione postuma della valutazione di incidenza ambientale prevista dal D.P.R. n. 357/1997 è conforme all'ordinamento UE, avuto anche riguardo ai principi di proporzionalità e ragionevolezza”*.

Quanto affermato trova peraltro conferma anche in altra giurisprudenza di merito e segnatamente nel TAR Catania, 30 gennaio 2018, n. 156 secondo cui *l'acquisizione postuma della vinca non è incompatibile con l'ordinamento comunitario secondo i principi recentemente affermati dalla Corte di giustizia con la sentenza 26 luglio 2017, C-196/16 e C-197/16, resa in materia di valutazione di impatto ambientale ma pienamente applicabile anche alla VINCA che è istituto analogo”*.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

In ragione di quanto esposto tanto in materia di VIA quanto in materia di VINCA è doveroso conseguire un provvedimento di valutazione postumo, ovvero dopo che il progetto/lavoro da autorizzare sia già stato eseguito in tutto o in parte.

Detta situazione si potrà astrattamente determinare:

- in caso di *sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità* di una eventuale normativa regionale che escludesse l'obbligo di conseguire il titolo abilitativo;
- in caso di *introduzione di normativa comunitaria sopravvenuta*, che imponga la necessità di autorizzare strutture prima non soggette ad autorizzazione;
- in caso di *erronea valutazione da parte della Pubblica Amministrazione* degli obblighi discendenti dal diritto comunitario.

Sulla doverosità di ottenere un provvedimento di autorizzazione postumo

# “ Sui limiti di competenza legislativa della Direttiva Plastiche: Tar Puglia ordinanza 30 luglio 2019 n. 315 ”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Sui limiti di competenza legislativa della Direttiva Plastiche

## ABSTRACT

Come noto, con la recentissima direttiva n. 2019/904/UE (c.d. Direttiva Plastiche) sono stati *messi al bando* determinati prodotti in plastica, in particolare cannucce e posate usa e getta.

Sulla scia di tale direttiva, che dovrà essere recepita entro la metà del 2021 (in Italia entro il 3 luglio 2021), alcune istituzioni come comuni e regioni hanno pubblicato ordinanze c.d. “*Plastic free*” nelle quali dichiarano di anticipare la suddetta direttiva.

Ciò, ha, di fatto, esposto tali amministrazioni a ricorsi sulla inesattezza di tali provvedimenti dinanzi ai tribunali di competenza da parte di soggetti privati quali, per lo più, associazioni di categoria interessate economicamente dai divieti imposti con essi.

Con l'ordinanza in commento il TAR Puglia ha provato, forse impropriamente, a delineare i limiti di competenza legislativa tra Stato e Regioni in tale particolare materia.

Lo scontro sulle competenze in materia ambientale, tuttavia, non sembra ancora chiuso.

## IN SINTESI

- con ordinanza TAR Puglia 30 luglio 2019 n. 315 i giudici amministrativi hanno sospeso in via cautelare l'efficacia dell'ordinanza balneare 2019 della regione puglia con la quale venivano stabiliti divieti all'uso della plastica monouso nel demanio marittimo;
- la decisione muove dalla riconosciuta - costituzionalmente prevista - competenza esclusiva dello Stato in materia di recepimento direttive in particolare, per il caso di specie, della Direttiva Plastiche UE 2019/904;
- su ricorso in appello alla decisione di primo grado il Consiglio di Stato con decreto monocratico ha sospeso l'efficacia della suddetta ordinanza TAR Puglia riportando così di fatto in vigore l'ordinanza balneare 2019 della regione originariamente opposta;
- tale decisione si fonda sulla legittimità dell'ordinanza balneare dovuta all'art. 6 della legge regionale n. 17/2015 il quale prevede espressamente la possibilità della Regione di disciplinare con ordinanze amministrative le aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative.

di Giulia Todini

ORDINANZE

## 1. Sull'ordinanza del TAR Puglia 30 luglio 2019 n. 315

Con l'ordinanza in commento il TAR Puglia si è pronunciato su un ricorso presentato da diverse associazioni di categoria relativamente al divieto imposto - con l'ordinanza balneare anno 2019<sup>1</sup> emessa dalla medesima regione - di utilizzo per le strutture balneari di contenitori in plastica monouso, se non compostabile.

Ed invero, nel merito la suddetta ordinanza prescriveva per quanto di interesse:

- art. 3 (Prescrizioni sull'uso del demanio marittimo): *“Sulle aree demaniali marittime pugliesi, al fine di favorire la sostenibilità ambientale delle spiagge e preservare l'ambiente marino, è vietato l'utilizzo di contenitori per alimenti, piatti, bicchieri, posate, cannucce, mescolatori per bevande non realizzati in materiale compostabile, se monouso”*;
- art. 4 (Disciplina delle aree in concessione per strutture balneari) Capo B) Disciplina particolare per le strutture balneari: *“Nei locali (bar, ristoranti ecc) con accesso alla spiaggia:*
  - *tutte le bevande vendute o somministrate in contenitori di vetro devono essere consumate all'interno dei locali;*
  - *i contenitori per alimenti e bevande destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto, nonché i piatti, i bicchieri, le posate, le cannucce, i mescolatori per bevande, se monouso, devono essere in materiale compostabile;*
  - *al fine di consentire l'esaurimento delle scorte di magazzino, è consentita, esclusivamente per le bottiglie di acqua in plasti-*

*ca riciclabile, la somministrazione fino al 30 settembre 2019”.*

Da ciò appare evidente il pregiudizio subito da tali divieti per le associazioni di categoria di distribuzione bevande che hanno impugnato la stessa.

Posto quanto sopra, tuttavia, c'ho che rileva maggiormente nella vicenda che interessa è che la suddetta ordinanza balneare *“invoca quale base giuridica dei disposti divieti di utilizzo prevalentemente la sopravvenuta direttiva UE 2019/904 del Parlamento europeo e del consiglio”* il cui termine di recepimento è fissato al 3 luglio 2021.

Ebbene, i giudici amministrativi alla luce di plurime considerazioni in ordine alla legittimità di un tale provvedimento - nell'ambito del riparto delle competenze tra Stato e Regioni - hanno accolto l'istanza cautelare sospendendo, per l'effetto, l'ordinanza balneare opposta.

Ed invero, seppur è indubbia la competenza regionale a regolamentare l'uso *“delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative, mediante ordinanze amministrative”* come previsto dalla legislazione regionale (articolo 6, comma 1, lettera b), della legge regionale 10 aprile 2015, n. 17<sup>2</sup> è apparso necessario ai giudici amministrativi valutare l'opportunità di un provvedimento come quello emesso sulla base della Direttiva Plastiche.

Nel merito, infatti, la tutela ambientale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione costituisce materia di legislazione esclusiva dello Stato e, pertanto, necessiterebbe di misure di recepimento spettanti allo Stato. Ebbene, per il caso di specie si è ancora in attesa di misure di attuazione della direttiva anche alla luce del fatto che quest'ultime costituiscono scelte di politica ambientale statale che non sembrano, per

Sui limiti di competenza legislativa della Direttiva Plastiche

- 1 Determinazione del dirigente sezione demanio e patrimonio 5 aprile 2019 n. 251 pubblicata sul BUR Regione Puglia il 11 aprile 2019 n. 39.
- 2 Art. 6 (Ripartizione delle funzioni amministrative) della Legge Regionale 10 aprile 2015 n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa): *“1. La Regione esercita le seguenti funzioni amministrative che necessitano di unitario esercizio a livello regionale:*
  - a) *programmazione, indirizzo e coordinamento generale;*
  - b) *disciplina dell'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, mediante ordinanze amministrative;*
  - c) *monitoraggio della gestione del Sistema informativo del demanio (SID);*
  - d) *emanazione di linee guida ai fini dell'esercizio delle funzioni conferite con la presente legge;*
  - e) *rilascio della concessione di beni demaniali richiesti nell'uso del comune medesimo;*
  - f) *esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 4, comma 8;*
  - g) *Osservatorio regionale delle coste al fine della conservazione, valorizzazione e pianificazione dell'uso del bene demaniale marittimo;*
  - h) *rilascio di concessioni demaniali marittime per la realizzazione di opere di ingegneria costiera;*
  - i) *nulla osta ai fini della consegna, ai sensi dell'articolo 34 del Codice della navigazione.*
2. *L'espletamento delle attività di cui al comma 1 è assicurato dal Servizio regionale competente.*
3. *È conferito ai comuni costieri l'esercizio di tutte le funzioni amministrative relative alla materia del demanio marittimo, fatte salve quelle espressamente individuate dal comma 1.*
4. *Le funzioni previste dal comma 3 possono essere esercitate dai comuni costieri in forma singola o associata”.*

## ORDINANZE

di Giulia Todini

i giudici amministrativi, lasciare spazio alla regione (a livello legislativo piuttosto che direttamente nell'esercizio delle funzioni amministrative) di ottenere *“la possibilità che leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117 Cost. possano assumere tra i pochi scopi anche finalità di tutela ambientale”*.

Con ciò a dire che la materia ambientale costituisce a tutti gli effetti materia ad esclusivo appannaggio statale che non consente margini di intervento regionale a livello legislativo in quanto ciò inciderebbe direttamente sulla *“tutela della concorrenza”*.

Infine, affermano i giudici amministrativi *“non può predicarsi alcun effetto diretto della direttiva sia perché non possiede le caratteristiche per ritenerla self-executing (secondo la pacifica giurisprudenza della Corte di giustizia, in questo caso, la norma dovrebbe essere chiara, precisa e suscettibile di applicazione immediata, dunque non condizionata da un provvedimento formale dell'autorità nazionale) sia perché tale effetto consegue solitamente all'inadempimento dello Stato membro”* che, come si ribadisce, ancora non appare configurabile non essendo spirati i tempi di recepimento.

In definitiva, per tutto quanto sopra in via cautelare il TAR Puglia ha accolto l'istanza sospendendo l'ordinanza balneare e fissando la trattazione nel merito all'udienza del 19 febbraio 2020.

\*\*\*

## 2. Decreto monocratico del Consiglio di Stato IV Sez. 6 agosto 2019 n. 4032

La questione, tuttavia, prima ancora di essere affrontata nel merito è stata nuovamente sottoposta all'attenzione dei giudici amministrativi.

Ed invero, la Regione Puglia a seguito della pronuncia in commento ha presentato ricorso in appello al Consiglio di Stato per la riforma della ordinanza cautelare emessa in primo grado.

Ebbene, l'organo supremo è intervenuto con decreto monocratico<sup>3</sup> sospendendo l'efficacia dell'ordinanza TAR Puglia riportando così di fatto in vigore l'ordinanza balneare 2019 della regione originariamente opposta.

A tal proposito appare necessario, quindi, individuare le motivazioni alla base della decisione del giudice di appello.

Premesse, infatti, le considerazioni avanzate dai giudici di primo grado in merito al mancato rico-

noscimento costituzionale del potere regionale di legiferare in materia ambientale e, dunque, al mancato fondamento legislativo della ordinanza emessa, il Consiglio di Stato ne ha, invece, riconosciuto il fondamento normativo nella disposizione legislativa regionale richiamata con precedente motivazione.

Nello specifico, infatti, l'art. 6 della legge regionale n. 17/2015 prevede che *“la Regione ...disciplina l'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative, mediante ordinanze amministrative”*.

Pertanto, l'ordinanza opposta fondandosi su un interesse pubblico di settore – ovvero quello relativo ad una sicura, ordinata e civile fruizione del demanio marittimo – si presenta legittimamente e correttamente emanata.

Ed invero, nel merito l'ordinanza balneare emessa rispetta i limiti di disciplina consentitigli con legge regionale relativamente alla normazione diretta del demanio marittimo e delle strutture balneari in concessione insistenti sul medesimo così come previsto dall'art. 105 del D. Lgs. n. 112 del 1998<sup>4</sup>.

Ancor più, sostiene ancora il giudice supremo l'ordinanza risulta legittima poiché le Regioni nell'ambito delle materie rientranti nella propria competenza possono dettare disposizioni che indirettamente determinino standard di tutela ambientale più elevati di quelli fissati da norme statali.

Pertanto, essendo l'ordinanza balneare giuridicamente fondata sulla legge regionale e non evidenziando elementi di contrasto con la disciplina europea della Direttiva Plastiche il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare della Regione Puglia sospendendo l'esecutività del TAR Puglia n. 315/2019.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

La partita tra Stato e Regioni per le competenze in materia di ordinanze *plastic-free* appare, dunque, non essere ancora chiusa.

Ed invero, se da un lato la materia ambientale è rimessa alla legislazione statale, dall'altro, non se ne nega un interesse trasversale in materie la cui competenza non risulta ad esclusivo appannaggio dello Stato sulle quali, tra l'altro, attualmente è riposta la massima attenzione da parte di organi ed istituzioni. Ciò che si spera, invero, è di evitare che questi provvedimenti – strettamente relegati nei confini territo-

3 Decreto monocratico del Consiglio di Stato IV Sez. 6 agosto 2019 n. 4032.

4 Art. 105 (Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali) D. Lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”*.

di Giulia Todini

ORDINANZE

riali di emanazione - creino solo confusione nei cittadini e negli operatori commerciali.

Pertanto, anche alla luce dell'avvicinarsi della scadenza dei termini di recepimento della Direttiva Plastiche e delle eventuali ulteriori analoghe impugna-

zioni di ordinanze *plastic-free* su tutto il territorio nazionale non possono che attendersi gli sviluppi della vicenda con le pronunce dei giudici amministrativi nel merito dell'udienza già fissata al 19 febbraio 2020.

## NUOVI PACCHETTI ANCORA PIÙ CONVENIENTI

# TUTTO RINNOVATO



## All In One · All In One MAXI · 10 Ticket

### ALL IN ONE

- Abbonamento annuale web ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Collana *I Quaderni sui Rifiuti* formato web;
- 10 videolezioni a scelta tra le disponibili;
- 10 accessi ai *Webinar* in programma\*;
- Newsletter annuale a scelta tra le sei disponibili (*Digesta*; *Servizio Idrico*; *ODV*; *Appalti*; *Terzo Settore*; *Appalti*, *Terzo Settore*, *Rifiuti ed Economia Circolare*).

### ALL IN ONE MAXI

- Abbonamento annuale web+cartaceo ad *Ambiente Legale Digesta*;
- Collana *I Quaderni sui Rifiuti* formato web;
- Open access retroattivo web su tutti i numeri *Ambiente Legale Digesta*;
- TUTTE le videolezioni sulla Gestione dei Rifiuti;
- Open access a TUTTI i *Webinar*\*;
- Newsletter annuale a scelta tra le sei disponibili (*Digesta*; *Servizio Idrico*; *ODV*; *Appalti*; *Terzo Settore*; *Appalti*, *Terzo Settore*, *Rifiuti ed Economia Circolare*).

### 10 TICKET

Scegli i tuoi 10 **Webinar** e partecipa. Ambiente Legale offre la possibilità unica di acquistare 10 Ticket per partecipare ai webinar più adatti alle tue esigenze.

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

Sui limiti di competenza  
legislativa della Direttiva Plastiche

# “ Trasporto illecito di rifiuti e particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.: quando può essere applicata la causa di non punibilità? ”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

Trasporto illecito di rifiuti e particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.

## ABSTRACT

Il reato di trasporto illecito di rifiuti ex art. 256, comma 1 del TUA, è un reato istantaneo che si perfeziona con una singola condotta tipica e per cui è sufficiente, dunque, una condotta “*occasionale*”.

Ma l'occasionalità della condotta da quali elementi si desume? E se la condotta non è riconosciuta come occasionale, si può invocare la causa di esclusione della punibilità della particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.?

A tali interrogativi ha recentemente risposto la Corte di Cassazione nella sent. n. 38753 del 2019.

Nel caso in esame, a due soggetti privati imputati per trasporto illecito di rifiuti, il Tribunale di primo grado non ha concesso la causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis basando la propria decisione sul carattere della non occasionalità della condotta.

Tuttavia, la Corte di Cassazione, non si è trovata d'accordo con il giudice di merito la cui statuizione è stata criticata non solo per l'esclusione dell'art. 131-bis c.p.

## IN SINTESI

- La Corte di Cassazione nella sentenza n. 38753 del 2019, è stata chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla fattispecie di reato del trasporto illecito di rifiuti ex art. 256 TUA;
- nel caso di specie due soggetti privati condannati per aver trasportato “*materiale ferroso*” senza autorizzazione, proponevano ricorso contestando: da un lato l'insufficienza di elementi addotti dal giudice di merito per la qualificazione del materiale trasportato come rifiuto;
- dall'altro la mancata applicazione della causa di non punibilità ex art. 131-bis c.p.;
- gli Ermellini, al fine di risolvere la controversia hanno fondato la propria decisione sull'art. 183, comma 1 lett. a) del TUA sulla definizione di rifiuto e sul rapporto fra il concetto di “*occasionalità*” della condotta e particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.

di Greta Catini

TRASPORTO

## 1. Il fatto

La Corte di Cassazione, come anticipato nelle premesse, è stata chiamata a pronunciarsi<sup>1</sup> nuovamente sulla fattispecie di reato di cui all'art. 256<sup>2</sup> comma 1 del TUA relativa al trasporto illecito di rifiuti.

Nella controversia in esame, infatti, due soggetti privati venivano accusati di aver posto in essere la fattispecie criminosa di cui sopra in quanto, in concorso tra loro, trasportavano all'interno di un autocarro del materiale ferroso, senza la apposita autorizzazione.

Il Tribunale di Catanzaro, rilevando gli elementi tipici per la configurazione del reato *ex art.* 256 comma 1 del TUA nel trasporto senza autorizzazione di **materiale ferroso** da considerarsi come **rifiuto**, condannava gli stessi a 4.000 euro di ammenda con la concessione della sospensione condizionale della pena e delle attenuanti generiche e l'esclusione, invece, della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis c.p. relativa alla particolare tenuità del fatto, a causa della **non occasionalità** della condotta rilevata dal giudice nel possesso dell'autocarro e del trasporto non autorizzato.

I condannati, tuttavia, contro la sentenza del giudice di merito, proponevano ricorso in Cassazione sostenendo i seguenti motivi:

- l'insufficiente motivazione del Tribunale nel classificare il **materiale trasportato come rifiuto** data la mancanza di elementi sia qualitativi che quantitativi a sostegno di tale affermazione;
- l'illogicità della mancata applicazione della causa di non punibilità *ex art.* 131-bis c.p. data l'insussistenza sia di elementi da cui desumere la **non occasionalità** della condotta sia di elementi idonei ad escludere la particolare tenuità del fatto.

La Corte di Cassazione, di fronte ai suddetti motivi di ricorso, ha provveduto dapprima alla disamina delle norme in materia di qualificazione dei rifiuti, per poi concentrarsi sul concetto di "occasionalità della condotta" in rapporto con le condizioni richieste dall'art. 131-bis c.p. per la particolare tenuità del

fatto.

Al fine di comprendere, quindi, la decisione della Suprema Corte rispetto ai motivi addotti dalla difesa, non resta che seguire passo per passo l'analisi delle norme sulle quali la stessa si è basata per poi analizzare il relativo percorso di ragionamento effettuato.

\*\*\*

## 2. La decisione della corte di cassazione

### 2.1. La classificazione del materiale oggetto del trasporto come "rifiuto"

Nella disamina del primo motivo di impugnazione presentato dai ricorrenti, relativo alla insufficienza di motivazione da parte del Tribunale di primo grado nel classificare il materiale trasportato come "**rifiuto**", la Corte di Cassazione ha preso le mosse da quella che è la fonte normativa per eccellenza in materia ovvero dall'art 183 (*definizioni*), lett.a) del TUA.

Come ha correttamente ricordato la Corte, infatti, l'art. 183 lett.a) del TUA detta una definizione ben precisa di rifiuto dalla quale non si può prescindere per la classificazione di un determinato materiale in tal senso e sulla quale è bene soffermarsi prima di arrivare a spiegare il perché la motivazione della sentenza di primo grado nella controversia in commento è carente dal punto di vista della qualificazione del materiale ferroso come rifiuto.

Ai sensi della sopra citata norma, infatti, si definisce rifiuto "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*".

L'articolo in questione, pertanto, richiede l'avverarsi di una duplice condizione, affinché una determinata sostanza/oggetto possa considerarsi rifiuto, ovvero:

- **un elemento oggettivo:** in virtù del quale può essere considerato rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto;
- **un elemento soggettivo:** che richiede la volontà del detentore di disfarsi della cosa/sostanza in suo possesso, ovvero un obbligo specifico che limiti la sua volontà<sup>3</sup>.

Trasporto illecito di rifiuti e particolare tenuità del fatto *ex art.* 131-bis c.p.

1 Cfr. Cass. Pen. Sez III, sent. del 20 settembre 2019, n.38753.

2 Art. 256 (*Attività di gestione dei rifiuti non autorizzata*) comma 1 del TUA: "*Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito:*

a) *con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;*  
b) *con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi*".

3 D. Carissimi, in *La gestione dei rifiuti della manutenzione del verde*, in *Quaderni sui rifiuti n.4*, Ambiente Legale,

## TRASPORTO

di Greta Catini

L'elemento soggettivo, invero, è quello che pone più problemi interpretativi in quanto il termine **disfarsi** sul quale si basa è inteso in una triplice accezione e precisamente:

- “**si disfi**”, per cui si intende una **condotta oggettiva volontaria**, in quanto il produttore/detentore si disfa materialmente della sostanza o dell'oggetto in quanto non ha alcun interesse al riutilizzo della stessa;
- “**abbia l'obbligo di disfarsi**”, per cui si intende il dovere di disfarsi imposto da una fonte normativa e/o regolamentare o da un provvedimento della Pubblica Amministrazione, i quali impongono di **eliminare** quel residuo, con ciò coartando la libertà e l'autonomia del produttore nel riutilizzo del medesimo scarto, realizzandosi, quindi, in questa ipotesi caratteri sostanzialmente oggettivi e predeterminati;
- “**abbia l'intenzione di disfarsi**”, che presuppone una indagine relativa all'elemento psicologico della condotta per cui è compito dell'interprete (le autorità di controllo prima ed il giudice poi) valutare il comportamento del soggetto detentore rispetto al materiale in questione, ovvero valutare *se nella sua condotta sia riscontrabile, in atto o in potenza, il concetto di disfarsene in ragione del quale è legittimo attribuire a determinati beni la nozione di rifiuto*<sup>4</sup>.

Tralasciando in tale sede tutte le pronunce giurisprudenziali che hanno portato a tale definizione di “**rifiuto**”, con particolare riguardo all'elemento psicologico dell'intenzione di **disfarsi**<sup>5</sup>, appare chiaro che non vi è un elenco di riferimento per qualificare determinati materiali come rifiuti<sup>6</sup> ma che potenzialmente tutte le sostanze o materiali possono esserlo se ciò è desumibile dalla condotta del detentore degli stessi che si disfa o ha l'obbligo o intende disfarsi di quegli oggetti, connotandoli come **rifiuti**.

Applicando, quindi, tali premesse al nostro caso di specie che ha visto condannati due soggetti privati per il reato di cui all'art. 256 comma 1 del TUA per aver trasportato “**materiale ferroso**” senza la prescritta autorizzazione, si può ben capire perché i

ricorrenti abbiano lamentato il vizio di motivazione della sentenza nella parte in cui il “**materiale ferroso**” oggetto del trasporto sia stato qualificato come **rifiuto**.

Come si evince dalla pronuncia della Cassazione, infatti, “*il Tribunale di Catanzaro ha attribuito, in assenza di qualsiasi motivazione, la qualifica di rifiuto agli oggetti che i due imputati stavano trasportando con l'autocarro di proprietà del (omissis) al momento in cui questo fu fermato da agenti della Polizia stradale di Catanzaro, affermando, in termini assertivi e del tutto autoreferenziali, che sulla natura di tali oggetti, si tratta di materiale ferroso, non sussisteva dubbio alcuno.*”

La Corte, inoltre, continua affermando che: “*tenuto conto che la quantità e la qualità di tale materiale non risulta neppure essere stata descritta nel capo di imputazione contestato ai due prevenuti e che la qualifica di rifiuto ha un contenuto normativo ben specifico, posto che, secondo la previsione di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, comma 1, lett. a), deve intendersi per rifiuto “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”, sarebbe stato onere del Tribunale, considerata anche la non puntuale indicazione contenuta nel capo di imputazione, fornire degli elementi descrittivi del “materiale ferroso” trasportato dai ricorrenti, tale da far ritenere, anche sulla base di una valutazione di mera accettabilità sociale, che il materiale in questione avesse le caratteristiche per essere considerato un rifiuto, posto che, evidentemente, tale qualifica non può essere inferita sulla sola base della assolutamente generica indicazione che si trattava di “materiale ferroso”.*”

La carenza nella motivazione del giudice di merito, pertanto, appare evidente, nella sentenza di primo grado e, ancora prima, nell'imputazione, non vi è stata alcuna valutazione, per la classificazione del materiale ferroso trasportato come rifiuto, in merito ai criteri di cui all'art. 183 del TUA e nessuna analisi rispetto al comportamento tenuto dai due imputati in relazione al concetto del “**disfarsi**” posto dalla suddetta norma alla base della definizione di rifiuto. Tale mancanza, pertanto, ha indotto la Corte di Cassazione a ritenere fondata la tesi difensiva prospetta-

2016.

4 TAR Piemonte Sez. II n. 1303 del 4 dicembre 2017.

5 Per un approfondimento sul punto si veda G. Catini, “La definizione di rifiuto dal DPR del 1982 all'attuale art.183 del TUA” in Ambiente Legale Digesta Maggio-Giugno 2018.

6 Secondo la prima versione della definizione di rifiuto, contenuta nel Testo Unico ambientale all'art. 183 lett. a) per rifiuto si intendeva: “*qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*”. Tuttavia, il tentativo del Legislatore di prevedere un elenco di rifiuti di riferimento fallì nel giro di poco tempo a seguito della direttiva 2008/98/CEE in materia di rifiuti e del D.Lgs. del 3 dicembre 2010, n.205 di recepimento della suddetta direttiva. G. Catini, “La definizione di rifiuto dal DPR del 1982 all'attuale art.183 del TUA”, cit.

di Greta Catini

TRASPORTO

ta dagli imputati sul punto e, quindi, ad accogliere il primo motivo di ricorso presentato.

\*

## 2.2. La non occasionalità della condotta e l'esclusione della particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.

La Suprema Corte, quindi, dopo aver accolto il motivo di ricorso avente per oggetto il vizio di motivazione della sentenza di primo grado nella parte in cui non era stata data alcuna giustificazione circa la qualifica di rifiuto del materiale trasportato, ha valutato il secondo motivo di ricorso inerente all'**esclusione della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-bis c.p.**

Nel caso di specie, infatti, i ricorrenti avevano richiesto in primo grado l'applicazione della suddetta causa di non punibilità.

Il Tribunale di Catanzaro, tuttavia, aveva ritenuto di non dover accogliere tale richiesta in quanto, stando all'orientamento seguito nella sentenza di primo grado, la condotta posta in essere dagli imputati era una condotta **"non occasionale"** e, dunque, ostativa all'applicabilità dell'istituto ex art. 131-bis c.p.

Nello specifico la **"non occasionalità"** della condotta era stata desunta dal giudice di merito dal possesso dell'autocarro e dal singolo episodio del trasporto<sup>7</sup>.

Ebbene, anche in riferimento a tale secondo motivo di ricorso la Corte di Cassazione non si è trovata d'accordo con il ragionamento posto in essere dal giudice di primo grado, al quale, in tal caso viene contestato di aver escluso erroneamente l'applicabilità dell'art. 131-bis c.p. sulla base dell'elemento della **"non occasionalità"**.

La Corte di Cassazione, invero, ricorda che il reato di cui all'art. 256, comma 1, del TUA relativo al trasporto illecito di rifiuti è un **reato istantaneo e non abituale**, per la cui realizzazione è sufficiente **una singola condotta tipica** e l'eventuale occasionalità della condotta, pertanto, caratteristica che sembrerebbe essere pretesa dai giudici per applicare la causa di non punibilità ex art. 131-bis c.p., potrebbe comportare già di per sé l'irrilevanza penale della fattispecie piuttosto che la particolare tenuità del fatto.

La Corte, infatti afferma che: *"Fare riferimento alla non occasionalità della condotta ai fini della esclusione della particolare tenuità del fatto, in una ipotesi in cui ai prevenuti è stata contestata un solo episodio di trasporto, appare, pertanto, manifestamente*

*illogico posto che siffatta caratteristica, cioè la assoluta occasionalità del trasporto, o comporterebbe la assenza di rilevanza penale della condotta, che è cosa evidentemente diversa dalla particolare tenuità del fatto (al riguardo si veda: Corte di cassazione, Sezione VI penale, 9 febbraio 2016, n. 5254, ove è chiarito che il fatto privo di offensività è penalmente neutro, mentre l'art. 131-bis c.p. si applica alle ipotesi in cui la, pur presente, offensività è talmente esigua da ritenersi irrilevante ai fini della punibilità), ovvero sarebbe riferibile a condotte estranee al reato contestato, sicché non sarebbe giustificata la loro valutazione ai fini della causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis c.p."*

La Corte, inoltre, continua affermando che l'art. 131-bis che ai commi 1 e 3 prevede che: *"Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale. [...]"*

*Il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate"*, ha tipizzato i fatti da cui si può desumere la abitualità della condotta e, di conseguenza, in base ai quali precludere l'applicazione della causa di esclusione della punibilità.

Tali fatti, tuttavia, ai sensi dell'orientamento espresso dalla Suprema Corte, non si rinvencono nella fattispecie contestata.

I giudici di legittimità, infatti, nel corpo della sentenza spiegano che: *"allorché il legislatore ha inteso escludere dal fuoco di tale disposizione il "comportamento abituale" ha, altresì, chiarito che, eccettuate le ipotesi relative ad individui già dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, evidentemente estranea alla presente fattispecie, deve intendersi per abituale il comportamento di chi abbia commesso più reati della stessa indole, sebbene ciascuno di particolare tenuità, ovvero abbia commesso reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, reiterate o abituali."*

*In tali ipotesi l'oggetto della previsione normati-*

Trasporto illecito di rifiuti e particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.

<sup>7</sup> Cfr. T. Giacalone, in *"Trasporto illecito rifiuti disponibilità del mezzo non rende abituale il gestore"*, news del 30 settembre 2019, dal sito [www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it)

## TRASPORTO

di Greta Catini

*va deve intendersi riferito alle condotte di cui alla contestazione di volta in volta elevata nei confronti dell'imputato e non ad altre, eventualmente pregresse, condotte non ricadenti nell'ambito materiale del fatto contestato.*

*Nel caso di specie, invece, il Tribunale catanzarese ha ritenuto ostative alla qualificazione del fatto in termini di particolare tenuità condotte che, per essere estranee alla contestazione, non possono costituire elemento di valutazione al fine di cui sopra”.*

Il ragionamento degli Ermellini, pertanto, appare evidente, nella sentenza di primo grado il giudice di merito ha ritenuto di non dover applicare la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto alla luce di condotte che lo stesso ha ritenuto **abituali e consistenti nel possesso di un autocarro e del singolo episodio del trasporto.**

Ma tali elementi, ai sensi dell'interpretazione data invece dalla Corte di Legittimità, non realizzano una ipotesi di **reato abituale** e, quindi, ostativa all'applicazione dell'art. 131-bis del Codice Penale, bensì sono sufficienti (in concomitanza degli altri elementi tipici della fattispecie criminosa in questione come la qualifica del materiale trasportato come rifiuto) a configurare il **reato istantaneo del trasporto illecito di rifiuti di cui all'art. 256 del TUA rispetto al quale non può essere esclusa l'eventuale applicabilità del 131-bis c.p..**

Posto quanto sopra, pertanto, la Corte di Cassazione ha accolto anche il secondo motivo di ricorso presentato dai ricorrenti ed ha annullato la sentenza impugnata con rinvio al Tribunale di Catanzaro per la rivalutazione della fondatezza della imputazione mossa nei confronti dei condannati.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

L'art. 131-bis c.p. avente per oggetto la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto prevede che la stessa non possa essere applicata in caso di comportamento abituale specificando che per abituale si intende il “*caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate*”.

Ebbene, nel caso della fattispecie criminosa del trasporto illecito di rifiuti di cui all'art. 256 comma 1 del TUA, il singolo episodio di trasporto di rifiuti ed il possesso dell'autocarro mediante il quale la condotta è stata realizzata non configurano dei compor-

tamenti *abituali* e, pertanto, la sussistenza degli stessi non esclude *tout cort* l'applicabilità della causa di esclusione della punibilità di cui all'art. 131-bis c.p. Ai fini della configurazione della suddetta fattispecie di reato, inoltre, deve essere dimostrata chiaramente, con riferimento alla definizione di cui all'art. 183 comma 1 lett. a) del TUA, la natura di rifiuto dei materiali trasportati in quanto, una semplice affermazione in tal senso, priva di fondamenta, da parte dei giudici di merito non è sufficiente a classificare gli stessi come rifiuti.

Trasporto illecito di rifiuti e particolare tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p.

di Giovanna Galassi

TARIFFA

# “ Il costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti: quando e come si tiene conto anche delle risultanze dei fabbisogni standard ”

di GIOVANNA GALASSI

Dott.ssa in Giurisprudenza - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Quando un comune non ha attuato il passaggio alla TARIP e parliamo ancora di TARI, la determinazione della tariffa deve tenere conto anche di un elemento introdotto dalla legge di stabilità 2014: l'incidenza dei fabbisogni standard. Ma cosa sono? Si tratta delle effettive necessità finanziarie di un ente locale, rapportate alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici, venuti alla luce con il passaggio graduale dal criterio del costo storico a quello del costo standard e soggetti ad una evoluzione quanto alla metodologia di calcolo.

Venendo al servizio di gestione dei rifiuti, la considerazione del nuovo elemento non è semplice, tanto che si mobilita il Dipartimento delle Finanze con linee guida ed occorrono alcuni anni per aversi un pieno regime.

Senza avventurarsi in una dissertazione fiscale che esula dalla nostra competenza, al lettore semplici indicazioni sulle problematiche.

## IN SINTESI

- I fabbisogni standard costituiscono il riferimento cui rapportare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni dei comuni, città metropolitane e province;
- la legge del 5 maggio 2009, n. 42, recante “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*” ha sancito il passaggio dal criterio del costo storico a quello del costo standard;
- il DPCM del 18 aprile 2019 reca “*Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2019*”;
- con la legge di stabilità 2014 nella determinazione dei costi del servizio di gestione dei rifiuti il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard;
- in pratica si rinvia l'introduzione del nuovo elemento per svariate difficoltà e solo a decorrere dall'anno 2018, nella determinazione dei costi del servizio rifiuti il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard.

Il costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti

## TARIFFA

di Giovanna Galassi

## 1. I fabbisogni standard

Quando si parla di fabbisogni standard si ricorda il Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216, recante per l'appunto *“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”*.

Possiamo dire che i fabbisogni standard sono le effettive necessità finanziarie di un ente locale, rapportate alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici.

In termini più tecnici, i fabbisogni standard costituiscono il riferimento cui rapportare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni dei comuni, città metropolitane e province. Un coefficiente di riparto esprime, posto pari a 1 il fabbisogno complessivo di uno specifico servizio, la quota di pertinenza di ogni comune<sup>1</sup>.

Unitamente alla capacità fiscale, cioè le risorse di un comune alla stregua delle aliquote standard dei tributi locali, concretizzano il parametro cui rapportare il riparto delle risorse del Fondo di solidarietà comunale tra i comuni delle regioni.

Si tende così al superamento del criterio della spesa storica (cioè l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta di servizi ai cittadini e ricalcolata con l'ausilio delle informazioni raccolte attraverso i questionari), che è considerato causa di inefficienza nella gestione della spesa da parte dei governi locali e d'iniquità nella distribuzione delle risorse lungo il territorio.

Con estrema semplicità, possiamo ricordare che il costo storico si riferisce a quanto storicamente è stato speso. In contrapposizione, il costo standard si riferisce al costo di un determinato servizio nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, nel rispetto di livelli essenziali di prestazione. Il costo standard si può definire sul riferimento della Regione più *“virtuosa”*, cioè quella che presta i servizi ai costi più efficienti di tutte le altre.

Nella determinazione dei costi standard le variabili che entrano in gioco sono svariate: dimensione del territorio dell'ente in rapporto alla loro composizione orografica, sistema infrastrutturale di sostegno, condizioni fisiche e socio-economiche, caratteristiche della popolazione.

La legge del 5 maggio 2009, n. 42, recante *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”* ha

sancito il passaggio dal criterio del costo storico a quello del costo standard.

Il calcolo dei fabbisogni standard, quindi, si basa sulla concezione maturata che la necessità finanziaria di un Ente Locale sia espressione dei servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente.

Il graduale passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard, è in concreto entrato nella sua fase attuativa a partire dal 2015, quando il 20% delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale sono state attribuite sulla base del confronto tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali di ogni ente.

Il d.lgs. del 26 novembre 2010, n. 216 ha conferito a Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE) il compito di predisporre l'impianto metodologico di riferimento in cooperazione e con il supporto scientifico dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, fondazione ANCI (IFEL). Unitamente, si è conferito a SOSE la funzione di monitorare i parametri di riferimento con cadenza annuale unitamente alla revisione almeno triennale dell'intera metodologia. Dal 2016 la supervisione del processo di calcolo è stata affidata alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), istituita con la Legge di stabilità 2016.

Il cambiamento in tema di metodologie di calcolo è accaduto all'indomani del decreto del 29 dicembre 2016, recante *“Adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido”*.

Sarà poi la legge di stabilità 2016<sup>2</sup> a confermare la revisione dei fabbisogni standard relativamente alle seguenti funzioni fondamentali:

- Generali di amministrazione di gestione e di controllo;
- Polizia locale;

1 I fabbisogni standard secondo opencivitas.it: la spending review vista dal basso di Francesco Porcelli, Il Sole 24 Ore del 27 maggio 2015.

2 Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016).

di Giovanna Galassi

TARIFFA

- Istruzione pubblica;
- Campo della viabilità e dei trasporti; `
- Gestione del territorio e dell'ambiente;
- Settore sociale.

Facendo un passo indietro, negli anni 2011 – 2013 si era elaborata una prima metodologia che assumeva quale base dati le informazioni relative alle annualità 2009 e 2010, provenienti sia da fonti ufficiali sia da una serie di questionari predisposti da SOSE e IFEL per mappare il livello e le modalità di gestione dei servizi offerti unitamente alla spesa storica di riferimento.

I fabbisogni standard così determinati sono stati applicati per la prima volta nel 2015.

In seguito, con la legge di stabilità 2016 si sono predisposte due procedure per la revisione dei fabbisogni standard comunali:

- una procedura veloce, ove l'aggiornamento della base dati e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard a metodologie invariate non prevede l'intervento del parlamento;
- l'altra che segue l'iter di approvazione del D.Lgs. n. 216/2010.

Nel 2016 si è avuta una revisione della base dati, seguendo la prima delle due procedure di approvazione.

Così si è assistito ad una revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard e, quindi, all'aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni e delle Regioni a statuto ordinario. I nuovi parametri di spesa dei fabbisogni, congiuntamente alla capacità fiscale, si sono applicati dal 2017 per ripartire il 40 per cento del Fondo di solidarietà comunale.

Per quanto riguarda le province e le città metropolitane con il D.P.C.M. 21 luglio 2017 sono state adottate la nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e i coefficienti di riparto dei fabbisogni per ciascuna provincia e città metropolitana per le funzioni fondamentali.

\*\*\*

## 2. Il D.P.C.M. del 18 aprile 2019 “Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard dei comuni per il 2019”

Il D.P.C.M. del 18 aprile 2019, pubblicato in GU dell'8 giugno scorso, è approvato a metodologie invariate cioè i modelli di riferimento per la stima dei fabbisogni standard sono rimasti invariati e quindi per le regole di calcolo si rimanda interamente alla nota metodologica “Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni” approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 13 settembre 2016 e adottata con il DPCM del 29 dicembre 2016<sup>3</sup>.

I fabbisogni standard sono stati aggiornati con riferimento ai seguenti servizi delle funzioni fondamentali:

- istruzione pubblica (servizi relativi alla scuola dell'infanzia, agli altri ordini di scuola, al trasporto, alla refezione, all'assistenza e trasporto disabili e ad altri servizi complementari come i centri estivi);
- **smaltimento rifiuti** (attività direttamente o indirettamente connesse alla raccolta, alla trasformazione, all'allontanamento, al recupero e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, nonché alla gestione dei rifiuti speciali assimilati agli urbani);
- asili nido (il servizio rivolto alla prima infanzia a favore dei bambini con età compresa `
- tra zero e due anni);
- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (oltre ai servizi generali di amministrazione quelli relativi alla gestione delle entrate tributarie, dell'ufficio tecnico e dell'anagrafe);
- polizia locale (servizi di polizia municipale, commerciale e amministrativa);
- servizi di pubblica utilità (servizi di viabilità, circolazione stradale, illuminazione ` pubblica nonché i servizi di urbanistica, gestione del territorio, protezione civile e di tutela ambientale e del verde pubblico);
- trasporto pubblico locale (TPL) volto a garantire ai cittadini il diritto alla mobilità grazie alla fornitura di ` mezzi di trasporto diversi dai veicoli propri dei cittadini;

Il costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti

3 DPCM del 29 dicembre 2016 - Adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido pubblicato in GU Serie Generale n.44 del 22-02-2017.

## TARIFFA

di Giovanna Galassi

- settore sociale al netto del servizio di Asili nido (servizi sociali).

Il documento è composto di nove capitoli:

- cap.1-8 che illustrano le caratteristiche delle variabili aggiornate per ogni servizio/funzione fondamentale;
- capitolo 9 ove compare un'analisi che misura l'impatto generato dall'aggiornamento delle variabili sul fabbisogno;
- la nota comprende tre appendici: A, ove sono riportati i nuovi valori normalizzati dei prezzi dei fattori produttivi; B, ove viene riportato il questionario; C, ove sono riportati i coefficienti di riparto aggiornati.

\*\*\*

### 3. La TARI e i fabbisogni standard

Veniamo al servizio di gestione dei rifiuti. Quando accade che il costo del servizio si confronta con i fabbisogni standard?

La storia vuole che ad un certo momento questi fabbisogni standard fanno ingresso anche nella determinazione dei costi del servizio di gestione dei rifiuti, anzi è obbligatorio avvalersi (anche) delle risultanze dei fabbisogni standard.

È con l'articolo 1, comma 653, della legge di stabilità 2014<sup>4</sup> che si dice *“A partire dal 2016, nella determinazione dei costi di cui al comma 654, il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard”*.

Parliamo della Tari, la tassa sui rifiuti di cui all'art. 1, commi 639 e seguenti della legge 27 dicembre 2013, n. 147 che finanzia i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Ai sensi del comma 654 *“in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente”*.

In pratica il consiglio comunale, entro il termine

fissato per l'approvazione del bilancio di previsione, delibera le tariffe TARI in conformità al piano finanziario che, a norma del comma 683, deve essere redatto dal soggetto che svolge il servizio di gestione dei rifiuti e deve essere approvato dal consiglio comunale stesso<sup>5</sup>.

Passando al piano pratico, si verifica, tuttavia, la puntuale complessità.

La previsione normativa è un vespaio di perplessità e difficoltà. Tanto per dirne una, dal tenore letterale pareva riferita solo ai comuni e non anche alle altre autorità competenti in base alle leggi in materia, tenute ad approvare il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti ai sensi del comma 682 dell'articolo 1 della legge 147/2013. Tuttavia, il buon senso ha condotto ad escludere una lettura che limitasse la sua applicazione al solo caso dei piani finanziari approvati dai comuni<sup>6</sup>.

L'introduzione di tale nuovo elemento del quale i comuni avrebbero dovuto tenere conto fin dal 2016 per il piano finanziario, è stata, quindi nella difficoltà, procrastinata dalla legge di stabilità 2016<sup>7</sup>, che al comma 27 ha rinviato al 2018 il termine entro il quale i comuni nel determinare i costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti devono avvalersi dei fabbisogni standard. L'articolo in parola ha modificato, infatti, l'art. 1 della legge di stabilità 2014, prevedendo: *“a) al comma 652, terzo periodo, le parole: «per gli anni 2014 e 2015» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017»; b) al comma 653, la parola: «2016» è sostituita dalla seguente: «2018»*.

Problema rinviato. Ma non di tanto. La legge di bilancio 2018 non ha prorogato ulteriormente l'entrata in vigore. A decorrere dall'anno 2018, quindi, si applica il comma 653 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in base al quale *“nella determinazione dei costi”* del servizio rifiuti *“il comune deve avvalersi anche delle risultanze dei fabbisogni standard”*.

Ci si chiede in concreto cosa vuol dire tenere conto dei fabbisogni standard. Significa che i comuni avrebbero potuto approvare piani finanziari predisposti dai gestori, solo se costi non fossero superiori al fabbisogno standard del servizio rifiuti?

Si è detto<sup>8</sup> che pilastro fondamentale fosse la copertura integrale dei costi del servizio, così come recita

4 Legge del 27 dicembre 2013, n. 147 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014).

5 Per una trattazione dettagliata del punto si legge in Ambiente Legale Digesta Settembre-Ottobre 2018 *“Quando si resta con la TARI: le risultanze dei fabbisogni standard e la deroga al metodo normalizzato”*.

6 *“Tari alla prova dei fabbisogni standard”* di S. Baldoni, Il Sole 24 ore del 19 gennaio 2018.

7 Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”*.

8 *Tari alla prova dei fabbisogni standard*, di S. Baldoni, Il Sole 24 Ore, del 19 gennaio 2018.

di Giovanna Galassi

TARIFFA

il comma 654: *“In ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all’articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l’avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente. Si potrebbe ritenere che i Comuni in fase di approvazione dei piani finanziari predisposti dai gestori siano limitati a tenersi in costi che non vadano oltre il fabbisogno standard del servizio rifiuti”*.

Quindi, una tale lettura si doveva escludere, senza considerare il fatto che avrebbe condotto l’amministrazione a scoperti finanziari, che sarebbero gravati impietosamente sui conti del Comune<sup>9</sup>.

Si potrebbe semplicemente dire che la norma non prescrive affatto costi pari ai fabbisogni standard, ma piuttosto di **tenere conto “anche” delle risultanze dei fabbisogni nella quantificazione dei costi**. Perciò si prevede un raffronto tra i costi effettivi riportati nel piano finanziario ed il fabbisogno standard.

A parte ciò, le difficoltà pratiche per gli enti che si confrontano con la norma sono svariate, tanto che il Dipartimento delle Finanze provvede ad emanare *“Linee guida interpretative per l’applicazione del comma 653 dell’art. 1 della Legge n. 147 del 2013”* dell’8 febbraio 2018.

Il 2018 può essere inteso come l’anno della transizione, in attesa della compiuta e consapevole applicazione della norma che avviene nell’anno successivo.

Il Ministero delle finanze chiarisce che **i fabbisogni standard del servizio rifiuti possono rappresentare solo un paradigma di confronto per permettere all’ente locale di valutare l’andamento della gestione del servizio rifiuti**.

Pertanto, non rappresentano l’unico parametro da utilizzare per la determinazione dei costi.

Ecco pronta la soluzione ad una delle problematiche: il comma 653 richiede che il comune prenda in considerazione le risultanze dei fabbisogni standard del servizio raccolta e smaltimento rifiuti e su questa base farà poi convergere sul valore di riferimento eventuali valori di costo effettivo superiori allo standard, che non trovino riscontro in livelli di servizio più elevati. In buona sostanza, **il valore del fabbisogno standard viene confrontato con il costo effettivo di cui al piano finanziario**.

Il Ministero poi chiarisce anche altri punti:

- le risultanze dei fabbisogni standard di cui al comma 653 sono contenute nella *“Tabella 2.6: Stime puntuali OLS dei coefficienti della funzione di costo - Smaltimento rifiuti”* della *“Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni”* del 13 settembre 2016, adottata con il DPCM del 29 dicembre 2016;
- le linee interpretative sono finalizzate ad un ausilio per i comuni nell’applicazione delle risultanze dei fabbisogni standard, onde predisporre il piano finanziario;
- il comma 653 non è applicabile nei confronti dei comuni delle regioni a statuto speciale.

Il fabbisogno standard finale di ogni Comune è il risultato del prodotto di due grandezze:

- il costo standard di riferimento per la gestione di una tonnellata di rifiuti;
- le tonnellate di rifiuti gestiti.
- Il valore così ottenuto viene poi pubblicato sotto forma di coefficiente di riparto.

Altro punto di rilievo è che **le risultanze dei fabbisogni standard non possono corrispondere al fabbisogno standard finale approvato per ogni Comune, ma si fa riferimento al “costo standard” di gestione di una tonnellata di rifiuti**. Le componenti sono quelle della Tabella 2.6, che colgono aspetti statisticamente rilevanti per la differenziazione del costo standard di riferimento sulla base sia delle caratteristiche del servizio offerto sia delle caratteristiche del Comune. Si tratta, in altri termini di un parametro di riferimento<sup>10</sup>.

Le variabili del modello sono state suddivise dalla dottrina in:

- **variabili di contesto** (ex: quota di raccolta differenziata, la distanza dagli impianti di gestione di rifiuti, il prezzo medio comunale della benzina..);
- **variabili relative alla forma di gestione** (diretta, tramite consorzio, unione di comuni, convenzione);
- **variabili territoriali**, alla stregua della regione di appartenenza del comune;
- **variabili che individuano i gruppi omogenei in cui possono classificarsi i comuni**<sup>11</sup>.

Tramite i coefficienti ognuna delle singole variabili incide sul costo standard unitario dei rifiuti<sup>12</sup>.

Il costo del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti

<sup>9</sup> *“Tari alla prova dei fabbisogni standard”*, di S. Baldoni, cit.

<sup>10</sup> *“Calcolo autonomo per i fabbisogni standard”* di S. Baldoni, Il Sole 24 ore del 16 febbraio 2018.

<sup>11</sup> *“Calcolo autonomo per i fabbisogni standard”* di S. Baldoni, cit.

<sup>12</sup> *“Calcolo autonomo per i fabbisogni standard”* cit.

# “ Il nuovo reato di cui all’art. 452 terdecies c.p. (omessa bonifica) e l’obbligo di legge ex art. 192 D.Lgs. 152/2006: una prima pronuncia della giurisprudenza di merito ”

di ANGELO CALZONE  
Avvocato

Il nuovo reato di cui  
all’art. 452 terdecies C.P.  
(omessa bonifica)

## ABSTRACT

La fattispecie di reato stigmatizzata dall’ art. 452 terdecies c.p. è norma che trova applicazione con riferimento alla violazione degli obblighi giudiziali conseguenti a condanne (a patteggiamenti) per i delitti ambientali di cui all’ art. 452 duodecies c.p., ovvero alla violazione di una specifica norma di legge a contenuto precettivo che imponga cioè, in una determinata area, un obbligo di bonifica, tale non potendosi certo individuare in quella di cui all’ art. 192 co. 3, D.lgs. 152/2006 indicate nel capo d’imputazione, norma che genericamente fa divieto a chiunque di abbandonare o depositare rifiuti nel suolo e nel sottosuolo, prevedendo in caso di violazione di tali divieti, l’obbligo dei responsabili, di ripristino dello stato dei luoghi, in seguito ad una procedura amministrativa condotta dagli organi preposti al controllo in contraddittorio con i soggetti interessati.

## IN SINTESI

- Il delitto in questione concorre, invero, con la contravvenzione di cui all’art. 257 D.lgs. 157/2006, che presuppone l’esistenza di un progetto di bonifica, non attuato;
- la fattispecie di reato di cui all’ art. 452 terdecies c.p. è norma che trova applicazione con riferimento alla violazione degli obblighi giudiziali conseguenti a condanne (o a patteggiamenti) per i delitti ambientali di cui all’art. 452 duodecies c.p., ovvero alla violazione di una specifica norma di legge a contenuto precettivo che imponga cioè, in una determinata area, un obbligo di bonifica, tale non potendosi certo individuare in quella di cui all’ art. 192 co. 3, D.lgs. 152/2006;
- l’inosservanza dell’ordine di ripristino dello stato dei luoghi previsto dall’ art. 192 cit. costituisce un reato contravvenzionale e impedisce l’applicazione dell’art. 452 terdecies, che richiede come reato fondante gli obblighi di bonifica un delitto ambientale e non una contravvenzione.

di Angelo Calzone

SANZIONI

*“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000.”* così recita l'art. 452 terdecies C.P., inserito nel codice penale dall'art. 1, comma 1, L. 22 maggio 2015, n. 68, che ha inserito l'intero Titolo VI-bis, a decorrere dal 29 maggio 2015.

Il delitto in questione concorre, invero, con la contravvenzione di cui all'art. 257 d.lgs. 157/2006. Anche in questo caso la norma inizia con l'incipit *“salvo che il fatto non costituisca più grave reato”* ma prosegue *“chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti.”*

La differenza principale tra le due ipotesi di reato oltre alla natura delittuosa del primo reato rispetto a quella contravvenzionale del secondo (punibile, pertanto, sia dal dolo quanto dalla colpa), sta nella circostanza che la condotta omissiva punita dalla fattispecie, contenuta nel T.U.A., presuppone l'esistenza di un progetto di bonifica, approvato dall'autorità competente (quale condizione di punibilità), al quale non sia seguita la bonifica del sito inquinato. Inoltre, mentre l'obbligo giuridico di procedere alla bonifica nasce - per l'ipotesi di cui all'art. 257 TUA -, se non da un reato quanto meno da un'attività pericolosa (inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque con superamento delle soglie di rischio), nel caso di cui all'art. 452 terdecies, tale norma trova applicazione nei casi in cui il soggetto agente è obbligato, **per legge o perché destinatario di un provvedimento del giudice ovvero di una autorità amministrativa.**

La condotta omissiva, peraltro, non riguarda soltanto le operazioni di bonifica nel significato di cui all'art. 240 T.U.A. ossia *“l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)...* (dubbio e se debbano essere ricomprese anche le varie misure di prevenzione e di sicurezza previste dall'art. 242 T.U.A) ma anche il c.d. ripristino o il recupero dello stato dei luoghi, concetti quest'ultimi che occorre mutuare sempre dalla legislazione ambientale.

A quale definizione di ripristino o recupero dello stato dei luoghi fa riferimento la norma lo ricaviamo

dall'art. 452 duodecies che rimanda alle disposizioni di cui al titolo II della parte sesta del T.U.A. laddove all'art 302, n. 9, per ripristino”, anche “naturale”, si considera: *nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale. In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati”.* Circa il recupero, invece, la nozione ricavabile dal codice dell'ambiente attiene più che altro alla possibilità di compiere delle operazioni sui rifiuti che consentano agli stessi di “svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali.” (art. 183, lett. t), per cui occorre necessariamente rifarsi a quanto previsto dal l'art. 5 del D.M. 5 febbraio 1998 *“Le attività di recupero ambientale individuate nell'allegato 1 consistono nella restituzione di aree degradate ad usi produttivi o sociali attraverso rimodellamenti morfologici...”*.

Quindi in ossequio al principio di tassatività a cui informato il diritto penale sono solo questi gli interventi di ripristino o recupero dello stato dei luoghi, la cui omissione comporta l'integrazione del reato di cui si dibatte. **Per quanto riguarda, invece, la condotta basata sull'inosservanza dell'obbligo di bonifica derivante dalla legge o da provvedimenti dell'autorità, non mancano coloro che sostengono che il reato in parola possa ritenersi integrato anche in caso d'inottemperanza all'ordine di ripristino dello stato dei luoghi, contenuto nell'ordinanza emessa dal sindaco, in base a quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 192 D. Lgs 152/06, secondo cui chiunque viola i divieti relativi all'abbandono di rifiuti “è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”.** Precetto cui si riconnette la sanzione prevista dall'art. 255, comma 3, secondo il quale *“ chiunque non ottempera all'ordinanza del sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3 ..... è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno”.* Il nuovo reato di “ omessa bonifica” non si

Il nuovo reato di cui all'art. 452 terdecies C.P. (omessa bonifica)

## SANZIONI

di Angelo Calzone

configurerebbe, però, a carico dei destinatari dell'ordinanza - che in caso d'inottemperanza sono puniti con sanzione (contravvenzionale) - , ma a carico del sindaco, in caso di sua inerzia. Se il privato non ottempera, deve provvedere ("dispone....") il sindaco rifacendosi sull'inadempiente, se anche il sindaco non provvede, potrebbe trattarsi di **inadempienza ad obbligo di ripristino dello stato dei luoghi previsto dalla legge** (EcodeIitti. Se la città è sporca, il sindaco può rispondere del delitto di omessa bonifica? In lexambiente del 5.1.2018 di Gianfranco Amendola; v. anche Antonio Di Tullio D'Elisiis Nuovi reati Ambientali e le strategie difensive, Maggioli editore).

Questa tesi non è unanimemente condivisa. Esiste, invero, una pronuncia della giurisprudenza di merito sul punto che, a nostro sommo avviso, vale la pena citare: è quella del G.U.P. presso il Tribunale Penale di Vibo Valentia (sent. N. 38/19). La vicenda vede imputato il responsabile dell'ufficio tecnico di un comune che, secondo l'ipotesi accusatoria, **pur essendovi obbligato per legge, ai sensi dell'art.192 c.3 dlgs, non aveva provveduto alla bonifica, al recupero, al ripristino dello stato dei luoghi relativamente al sito di una discarica**. In disparte la circostanza relativa alla competenza del responsabile dell'ufficio tecnico ad emettere o eseguire un'ordinanza sindacale, quello che ci sembra interessante dal punto di vista dell'esegesi del nuovo reato di cui all'art. 452 terdecies ambientale è quanto scrive il Giudice in ordine alla configurabilità del reato in questione, in caso d'inosservanza dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi, derivante dall'art. 192 dlgs T.U. ambientale. Scrive il Giudice: *"in punto di diritto, va evidenziata come la fattispecie di reato stigmatizzata dall'art. 452 terdecies c.p. è norma che trova applicazione nei casi in cui il destinatario di un provvedimento dell'autorità amministrativa ovvero del giudice o di una precisa norma di legge che imponga la bonifica di una data area, non vi provveda. È dunque norma che trova applicazione con riferimento alla violazione degli obblighi giudiziali conseguenti a condanne (a patteggiamenti) per i delitti ambientali di cui all'art. 452 duodecies c.p., ovvero alla violazione di una specifica norma di legge a contenuto precettivo che imponga cioè, in una determinata area, un obbligo di bonifica, tale non potendosi certo individuare in quella di cui all'art. 192 co. 3, D.lgs. 152/2006 indicate nel capo d'imputazione, norma che genericamente fa divieto a chiunque di abbandonare o depositare rifiuti nel suolo e nel sottosuolo, prevedendo in caso di violazione di tali divieti, l'obbligo dei responsabili, di ripristino dello stato dei luoghi, in seguito ad una procedura amministrativa condotta dagli organi preposti al controllo in contraddittorio con i soggetti interessati. La violazione delle nor-*

*me di cui agli art. 192 e ss D.lgs152/2006 comporta l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui agli artt. 255 – 256 del dlgs cit..*

*Il reato omissivo di cui all'art. 452 terdecies concorre peraltro con la fattispecie contravvenzionale di cui all'art.257 T.U. ambientale ne consegue che, in virtù della clausola di riserva posta nell'incipit di entrambe le norme" salvo che il fatto non costituisca più grave reato", deve ritenersi che mentre l'art. 452 terdecies c.p. trova applicazione nelle ipotesi in cui il reato fondante gli obblighi di bonifica sia un delitto ambientale, per converso, l'ambito di applicazione dell'art. 257 T.U. ambientale, è circoscritto alle ipotesi in cui il reato fondante gli obblighi di bonifica sia un illecito contravvenzionale (cfr.co. 3 art. 257 T.U. ambiente).*

In sintesi, secondo il Giudicante, perché si possa rientrare nell'ipotesi di reato di cui all'art. 452 terdecies è necessaria **la violazione di una norma di legge a contenuto precettivo che imponga direttamente un obbligo di bonifica**. Poiché, invece, l'art. 192, 3 comma, dlgs 152/2006 non fa altro che prevedere l'apertura di un procedimento amministrativo, connotato dal contraddittorio tra le parti, che può culminare in un'ordinanza sindacale, **non può certo ritenersi norma a contenuto precettivo**.

Ma vi è di più. Secondo il Giudice dell'Udienza Preliminare il fatto che l'inosservanza dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi previsto dall'art. 192 cit. costituisca un reato contravvenzionale impedisce l'applicazione dell'art. 452 terdecies, che richiede come reato fondante gli obblighi di bonifica un delitto ambientale e non una contravvenzione.

Sembra in realtà che il Giudice abbia voluto riprendere la tesi sostenuta da autorevole dottrina e dall'Ufficio del Massimario della Cassazione nella relazione sulla legge n. 68 del 22 maggio 2015, secondo cui: 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.

SE così è, appare evidente anche sotto questo profilo che la violazione dell'art. 192 T.U. ambientale non possa integrare il fatto costitutivo del nuovo "eco delitto" di omessa bonifica.

Il nuovo reato di cui all'art. 452 terdecies C.P. (omessa bonifica)

# 4.

## SOMMARIO

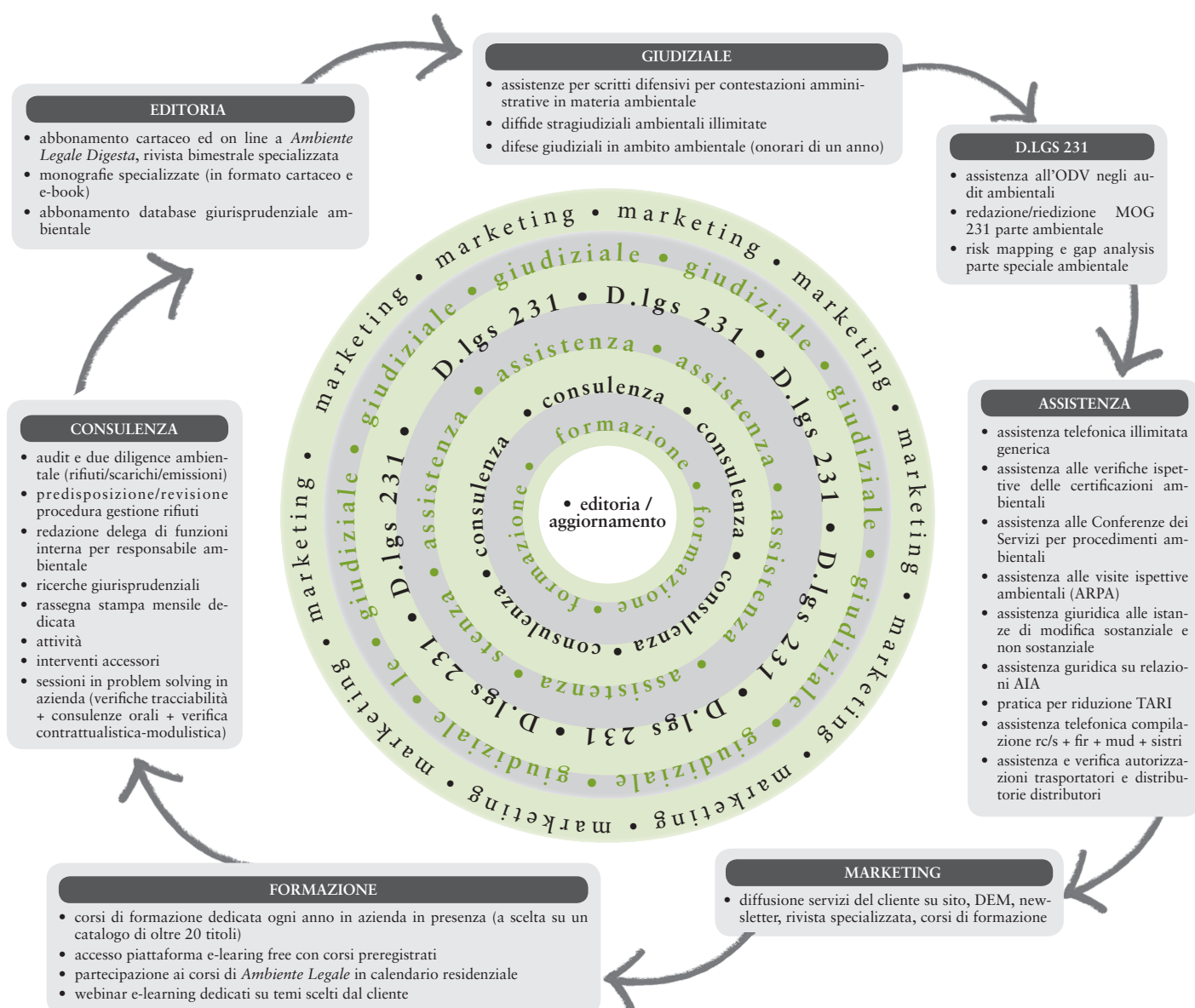
- **4.1. Tribunale**  
a cura di *Giovanna Galassi* ..... 777
  - 4.1.1. Penale ..... 778
  - 4.1.2. Amministrativo ..... 782
  - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 ..... 785
  - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea ..... 786
- **4.2. Il punto sull'Albo**
  - 4.2.5. Il calcolo della popolazione servita dall'appalto e il requisito dell'iscrizione ANGA  
di *Roberta Tomassetti* ..... 792
- **4.3. Quesiti**  
a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* ..... 799
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
  - 4.4.5. L'obbligo di motivazione della sanzione 231  
di *Lucia Giulivi* ..... 822

# Sei un produttore o un gestore di rifiuti?

E HAI BISOGNO DI UN'ASSISTENZA A 360° IN DIRITTO AMBIENTALE?

## CREA LA TUA CONVENZIONE CON NOI

SOLO PER TE tutti i nostri servizi in un unico CONTRATTO per un ANNO ad un PREZZO SPECIALE!



ambiente legale  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

**CARISSIMI**  
STUDIO LEGALE

**ambiente legale**  
RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI  
DIGESTA

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

[www.studiolegalecarissimi.it](http://www.studiolegalecarissimi.it)  
[commerciale@studiolegalecarissimi.it](mailto:commerciale@studiolegalecarissimi.it)

[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

# 4.1.

## SOMMARIO

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| • 4.1.1. Penale .....                                                                                                | 778 |
| • 4.1.1.31. Cass. Pen., Sez. III, del 23 agosto 2019, n. 36367 .....                                                 | 778 |
| • 4.1.1.32. Cass. Pen., Sez. III, del 20 agosto 2019, n. 36256 .....                                                 | 778 |
| • 4.1.1.33. Cass. Pen., Sez. III, del 1 agosto 2019, n. 35189 .....                                                  | 779 |
| • 4.1.1.34. Cass. Pen., Sez. III, del 17 luglio 2019, n. 31310 .....                                                 | 779 |
| • 4.1.1.35. Cass. Pen., Sez. III, del 16 luglio 2019, n. 31213 .....                                                 | 780 |
| • 4.1.1.36. Cass. Pen., Sez. III, dell'8 luglio 2019, n. 29520 .....                                                 | 780 |
| • 4.1.1.37. Cass. Pen., Sez. III, del 27 giugno 2019, n. 28181 .....                                                 | 781 |
| • 4.1.1.38. Cass. Pen., Sez. III, del 27 giugno 2019, n. 28175 .....                                                 | 781 |
| • 4.1.2. Amministrativo .....                                                                                        | 782 |
| • 4.1.2.29. Cons. Stato, Sez. IV, del 3 settembre 2019, n. 6071 .....                                                | 782 |
| • 4.1.2.30. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, del 30 agosto 2019, n. 790 .....                                         | 782 |
| • 4.1.2.31. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, del 29 agosto 2019, n. 787 .....                                         | 783 |
| • 4.1.2.32. Tar Puglia, Bari, ordinanza del 30 luglio 2019, n. 315 .....                                             | 783 |
| • 4.1.2.33. Tar Basilicata, Sez. I, del 10 luglio 2019, n. 601 .....                                                 | 784 |
| • 4.1.2.34. Tar Emilia Romagna, Sez. I, del 24 giugno 2019, n. 177 .....                                             | 784 |
| • 4.1.3. D.Lgs. 231/01 .....                                                                                         | 785 |
| • 4.1.3.13. Cass. Pen., Sez. II, del 2 agosto 2019, n. 35462 .....                                                   | 785 |
| • 4.1.3.14. Cass. Pen., Sez. IV, del 12 luglio 2019, n. 30634 .....                                                  | 785 |
| • 4.1.4. Corte Giustizia Europea .....                                                                               | 786 |
| • 4.1.4.11. Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 29 luglio 2019, causa C-411/17 .....                             | 786 |
| • 4.1.4.12. Corte di giustizia Ue, Sez. IX, dell'11 luglio 2019, causa C-434/18 .....                                | 787 |
| • 4.1.4.13. Corte di giustizia Ue, Sez. X, dell'11 luglio 2019,<br>cause riunite C-180/18, C-286/18 e C-287/18 ..... | 788 |
| • 4.1.4.14. Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 4 luglio 2019, causa C-624/17 .....                                  | 788 |
| • 4.1.4.15. Corte di giustizia Ue, Sez. I, del 26 giugno 2019, causa C-723/17 .....                                  | 789 |

## 4.1.1.31.

## FERTIRRIGAZIONE

Fertirrigazione - Deroga alla disciplina rifiuti.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 23 agosto 2019, n. 36367

La pratica della “*fertirrigazione*”, la cui disciplina si pone in deroga alla normativa sui rifiuti, presuppone l’effettiva utilizzazione agronomica delle sostanze e la compatibilità di condizioni e modalità di utilizzazione delle stesse con tale pratica. Allo stesso tempo, quanto alla fertirrigazione quale presupposto di sottrazione delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti, è stato appunto affermato da questa Corte che la pratica richiede, in primo luogo, l’esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, nonché l’adeguatezza di quantità e qualità degli effluenti e dei tempi e modalità di distribuzione al tipo e fabbisogno delle colture e, in secondo luogo, l’assenza di dati sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione, quali, ad esempio, lo spandimento di liquami lasciati scorrere per caduta a fine ciclo vegetativo.

## 4.1.1.32.

## TRASPORTO

Gestione illecita di rifiuti – Confisca dei mezzi di trasporto.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 20 agosto 2019, n. 36256

Il disposto di cui al comma 4-bis dell’art. 260 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dall’art. 1, comma 3 della legge 22 maggio 2015, n. 68, si applica anche ai fatti precedenti all’entrata in vigore della disposizione anzidetta in quanto, con questa, il legislatore ha normalizzato il principio giurisprudenziale, preesistente alla novella, secondo cui, in tema di gestione illecita di rifiuti, è obbligatoria, ai sensi dell’art. 259 del d.lgs. n. 152 del 2006, la confisca dei mezzi di trasporto impiegati per il traffico illecito di rifiuti di cui al citato art. 260.

Al fine della configurabilità del reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata è sufficiente l'accumulo di rifiuti, per effetto di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto, come nel caso in esame, in deposito, con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato, essendo irrilevante la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo, proprie di una discarica autorizzata.

La permanenza del reato previsto dall'art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, cessa o con il venir meno della situazione di antigiuridicità per rilascio dell'autorizzazione amministrativa, la rimozione dei rifiuti o la bonifica dell'area, o con il sequestro che sottrae al gestore la disponibilità dell'area, o, infine, con la pronuncia della sentenza di primo grado.

## DISCARICA

4.1.1.33.

Discarica non autorizzata – Configurabilità – Cessazione del reato.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 1 agosto 2019, n. 35189

Gli elementi essenziali della fattispecie penale di cui all'art. 255 comma 3 del d.lgs n. 152 del 2006, che punisce *“chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all' articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno”*, sono l'esistenza di un'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, emessa ex art. 192 cit., e la condotta di inottemperanza da parte dei destinatari dell'ordinanza stessa.

Nonostante l'apparenza contraria indotta dal riferimento lessicale a *“chiunque”* si tratta di un reato proprio, che può essere commesso solo dai destinatari formali dell'ordinanza.

Accanto al generale divieto di abbandono dei rifiuti e al correlato obbligo di rimozione in capo a colui che ha proceduto all'abbandono (ed alla posizione del proprietario *“incolpevole”*), si colloca l'ordinanza sindacale di rimozione, smaltimento e ripristino dei luoghi di cui all' art. 192, comma 3.

## SANZIONI

4.1.1.34.

Divieto di abbandono – Art. 255, comma 3 del d.lgs. n. 152/06 – Elementi essenziali.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 17 luglio 2019, n. 31310

4.1.1.35.

## DEFINIZIONI

Natura di rifiuto – Accertamento.

Nell'indagine volta ad accertare la natura di rifiuto si deve evitare di porsi nella sola ottica del cessionario del prodotto, e della valenza economica che allo stesso egli attribuisce. Piuttosto è necessario vagliare il rapporto tra il prodotto medesimo ed il suo produttore e la sussistenza della volontà/necessità di questi di disfarsi del bene.

Altrimenti operando si incorrerebbe in pericolose aree di impunità e condotte oggettivamente integranti una fattispecie di reato ben potrebbero esser dissimulate da accordi – dolosamente preordinati – volti a privare il bene di una particolare qualità, ex se rilevante sotto il profilo penale.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 16 luglio 2019, n. 31213

4.1.1.36.

## SOTTOPRODOTTO

Sottoprodotto – Condizioni.

La mancanza di uno solo dei requisiti di cui all'art. 184-bis è sufficiente ad escludere la qualificabilità del materiale come sottoprodotto.

L'esistenza concreta ed attuale di una successiva e legittima riutilizzazione dei residui è condicio sine qua non della qualificabilità degli stessi come sottoprodotti, essendo ciò un elemento indispensabile, ai fini dell'individuazione di uno scarto di produzione come sottoprodotto.

In particolare, nel caso in esame, la permanenza nell'area di un rilevante e consistente quantitativo di fanghi era incompatibile con la qualificazione degli stessi come sottoprodotti e non come rifiuti, atteso che gli stessi risultavano sostanzialmente ammassati, unitamente a rifiuti eterogenei (oli, batterie, macchinari, calcestruzzo) e perciò difettavano i requisiti richiesti dalle lett. b) e d) dell'art. 184-bis, d. lgs. n. 152 del 2006, secondo cui deve essere *“certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi”* (lett. b) e che *“l'ulteriore utilizzo”* deve essere *“legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana”* (lett. d).

Cass. Pen., Sez. III,  
dell'8 luglio 2019, n. 29520

In materia di terre di rocce e scavo l'orientamento giurisprudenziale ha sempre escluso l'applicabilità della speciale disciplina in presenza di materiali non rappresentati unicamente da terriccio e ghiaia, ma provenienti dalla demolizione di edifici o dal rifacimento di strade e, quindi, contenenti altre sostanze, quali asfalto, calcestruzzo o materiale cementizio o di risulta in genere, plastica o materiale ferroso.

Il Tribunale, nel caso di specie, nel ritenere la sussistenza del fumus del reato contestato, ha adeguatamente evidenziato come, alla luce delle emergenze istruttorie, il materiale trasportato fosse costituito da *“conglomerato assimilabile ad argilla e da residui di tubi di plastica di colore arancione”*.

## TERRE E ROCCE

4.1.1.37.

Terre e rocce - Esclusa l'applicabilità della speciale disciplina in presenza di materiali non rappresentati unicamente da terriccio e ghiaia, ma provenienti dalla demolizione di edifici o dal rifacimento di strade.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 27 giugno 2019, n. 28181

Il contenuto dell'ordine di bonifica va inteso come risanamento del sito inquinato e pertanto è delimitato dai limiti di accettabilità della contaminazione in relazione alla specifica destinazione d'uso e deve avvenire secondo le specifiche norme di cui all'art. 242 e ss. del d.lgs n. 152/2006. Il giudice in definitiva non è libero di modulare liberamente il contenuto degli interventi di bonifica.

La procedura di bonifica dovrà avvenire secondo le procedure previste dal titolo V del d.lgs n. 152/2006, delle quali il Giudice dell'Esecuzione potrà successivamente prendere atto.

Altro discorso deve farsi, invece, quando il Giudice, applicando il principio generale di cui all'art. 165 cod.pen., subordini la sospensione condizionale della pena alla bonifica del sito la bonifica.

In tale caso, la bonifica alla quale subordinare il beneficio penale non sarà necessariamente quella proceduralizzata dal d.lgs. n. 152 del 2006, ma potrà coincidere con quella stabilita concretamente dal giudice per eliminare le conseguenze del danno ambientale prodotto, soggetta al controllo dell'autorità giudiziaria o di un organo tecnico appositamente delegato e che potrà eventualmente essere verificata ex post dal giudice della esecuzione.

## BONIFICA

4.1.1.38.

Ordine di bonifica – Contenuto – Procedura di bonifica.

Cass. Pen., Sez. III,  
del 27 giugno 2019, n. 28175

4.1.2.29.

## AUA

Autorizzazione unica ambientale – Modifica sostanziale.

Cons. Stato, Sez. IV,  
del 3 settembre 2019, n. 6071

Costituisce una “modifica sostanziale” la “modifica che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull’ambiente”.

Ciò che rileva, ai fini della classificazione come “sostanziale” di una “modifica”, è il potenziale incremento, quantitativo o qualitativo, delle “emissioni in atmosfera” rispetto al precedente assetto produttivo. È “sostanziale” la “modifica” che aumenta, quantitativamente o qualitativamente, l’impatto inquinante dello stabilimento rispetto alla situazione pregressa.

4.1.2.30.

## BONIFICA

Proprietario non responsabile della contaminazione – Non può essere destinatario di obblighi di intervento.

Tar Lombardia, Brescia, Sez. I,  
del 30 agosto 2019, n. 790

In capo ai soggetti non responsabili del fatto causativo del potenziale inquinamento non può essere addebitato alcun obbligo di intervento al di fuori dell’invio della comunicazione ex art. 245 e della implementazione di eventuali misure di prevenzione; agli stessi, nondimeno, è riconosciuta una mera facoltà di intervenire spontaneamente nel procedimento per evitare di perdere la proprietà/disponibilità dell’area a seguito dell’esercizio dell’onere reale da parte della P.a.: facoltà che, anche ove manifestata (per l’area in proprietà), tuttavia non può costituire il presupposto per l’emanazione di un obbligo per interventi urgenti e di ripristino anche nelle aree limitrofe.

Il proprietario che non sia responsabile dell’inquinamento, ai sensi dell’art. 245 comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all’art. 240, comma 1, lett. i), ovvero le iniziative per contrastare un evento, un atto o un’omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l’ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia.

L'articolo 41, comma 3, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito dalla legge n. 98/2013) ha novellato le disposizioni in materia di matrici materiali di riporto introdotte dall'art. 3 del D.L. 2/2012, recante interpretazione autentica dell'art. 185 d.lgs. 152/06, prevedendo che costituisce materiale di riporto la *“miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di rinterri”*.

## DEFINIZIONI

4.1.2.31.

Materiali riporto – Definizione.

Tar Lombardia, Brescia,  
Sez. I, del 29 agosto 2019,  
n. 787

La direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 18, è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, avvenuta il 12 giugno 2019 e, dunque, il 2 luglio 2019, ma sul termine di recepimento, l'articolo 17, comma 1, prima parte, dispone che *“Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 3 luglio 2021”*.

La competenza ad adottare le misure di recepimento spetta allo Stato membro e non al Comune. (Nel caso di specie il sindaco aveva disposto con ordinanza che alcune imprese titolari di distributori automatici di cibi e bevande utilizzassero esclusivamente bicchieri, posate, mescolatori, in materiale biodegradabile e compostabile certificato).

## COMPETENZA

4.1.2.32.

Direttiva (UE) 2019/904 sulla  
riduzione dell'incidenza di de-  
terminati prodotti di plastica  
sull'ambiente – Entrata in vigore  
– Competenza al recepimento.

Tar Puglia, Bari, ordinanza  
del 30 luglio 2019, n. 315

4.1.2.33.

VIA

VIA – Acquisizione postuma

La Corte di Giustizia UE con la sentenza 26 luglio 2017, C-196/16 e C-197/16 ha chiarito che l'ordinamento comunitario non osta a che una valutazione di impatto ambientale sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, purché le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti alle ripercussioni future di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione.

Tar Basilicata, Sez. I,  
del 10 luglio 2019, n. 601

4.1.2.34.

RESPONSABILITÀ

Inquinamento – Potenziali responsabili della contaminazione  
– Momento del coinvolgimento.

L'art. 244, comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006 si limita a disporre che *“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”*.

La necessità di un coinvolgimento del potenziale si palesa solo in un secondo tempo come si ricava dai contenuti dell'art. 242, comma 4, laddove prevede che *“entro sei mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla regione i risultati dell'analisi di rischio. La conferenza di servizi convocata dalla regione, a seguito dell'istruttoria svolta in contraddittorio con il soggetto responsabile, cui è dato un preavviso di almeno venti giorni, approva il documento di analisi di rischio entro i sessanta giorni dalla ricezione dello stesso. Tale documento è inviato ai componenti della conferenza di servizi almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza e, in caso di decisione a maggioranza, la delibera di adozione fornisce una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza”*.

Tar Emilia Romagna, Sez. I,  
del 24 giugno 2019, n. 177

In tema di responsabilità amministrativa degli enti per l'illecito di cui al Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, articolo 24, non sussiste violazione del principio del "ne bis in idem" nel caso in cui l'ente venga condannato, in sede penale, alle relative sanzioni amministrative con contestuale confisca per equivalente dei suoi beni in misura pari al profitto conseguito e, in sede contabile, al risarcimento del danno erariale, in quanto tali provvedimenti, pur avendo carattere sanzionatorio, perseguono differenti finalità". Invero, "mentre la confisca viene imposta nell'interesse collettivo e con funzione socialpreventiva, la condanna al risarcimento del danno persegue l'effetto di reintegrare il patrimonio dell'ente pubblico, depauperato dalla condotta criminosa accertata in sede penale". Infatti, "i provvedimenti adottati nelle due distinte sedi giudiziarie hanno natura giuridica differente: la condanna al risarcimento dei danni per responsabilità contabile non è sanzione penale, nemmeno considerata nella sua accezione sostanziale, perché persegue finalità recuperatoria e non ha il carattere afflittivo coesistente alla pena".

**RESPONSABILITÀ**

4.1.3.13.

Responsabilità amministrativa degli enti per l'illecito di cui al Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, articolo 24 - Principio del "ne bis in idem".

Cass. Pen., Sez. II,  
del 2 agosto 2019, n. 35462

Anche nell'ipotesi di c.d. reato degli enti l'interruzione della prescrizione è posta a presidio della tutela della pretesa punitiva dello Stato, sicché il regime non può che essere quello previsto per l'interruzione della prescrizione nei confronti dell'imputato e coincidere con l'emissione della richiesta di rinvio a giudizio, in modo del tutto indipendente dalla sua notificazione.

**RESPONSABILITÀ**

4.1.3.14.

Responsabilità da reato degli enti derivante da reati colposi di evento - Interesse o al vantaggio - Riferimento alla condotta e non all'evento.

Cass. Pen., Sez. IV,  
del 12 luglio 2019, n. 30634

**Direttiva VIA - produzione industriale di energia elettrica di una centrale nucleare non in funzione - Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.**

**Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 29 luglio 2019, causa C-411/17**

1. L'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), primo trattino, l'articolo 2, paragrafo 1, e l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, devono essere interpretati nel senso che la ripresa, per un periodo di quasi dieci anni, della produzione industriale di energia elettrica di una centrale nucleare non in funzione, che abbia l'effetto di rinviare di dieci anni la data inizialmente stabilita dal legislatore nazionale per la sua disattivazione e per la fine della sua attività, e il rinvio, anch'esso di dieci anni, del termine inizialmente previsto da questo medesimo legislatore per la disattivazione e la cessazione della produzione industriale di energia elettrica di una centrale in attività – misure, queste, che implicano lavori di modernizzazione delle centrali interessate tali da incidere sulla realtà fisica dei siti – costituiscono un «progetto», ai sensi di tale direttiva, che deve, in linea di principio, e salvo le verifiche che il giudice del rinvio deve effettuare, essere sottoposto a una valutazione dell'impatto ambientale prima dell'adozione di tali misure.

2. L'articolo 2, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che esso autorizza uno Stato membro a esentare un progetto come quello di cui trattasi nel procedimento principale da una valutazione dell'impatto ambientale al fine di garantire la sicurezza del suo approvvigionamento di energia elettrica solo nel caso in cui tale Stato membro dimostri che il rischio per la sicurezza di tale approvvigionamento è ragionevolmente probabile e che il progetto in questione presenta un carattere di urgenza tale da giustificare l'assenza di una simile valutazione, e purché siano rispettati gli obblighi di cui all'articolo 2, paragrafo 4, secondo comma, lettere da a) a c), di tale direttiva. Una simile possibilità di esenzione, tuttavia, non fa venir meno gli obblighi che incombono allo Stato membro interessato in forza dell'articolo 7 di detta direttiva.

3. L'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 2011/92 deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale come quella in questione nel procedimento principale non costituisce un atto legislativo nazionale specifico, ai sensi di tale disposizione, escluso, in forza di quest'ultima, dall'ambito di applicazione della direttiva in parola.

4. L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, deve essere interpretato nel senso che misure come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, unitamente ai lavori di modernizzazione e di adeguamento alle norme di sicurezza attuali, costituiscono un progetto soggetto a un'opportuna valutazione della sua incidenza sui siti protetti interessati. Tali misure devono essere oggetto di una simile valutazione prima della loro adozione da parte del legislatore. La circostanza che l'attuazione di dette misure implichi l'adozione di atti successivi, come il rilascio, per una delle centrali interessate, di una nuova autorizzazione individuale di produzione di energia elettrica a fini industriali, non è al riguardo determinante. I lavori inscindibilmente connessi a queste medesime misure devono essere parimenti sottoposti a una simile valutazione prima dell'adozione di queste ultime qualora, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, la loro natura e i loro potenziali effetti sui siti protetti siano sufficientemente individuabili in tale fase.

5. L'articolo 6, paragrafo 4, primo comma, della direttiva 92/43 deve essere interpretato nel senso che l'obiettivo di assicurare, in ogni momento, la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica di uno Stato membro costituisce un motivo imperativo di rilevante interesse pubblico, ai sensi di tale disposizione. L'articolo 6, paragrafo 4, secondo comma, di tale direttiva deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui nel sito protetto sul quale può incidere un progetto si trovino un tipo di habitat naturale o una specie prioritari, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, solo la necessità di scongiurare una minaccia grave ed effettiva di interruzione dell'approvvigionamento di energia elettrica dello Stato membro interessato è idonea a costituire, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, un motivo di sicurezza pubblica ai sensi di tale disposizione.

6. Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale può, se il diritto interno lo consente, eccezionalmente mantenere gli effetti di misure, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, che siano state adottate in violazione degli obblighi sanciti dalle direttive 2011/92 e 92/43, qualora tale mantenimento sia giustificato da considerazioni imperative connesse alla necessità di scongiurare una minaccia grave ed effettiva di interruzione dell'approvvigionamento di energia elettrica dello Stato membro interessato, cui non si potrebbe far fronte mediante altri mezzi e alternative, in particolare nell'ambito del mercato interno. Detto mantenimento può coprire soltanto il lasso di tempo strettamente necessario per porre rimedio a tale illegittimità.

## AUTORIZZAZIONI

4.1.4.11.

**Direttiva VIA - produzione industriale di energia elettrica di una centrale nucleare non in funzione - Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.**

Corte di Giustizia, Grande Sezione, del 29 luglio 2019, causa C-411/17

L'obbligo per gli Stati membri di notificare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70, per la prima volta alla Commissione il programma nazionale di cui all'articolo 12 della medesima direttiva non può essere adempiuto mediante una semplice trasmissione alla Commissione delle versioni provvisorie del programma nazionale, ma unicamente mediante l'adozione definitiva di quest'ultimo conformemente alla procedura prevista a tal fine. La trasmissione di una versione provvisoria del programma nazionale non corrisponde quindi alla notifica di una simile misura di recepimento.

## RESPONSABILITÀ

4.1.4.12.

**Direttiva 2011/70/Euratom – Gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi – Programma nazionale – Obbligo di trasmissione alla Commissione europea.**

Corte di giustizia Ue, Sez. IX, dell'11 luglio 2019, causa C-434/18

## 4.1.4.13.

## ALTRO

Direttiva 2009/28/CE – Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili – Produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici – Modifica di un regime di sostegno.

Corte di giustizia Ue, Sez. X, dell'11 luglio 2019, cause riunite C-180/18, C-286/18 e C-287/18

Fatte salve le verifiche che il giudice del rinvio deve effettuare tenendo conto di tutti gli elementi rilevanti, l'articolo 3, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, letto alla luce dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che consente a uno Stato membro di prevedere la riduzione, o perfino la soppressione, delle tariffe incentivanti in precedenza stabilite per l'energia prodotta da impianti solari fotovoltaici.

## 4.1.4.14.

## TRASPORTO

Spedizioni – Regolamento (CE) n. 1013/2006 – Articolo 2, punto 1 – Direttiva 2008/98/CE – Nozioni di “spedizioni di rifiuti” e di “rifiuto” – Partita di beni inizialmente destinati alla vendita al dettaglio, restituiti dai consumatori o divenuti eccedenti nell'assortimento del venditore.

Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 4 luglio 2019, causa C-624/17

La spedizione verso un paese terzo di una partita di apparecchiature elettriche ed elettroniche, come quelle controverse nel procedimento principale, inizialmente destinate alla vendita al dettaglio ma successivamente restituite dal consumatore o che, per varie ragioni, siano state rispedite dal commerciante al proprio fornitore, dev'essere considerata ricompresa nella nozione di «spedizioni di rifiuti», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, letto in combinato disposto con l'articolo 2, punto 1, di quest'ultimo, e con l'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, qualora tale partita contenga apparecchiature il cui buon funzionamento non sia stato preliminarmente verificato o che non siano correttamente protette contro i danni connessi al trasporto. Per contro, in assenza di indizi contrari, un bene di tal genere, che si trovi tuttora nella propria confezione originaria non aperta, divenuto eccedente nell'assortimento del venditore, non dev'essere considerato quale rifiuto.

L'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti in combinato disposto con l'articolo 288, terzo comma, TFUE, e gli articoli 6 e 7 della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, devono essere interpretati nel senso che spetta a un giudice nazionale, adito con una domanda presentata a tal fine da privati direttamente interessati dal superamento dei valori limite di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della citata direttiva, verificare se i punti di campionamento situati in una determinata zona siano stati installati conformemente ai criteri di cui all'allegato III, sezione B, punto 1, lettera a), di detta direttiva e, in caso contrario, adottare, nei confronti dell'autorità nazionale competente, ogni misura necessaria, quale, ove prevista dal diritto nazionale, un'ingiunzione, affinché i suddetti punti di campionamento siano collocati nel rispetto di tali criteri.

L'articolo 13, paragrafo 1, e l'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50 devono essere interpretati nel senso che, per accertare il superamento di un valore limite fissato nell'allegato XI di tale direttiva per la media calcolata per anno civile, è sufficiente che un livello di inquinamento superiore al suddetto valore sia rilevato presso un singolo punto di campionamento.

## AUTORIZZAZIONI

4.1.4.15.

Direttiva 2008/50/CE – Articoli 6, 7, 13 e 23 – Allegato III – Valutazione della qualità dell'aria – Criteri che consentono di accertare un superamento dei valori limite di biossido di azoto.

Corte di giustizia Ue, Sez. I, del 26 giugno 2019, causa C-723/17

## Ambiente Legale - EDITORIA



### COLLANA: "I quaderni sui rifiuti"



# PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO **Modello 231**

Il **Modello 231** è lo strumento attraverso il quale l'ente esprime la propria volontà di disincentivare condotte illecite da parte di dipendenti ed apicali dirette ad apportare un interesse o un vantaggio in favore dell'ente medesimo.

Nello specifico il Modello rappresenta l'elemento di raccordo tra i vari strumenti organizzativi adottati da una società atto a garantire una *compliance* tra i vari presidi di controllo ed a sopperire alle carenze organizzative eventualmente riscontrate.

Il Modello, per essere efficace deve essere dotato degli elementi essenziali indicati dal medesimo D.Lgs. 231/2001 ed è pertanto necessario che lo stesso non rappresenti una mera raccomandazione generale alla legalità ma sia invece una fotografia dell'esistente ed una mappa con un percorso ben delineato diretto

alla *compliance* aziendale.

Accanto alla funzione di scudo rispetto alle sanzioni contenute nel D.Lgs. 231/2001 (in grado di paralizzare a tutti gli effetti l'ente che ne è destinatario), il Modello 231 rappresenta altresì un elemento premiale nell'ottenimento del Rating di legalità strumento sempre più d'interesse per le Pubbliche Amministrazioni nella scelta del partner commerciale.

Ulteriore vantaggio connesso all'adozione del Modello 231 riguardo al D.Lgs. 50/2016 (in materia di contratti pubblici) riguarda la riduzione del 30% delle garanzie fideiussorie richieste all'offerente in caso di adozione del Modello 231 e la premialità nelle procedure di selezione dell'offerente in ragione dell'adozione o meno del Modello 231.



*Nessuna responsabilità*



*Nessuna sanzione all'azienda*



*Nessun rischio d'impresa*

*Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA\**  
*sulla corretta gestione dei rifiuti*

\*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)

**RICHIEDI un preventivo gratuito**

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

# 4.2.

## SOMMARIO

- 4.2.5. Il calcolo della popolazione servita dall'appalto  
e il requisito dell'iscrizione ANGA  
di *Roberta Tomassetti* ..... 792

# “ Il calcolo della popolazione servita dall'appalto e il requisito dell'iscrizione ANGA ”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

## ABSTRACT

Come noto, l'Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali non è solo un requisito imprescindibile per la lecita *esecuzione* di alcune attività di gestione dei rifiuti, ma è anche un tipico *requisito di partecipazione a gara pubblica* con particolare riferimento all'*affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*.

L'articolo analizza in primo luogo la *natura* del requisito di partecipazione dell'iscrizione all'ANGA, al fine di chiarire come lo stesso debba essere dimostrato in caso di *partecipazione aggregata* a gara pubblica.

Quindi si sofferma sulla ricostruzione del concetto di *popolazione servita dall'appalto*, con l'intento di individuare la *classe* di iscrizione all'albo richiesta per la partecipazione ad un determinato affidamento pubblico, con particolare riguardo all'ipotesi di partecipazione in Raggruppamento Temporaneo d'Imprese ovvero in Consorzio stabile o Consorzio di Cooperative Sociali.

## IN SINTESI

- Secondo la giurisprudenza, in sede di gara pubblica, l'iscrizione ANGA è un requisito soggettivo relativo all'*idoneità professionale*;
- in caso di partecipazione aggregata, deve essere posseduto sia da Mandataria/Consorzio, che dalle Mandanti/Consoziate;
- la *popolazione complessivamente servita* da un appalto si calcola come somma delle popolazioni dei Comuni affiati;
- il *gestore del servizio* dovrà possedere una classe di iscrizione idonea a coprire l'insieme della popolazione dei comuni serviti;
- se il *gestore* è un *soggetto aggregato*, ciascuna *mandataria/consoziata* dovrà attestare il possesso di una classe di iscrizione idonea a servire solo la porzione di popolazione in concreto affidatale;
- nondimeno, stante l'assenza di riferimenti normativi o giurisprudenziali certi si consiglia di fare puntuale riferimento alle indicazioni contenute negli atti di gara ed eventualmente introdurre quesito alla stazione appaltante.

## 1. Premessa

\*\*\*

Come noto, in base alla normativa del Codice dell'Ambiente, l'Iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è un requisito imprescindibile per la lecita *esecuzione* di alcune attività di gestione dei rifiuti.

Nondimeno, con particolare riferimento all'*affidamento del servizio di gestione integrata degli urbani*, esso è anche un *requisito di partecipazione a gara pubblica*.

Tale carattere pone il problema di chiarire come lo stesso debba essere attestato per il caso di partecipazione a gara pubblica *in forma aggregata*. Ed invero, occorre chiarire se lo stesso possa essere attestato solo dalla Mandataria o dal Consorzio Stabile ovvero se debba essere posseduto in capo a ciascun componente del soggetto aggregato.

Pertanto, in tale seconda ipotesi, si pone il problema di ricostruire la c.d. *popolazione servita dall'appalto*. Infatti, ben può succedere che la popolazione in concreto affidata da un componente del raggruppamento ovvero ad una consorziata sia di gran lunga *inferiore* rispetto alla classe di iscrizione richiesta per coprire l'intera evidenza pubblica.

L'articolo si sofferma quindi sulla *natura* del requisito in commento per poi ricostruire il concetto di *popolazione servita dall'appalto*, con l'intento di individuare la *classe* di iscrizione all'albo richiesta per la partecipazione ad un determinato affidamento pubblico, con particolare riguardo all'ipotesi di partecipazione in Raggruppamento Temporaneo d'Imprese ovvero in Consorzio stabile o Consorzio di Cooperative Sociali.

## 2. L'iscrizione ANGA e la partecipazione ad evidenza pubblica

Come noto, ai sensi dell'art. 212, comma 5, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è **requisito per lo svolgimento di alcune attività di gestione dei rifiuti** e segnatamente *la raccolta e il trasporto di rifiuti, la bonifica dei siti, la bonifica dei beni contenenti amianto, il commercio e l'intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi*<sup>1</sup>.

Detta disposizione è puntualmente richiamata dall'art. 8 del D.M. del 3 giugno 2014, n. 120<sup>2</sup> il quale individua le **categorie - e classi - dell'Albo** a cui gli *operatori economici* devono essere iscritti per svolgere le menzionate attività.

Il possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è quindi **titolo necessario per il lecito esercizio delle attività di gestione dei rifiuti su richiamate, pena l'applicazione delle sanzioni all'uopo previste**.

Ed invero, il Codice ambientale all'art. 256<sup>3</sup> punisce, *inter alia*, la fattispecie dell'**attività di gestione di rifiuti non autorizzata**, in cui va ricondotta anche l'attività di raccolta, trasporto, commercio ed intermediazione senza iscrizione all'ANGA.

In tale quadro, posto che ai sensi del artt. 200 e 202, D. Lgs. 18 aprile 2006, n. 152 l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è oggetto di affidamento a mezzo di evidenza pubblica, l'iscrizione all'ANGA assume centralità anche in materia di **requisiti di partecipazione a gara pubblica**.

- 1 Cfr. art 212, comma 5, D.Lgs. 152/2006: "*L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi. Sono esonerati dall'obbligo di cui al presente comma le organizzazioni di cui agli articoli 221, comma 3, lettere a) e c), 223, 224, 228, 233, 234, 235 e 236, al decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, e al decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, limitatamente all'attività di intermediazione e commercio senza detenzione di rifiuti oggetto previste nei citati articoli. Per le aziende speciali, i consorzi di comuni e le società di gestione dei servizi pubblici di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, l'iscrizione all'Albo è effettuata con apposita comunicazione del comune o del consorzio di comuni alla sezione regionale territorialmente competente ed è valida per i servizi di gestione dei rifiuti urbani prodotti nei medesimi comuni. Le iscrizioni di cui al presente comma, già effettuate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, rimangono efficaci fino alla loro naturale scadenza*".
- 2 DM 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".
- 3 Art. 256, comma 1, D. Lgs. 152/2006: "**Attività di gestione di rifiuti non autorizzata** 1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi. 2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2".

## ALBO

Sotto tale profilo, il requisito dell'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali è considerato un *requisito di natura soggettiva* relativo all'*idoneità professionale* degli operatori, a norma dell'art. 83, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 50 del 2016 poiché il suo conseguimento implica la presenza di una *specificazione organizzativa aziendale*.

In tal senso, si è espressa in modo incontrovertibile l'ANAC, la quale ha affermato espressamente che l'iscrizione al predetto Albo costituisce un *requisito di natura soggettiva*, afferente all'*idoneità professionale* dei concorrenti alle procedure ad evidenza pubblica, che presuppone una *specificazione organizzativa aziendale*, necessaria per consentire il corretto espletamento di attività delicate o pericolose e caratterizzate dall'impiego di attrezzature particolari e di competenze specifiche<sup>4</sup>. Ancora l'Autorità osserva che l'iscrizione all'Albo costituisce un *requisito soggettivo* che **non può formare oggetto di avalimento** (diversamente da quanto previsto per i requisiti speciali o oggettivi) in quanto non equiparabile ad un "*requisito trasferibile*" da un operatore economico all'altro<sup>5</sup>.

Sul tema, l'ANAC ha ulteriormente precisato che la prescrizione relativa all'obbligo di iscrizione all'ANGA ai sensi dell'art. 212 TUA, si rivolge **a tutti i soggetti che partecipano ad una procedura ad evidenza pubblica, compresi quelli riuniti nelle diverse forme associative previste dalla legge**. Ed invero, i *requisiti tecnico-qualitativi di carattere soggettivo*, nel caso di partecipazione alle gare in forma associata, "*devono essere posseduti singolarmente da ciascuna impresa*" anche nell'ipotesi di partecipazione con modulo associativo, che consente la somma dei requisiti di natura oggettiva, "*mentre i requisiti di natura soggettiva sono riferiti a ciascuna impresa*"<sup>6</sup>. Orientamento, quest'ultimo, patrocinato anche dalla giurisprudenza amministrativa<sup>7</sup> e, ad oggi, implicitamente recepito dal D. Lgs. n. 50/2016, all'art. 89, comma 10, laddove dispone che "*l'avalimento*

*non è ammesso per soddisfare il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*".

Con specifico riferimento ai *consorzi*, si è espresso recentemente anche il TAR Valle d'Aosta, il quale, prendendo le mosse dalla sopracitata delibera dell'ANAC, ha affermato che, in ossequio alle caratteristiche ed alle finalità della partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica mediante modulo associativo, sussiste la necessità che **tutti i componenti siano possesso dell'iscrizione all'Albo**, quale requisito di natura soggettiva<sup>8</sup>.

\*

In ragione di quanto esposto, in caso di partecipazione ad evidenza pubblica in *forma aggregata*, il requisito dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali deve essere posseduto non solo dal Consorzio ovvero dalla Mandataria ma anche dalle Consorziarie ovvero dalle Mandanti.

\*\*\*

### 3. Il concetto di popolazione servita e la classe necessaria per la partecipazione ad evidenza pubblica

In tale quadro, con particolare riferimento all'iscrizione in categoria 1, si pone il problema di capire quale sia la classe di iscrizione che le esecutrici del raggruppamento devono attestare.

Per rispondere al quesito posto si procede a ricostruire il concetto di popolazione servita dall'appalto.

\*

La disciplina in materia di *iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali* trova normazione nel già citato D.M. del 3 giugno 2014, n. 120, il cui art. 8 "*Attività di gestione dei rifiuti per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo*" prevede l'inquadramento in diverse *categorie* di iscrizione, suddivise in base all'attività svolta, distinguendo tra:

4 ANAC, Del. Parere Precontenzioso, del 10 maggio 2017, n. 483.

5 ANAC, Parere di precontenzioso n. 221/2015.

6 ANAC, Del. Parere Precontenzioso, del 10 maggio 2017, n. 483.

7 Cfr. Cons. Stato Sez. V, Sent., 22 ottobre 2018, n. 6032: "*il requisito dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali, come è noto, è un requisito di natura soggettiva relativo alla idoneità professionale degli operatori a norma dell'art. 83, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 50 del 2016, e costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività di raccolta e trasporti dei rifiuti pericolosi e non, oggetto della presente procedura di gara, come previsto espressamente dall'art. 8*".

Ancora sul punto Cons. Stato Sez. V, Sent., 28 luglio 2015, n. 3698: "*il legislatore, stante la delicatezza e la rilevanza delle funzioni svolte dagli operatori economici (dal punto di vista ambientale e igienico sanitario), ritiene necessario il possesso di caratteristiche aziendali e organizzative tali da non consentire lo svolgimento delle predette attività da parte di soggetti che ne siano privi*".

8 T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, Sez. Unica, Sent., 23 aprile 2019, n. 22.

## ALBO

- a) **categoria 1:** raccolta e trasporto di rifiuti urbani;
- b) **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 chilogrammi o trenta litri al giorno di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- c) **categoria 3-bis:** distributori e installatori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), trasportatori di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche in nome dei distributori, installatori e gestori dei centri di assistenza tecnica di tali apparecchiature di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e della salute, 8 marzo 2010, n. 65;
- d) **categoria 4:** raccolta e trasporto di rifiuti speciali non pericolosi;
- e) **categoria 5:** raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi;
- f) **categoria 6:** imprese che effettuano il solo esercizio dei trasporti transfrontalieri di rifiuti di cui all'articolo 194, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;
- g) **categoria 7:** operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione, gli scali merci e i porti ai quali, nell'ambito del trasporto intermodale, sono affidati rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o navale o dell'impresa che effettua il successivo trasporto;
- h) **categoria 8:** intermediazione e commercio di rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi;
- i) **categoria 9:** bonifica di siti;
- l) **categoria 10:** bonifica di beni contenenti amianto.

Con particolare riferimento alla **categoria 1**, l'art. 9, comma 2 rubricato "*Categorie e classi delle attività per le quali è richiesta l'iscrizione all'Albo*" dispone che: "*La categoria 1, di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), è suddivisa nelle seguenti classi, a seconda che la popolazione complessivamente servita sia*

- a) *superiore o uguale a 500.000 abitanti;*
- b) *inferiore a 500.000 abitanti e superiore o uguale a 100.000 abitanti;*
- c) *inferiore a 100.000 abitanti e superiore o uguale a 50.000 abitanti;*

- d) *inferiore a 50.000 abitanti e superiore o uguale a 20.000 abitanti;*
- e) *inferiore a 20.000 abitanti e superiore o uguale a 5.000 abitanti;*
- f) *inferiore a 5.000 abitanti.*

Ciascuna delle *classi* abilita quindi allo svolgimento dell'*attività di raccolta e trasporto* con riferimento ad una determinata popolazione.

In tale quadro, per calcolare la *popolazione servita* da un determinato affidamento, e quindi, per individuare la *classe di iscrizione all'albo* richiesta per il lecito svolgimento dello stesso, si fa tipicamente riferimento alla *popolazione del Comune oggetto di affidamento*.

Peraltro, laddove siano affidati *più comuni* occorrerà fare riferimento alla *somma della popolazione di tutti i comuni*.

Detto in altri termini, il *gestore* dovrà avere una *classe di iscrizione idonea a coprire la popolazione complessiva servita da tutto l'appalto*.

A conferma di quanto affermato è possibile citare la sentenza dalla Corte di Cassazione, Sez. III, 17 ottobre 2014, n. 43429 ove si legge: "*Il ricorrente in sostanza deduce erronea interpretazione del D.M. 28 aprile 1998, n. 406, art. 9, sostenendo che il riferimento alla popolazione complessiva ivi contenuto vada rapportato al numero complessivo degli abitanti di ogni singolo comune servito e non al totale degli abitanti di tutti i comuni*".

*Ritiene il Collegio che il motivo sia infondato.*

Il D.M. 28 aprile 1998, n. 406, art. 8, comma 1, lett. a), dispone che è richiesta l'iscrizione all'albo delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti nella categoria 1, per l'ipotesi di raccolta e trasporto di rifiuti urbani e assimilati. A sua volta, l'art. 9 del medesimo decreto ministeriale prevede che la categoria 1, di cui al detto art. 8, comma 1, lett. a), è suddivisa in sei classi "*a seconda che la popolazione complessivamente servita sia*", in particolare, per la classe d) "*inferiore a 50.000 abitanti e superiore o uguale a 20.000 abitanti*"; e per la classe e) "*inferiore a 20.000 abitanti e superiore o uguale a 5.000 abitanti*".

*È di tutta evidenza, sulla base di una esegesi letterale, del resto corrispondente a quella sistematica ed alla ratio della disposizione, che questa, con l'espressione «popolazione complessivamente servita», abbia riguardo al totale degli abitanti di tutti i comuni per i quali viene effettuata la raccolta e non al numero di abitanti del singolo comune».*

\*

Posto quanto sopra, occorre rilevare che la normativa non fornisce specificazioni per il riparto della

## ALBO

popolazione complessivamente servita, laddove su un singolo appalto siano coinvolti più soggetti – a mezzo di RTI ovvero di Consorzio.

Più nello specifico non risulta chiaro come calcolare la classe che deve essere attestata dalle singole mandanti o consorziate.

In materia, è possibile richiamare la Delibera dell'ANAC del 10 maggio 2017, n. 438 con cui l'Autorità si è pronunciata su un tema parzialmente diverso rispetto a quello in commento, ma ha dettato un *principio di diritto* che trova applicazione anche nel caso di specie.

All'Autorità è stato sottoposto il problema dell'attestazione del *requisito di iscrizione all'albo gestori ambientali* per la partecipazione ad una evidenza pubblica avente ad oggetto l'attività di *lavori di bonifica* – e non la raccolta e gestione dei rifiuti urbani – da parte di un soggetto partecipante costituito sotto *forma di RTI*. Come noto per tale attività a dover essere attestata non è la *popolazione servita* – mediante la classe di iscrizione – ma i *lavori cantierabili* – mediante la classe di lavori.

Nondimeno, nel provvedimento l'ANAC ha ricordato che l'iscrizione all'albo nazionale gestori ambientali costituisce *requisito di natura soggettiva* che tutte le imprese in RTI devono possedere ed ha posto delle *specificazioni per ciò che concerne la classe di iscrizione richiesta dalle singole partecipanti*.

Si legge infatti nella delibera: “Come emerge dalla disciplina di riferimento (art. 121 d. lgs. 152/2016 e d.m. 140/2010), l'iscrizione al predetto albo è articolata in categorie corrispondenti al settore di attività d'impresa, e classi relative alla popolazione complessivamente servita, alle tonnellate annue di rifiuti gestiti, all'importo dei lavori di bonifica cantierabili (art. 8, d.m. cit.) Si tratta quindi di un'iscrizione basata, oltre che su *requisiti di moralità* (art. 10 d.m.), anche su *requisiti di idoneità tecnica e finanziaria* (art.11 d.m.) inerenti la capacità di svolgere un determinato servizio/lavoro in ordine ai suindicati criteri di assegnazione delle “classi”.

Consegue da quanto sopra, che in ossequio alle ca-

atteristiche ed alle finalità dell'istituto del RTI, pur confermando la necessità che tutti i componenti del raggruppamento debbano essere in possesso dell'iscrizione all'Albo, quale requisito di natura soggettiva, in coerenza con il predetto istituto appare consentito alle imprese associate procedere al cumulo delle “classi” di iscrizione al fine di soddisfare i requisiti di esecuzione richiesti nel bando, in ragione dell'importo dei lavori che ciascuna di esse deve eseguire all'interno della categoria”.

Ebbene, fatti i debiti mutamenti, per il caso di partecipazione aggregata<sup>9</sup> ad attività di raccolta e trasporto rifiuti sembra ragionevole ritenere che le mandanti e le consorziate debbano attestare una classe d'iscrizione idonea per la porzione di *popolazione in concreto servita*.

Più nello specifico occorrerà fare riferimento al numero di abitanti del Comune oggetto di affidamento della singola consorziata.

A conferma di quanto affermato sembra possibile richiamare la sentenza del TAR Venezia, del 12 febbraio 2016, n. 138.

In detta pronuncia i giudici, a fronte di un appalto con una certa popolazione servita conseguito da un consorzio, hanno ritenuto che l'iscrizione ANGA di una delle consorziate – sebbene di classe inferiore rispetto alla popolazione complessiva oggetto di appalto - fosse sufficiente a legittimare la parte di attività a questa affidata, poiché idonea a coprire la porzione di popolazione in concreto servita.

Ed invero, si legge nella sentenza: “risulta dagli atti che “il C\*\*\*\*\* P\*\*\*\*\*”, per la gestione del servizio di oggetto di gara, “si avvarrà di tre cooperative a sé consociate” e precisamente di a) “I\*\*\*\*\* società cooperativa sociale” iscritta all'Albo Nazionale Gestori Ambientali nella categoria 1, classe B; b) “E\*\*\*\* società cooperativa sociale” iscritta all'Albo Nazionale Gestori Ambientali nella categoria 1, classe C; c) “J\*\* M\*\*\*\*\* società cooperativa sociale” iscritta all'Albo Nazionale Gestori Ambientali nella categoria 1, classe D (cfr. offerta tecnica). [...] considerato che, così come consentito dalla leg-

9 È appena il caso di specificare che anche in materia di consorzi i requisiti di ordine soggettivo devono essere posseduti tanto dal consorzio quanto dalle consorziate. Sul punto è possibile richiamare, ex multis, TAR Napoli, 30 luglio 2015 n. 4175: “mentre i requisiti di idoneità tecnica e finanziaria devono essere riferiti al consorzio (come previsto dall'art. 35 codice appalti), i requisiti generali di partecipazione alla procedura di affidamento previsti dall'art. 38 codice citato devono essere posseduti dalle singole imprese consorziate; se, infatti, in caso di consorzi, tali requisiti andassero accertati solo in capo al consorzio e non anche in capo ai consorziati che eseguono le prestazioni, il consorzio potrebbe agevolmente diventare uno schermo di copertura consentendo la partecipazione di consorziati privi dei necessari requisiti; per gli operatori che non hanno i requisiti dell'art. 38 (si pensi al caso di soggetti con condanne penali per gravi reati incidenti sulla moralità professionale) basterebbe, anziché concorrere direttamente andando incontro a sicura esclusione, aderire a un consorzio da utilizzare come copertura (Cons. St., sez. V, 15 giugno 2010, n. 3759; Id., sez. IV, 27 giugno 2007, n. 3765; Id., sez. V, 5 settembre 2005, n. 4477; Id., sez. V, 30 gennaio 2002, n. 507).

ge di gara, il servizio di gestione offerto da P\*\*\*\*\* risulta suddiviso fra le singole consorziate sulla base di distinti bacini di utenza, riferiti a determinati "Centri di Raccolta Comunali", deve ritenersi che anche la classe di iscrizione "D" (in astratto idonea a servire un bacino d'utenza inferiore a 50.000 abitanti e superiore o uguale a 20.000 abitanti) posseduta da "J\*\* M\*\*\*\*\*" sia in concreto sufficiente per servire il centro di raccolta del Comune di Caldogno ad essa affidato, avente una popolazione di 11.291 abitanti".

In tale quadro, occorre ulteriormente considerare che, nell'ambito di un soggetto aggregato, una consorziata potrebbe risultare affidataria di servizi *solo* con riferimento ad alcuni *quartieri* di un Comune.

Ebbene, in merito è possibile ritenere che per popolazione servita si debba intendere *solo la popolazione di dette porzioni di terreno comunale e non invece l'intero territorio*.

Per l'effetto, la stessa dovrebbe attestare una classe di iscrizione idonea per la frazione di popolazione Comunale effettivamente fornita dal servizio.

Quanto affermato trova implicitamente conferma nella già citata sentenza dalla Corte di Cassazione, Sez. III, 17 ottobre 2014, n. 43429 secondo cui la *finalità* della disposizione del D.M. 28 aprile 1998, n. 406, art. 9 (oggi D.M. 140/2014) ove si prevede che l'iscrizione in categoria 1 sia differenziata in classi individuate sulla base della *popolazione servita* è chiaramente quella di "assicurare che l'impresa che svolge il servizio disponga, nel complesso, dei mezzi e delle strutture sufficienti ad assicurarlo regolarmente".

Ebbene, se ciò è vero, laddove la popolazione fornita del servizio sia *solo una porzione dell'insieme della popolazione comunale*, sarà possibile fare riferimento alla *porzione in concreto servita*, calcolata in base alla popolazione del singolo quartiere o della singola area metropolitana.

Ed infatti, sarebbe irragionevole e sproporzionato chiedere una classe di iscrizione maggiore rispetto a quella della popolazione effettivamente servita, nonché in evidentemente contrasto con il *principio massima partecipazione* che caratterizzano la normativa in materia di appalti pubblici<sup>10</sup>.

\*\*\*

## CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto è possibile affermare che, in caso di partecipazione aggregata all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani tanto la Mandataria/Consorzio quanto le Mandanti/Consorziate dovranno poter attestare l'iscrizione ANGA in categoria 1.

Nondimeno, per ciò che concerne la specifica posizione delle Mandanti/Consorziate esecutrici, ciascuna dovrà attestare il possesso di una *classe di iscrizione* idonea a servire solo la porzione di popolazione in concreto affidatale.

Purtuttavia, stante l'assenza sul punto di riferimenti normativi certi e la possibile difficoltà di stabilire in concreto la popolazione servita, laddove la stessa non corrisponda puntualmente all'estensione di determinati *quartieri* ovvero di determinate *aree suburbane* per cui risultino dati certi sulla popolazione, si consiglia di fare puntuale riferimento alle *indicazioni contenute negli atti di gara* cui si andrà a partecipare ed eventualmente *introdurre quesito alla stazione appaltante*.

10 Art. 83, D. Lgs. 50/2016: "1. I criteri di selezione riguardano esclusivamente: a) i requisiti di idoneità professionale; b) la capacità economica e finanziaria; c) le capacità tecniche e professionali.  
2. I requisiti e le capacità di cui al comma 1 sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione".

# FORMAZIONE LE FILIERE

## *La gestione dei rifiuti speciali*

ON LINE DAL 2 OTTOBRE AL 4 DICEMBRE 2019 (9 GIORNATE • 18 MODULI)

DIRETTA WEBINAR: SESSIONE I - 14:00/15:30 SESSIONE II - 16:30/18:00

### *La gestione dei rifiuti speciali*

La gestione dei rifiuti speciali rappresenta un fardello per le imprese in quanto impone costi ed espone al rischio di rilevanti sanzioni.

Ambiente Legale, nella sua pluriennale esperienza nel mondo della formazione e della consulenza ambientale, vuole offrire una visione alternativa.

Attraverso 18 corsi sui momenti più importanti di una corretta gestione del rifiuto metteremo in campo il nostro know how dimostrando che una gestione reale e non formale dei rifiuti e una capillare pianificazione dei ruoli in azienda può fare risparmiare denaro e soprattutto prevenire i gravissimi rischi sanzionatori.

### COSTO DEL CORSO

**779,00** (IVA esclusa)

### DOCENTI

Avv. Daniele Carissimi  
Avv. Chiara Fiore  
Avv. Valentina Bracchi  
Avv. Giulia Ursino  
Avv. Lucia Giulivi

#### QUESTE SONO LE TAPPE DEL CORSO:

1. PRINCIPI E DEFINIZIONI - 02 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
2. IL DEPOSITO TEMPORANEO - 02 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
3. IL SOTTOPRODOTTO - 10 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
4. I RIFIUTI DERIVANTI DALLA MANUTENZIONE - 10 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
5. LA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI - 16 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
6. END OF WASTE E AUTORIZZAZIONI - 16 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
7. LE ESCLUSIONI - 24 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
8. AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE - 24 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
9. IL TRASPORTO DEI RIFIUTI - 30 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
10. LA TRACCIABILITÀ - 30 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
11. L'ADR - 14 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
12. IL TRANSFRONTALIERO - 14 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
13. L'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI - 20 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
14. IL RESPONSABILE TECNICO - 20 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
15. MODELLO 231 E ORGANISMO DI VIGILANZA - 28 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
16. IL SISTEMA DELLE DELEGHE AMBIENTALI - 28 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
17. LA RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI - 04 DICEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
18. LE SANZIONI AMBIENTALI - 04 DICEMBRE 2019 ore 16:30-18:00



**ambiente legale**  
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Terni 0744 400738  
Milano 02 87366838  
Bologna 051 0353030  
Roma 06 94443170

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

# 4.3.

## SOMMARIO

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| • 4.3.1. - <i>Definizioni</i> .....             | 801 |
| • 4.3.2. - <i>Classificazione</i> .....         | 802 |
| • 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i> .....             | 803 |
| • 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i> .....     | 804 |
| • 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i> .....            | 805 |
| • 4.3.6. - <i>Responsabilità</i> .....          | 806 |
| • 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i> .....           | 807 |
| • 4.3.8. - <i>Trasporto</i> .....               | 808 |
| • 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i> .....          | 809 |
| • 4.3.10. - <i>Albo</i> .....                   | 810 |
| • 4.3.11. - <i>Sanzioni</i> .....               | 811 |
| • 4.3.12. - <i>Bonifiche</i> .....              | 812 |
| • 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i> .....         | 813 |
| • 4.3.14. - <i>Scarichi</i> .....               | 814 |
| • 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i> ..... | 815 |
| • 4.3.16. - <i>Discariche</i> .....             | 816 |
| • 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i> .....        | 817 |
| • 4.3.18. - <i>Competenze</i> .....             | 818 |
| • 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i> .....     | 810 |
| • 4.3.20. - <i>Altro</i> .....                  | 820 |



## Abbonarsi ti conviene.

Nel corrispettivo dell'abbonamento  
hai diritto di richiedere ed ottenere risposta\*,  
in 4800 battute, a 3 *quesiti* generici  
sull'interpretazione della normativa\*\*.

SCRIVICI A:

**info@ambientelegale.it**

\* Sarà garantito l'anonimato.

\*\* Non possono essere fatte richieste su casi specifici ma solo su concetti generali rientranti nell'ambito di competenza ed interesse. La redazione si riserva il diritto di non rispondere ai quesiti.



### Che cosa si intende per unità locale in materia di tracciabilità ambientale?

Come noto, nell'ambito della normativa ambientale ed in particolare in materia di tracciabilità dei rifiuti - quanto alla compilazione della documentazione prevista dalla disciplina di settore - capita sovente di incorrere nel concetto di unità locale.

Orbene, quanto al concetto civilistico di *unità locale* si evidenzia che la sua definizione è ricavabile dall'art. 1, comma 1, lett. e) del D.M. 359/2001<sup>1</sup>, ai sensi del quale per unità locale si intende *“l'impianto operativo o amministrativo-gestionale, ubicato in un luogo diverso da quello della sede, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività economiche, dotato di autonomia e di tutti gli strumenti necessari allo svolgimento di una finalità produttiva, o di una sua fase intermedia, cui sono imputabili costi e ricavi relativi alla produzione o alla distribuzione di beni oppure alla prestazione di servizi quali, ad esempio, laboratori, officine, stabilimenti, magazzini, depositi, studi professionali, uffici, negozi, filiali, agenzie, centri di formazione, miniere, alberghi, bar, ristoranti, ecc”*.

Pertanto, dalla disposizione richiamata emerge che un dislocamento aziendale può essere considerato quale *sede/unità locale* - in senso civilistico - solo allorché ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni:

- sia ubicato in un luogo diverso da quello della sede (legale);
- lo svolgimento all'interno dell'impianto operativo o amministrativo-gestionale *di una o più attività economiche*.  
Con la precisazione che, l'attività svolta presso l'*unità locale* deve ritenersi parte di quella svolta dal complesso imprenditoriale di riferimento, di modo che le attività svolte nelle due sedi, ancorché non necessariamente identiche, siano espressione della medesima iniziativa imprenditoriale (altrimenti si tratterà di due diverse imprese, sia pure facenti capo ad un medesimo soggetto)<sup>2</sup>;
- il possesso in capo all'unità operativa di autonomia gestionale e produttiva, necessaria al soddi-

sfacimento di una finalità produttiva ovvero di una sua fase intermedia.

Al ricorrere delle suddette condizioni, quindi, sussisterà in capo all'impresa un obbligo di dichiarazione all'*ufficio del registro delle imprese*, tanto per la sede principale, quanto per quella secondaria.

Tale concetto viene altresì ribadito dal Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero dello Sviluppo Economico), che - con la circolare 07 aprile 2004 n. 3574<sup>3</sup> - così prevedeva: *“per unità locale si intende l'impianto operativo o amministrativo-gestionale (es. laboratorio, officina, stabilimento, magazzino, deposito, studio professionale, ufficio, negozio, filiale, agenzia, centro di formazione, miniera, ecc.), ubicato in luogo diverso da quello della sede legale, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività economiche. La diversificazione dell'ubicazione può essere determinata anche dalla sola variazione del numero civico o dell'interno nell'ambito dello stesso fabbricato”*.

A ben vedere, a livello territoriale, tale definizione ad oggi è stata ripresa da ogni camera di commercio nazionale che, sotto la voce *unità locali*, riporta esattamente le parole medesime utilizzate dal Ministero sopra citato.



**In conclusione, quando una impresa ha un dislocamento rispetto alla sede principale, dovrà provvedere alla registrazione dello stesso presso la Camera di Commercio competente come unità locale aziendale solo se ricorrono le seguenti condizioni ovvero sia ubicato in un luogo diverso da quello della sede (legale), svolga al suo interno una o più attività economiche, oltre al fatto che tale unità operativa goda di autonomia gestionale e produttiva, necessaria al soddisfacimento di una finalità produttiva ovvero di una sua fase intermedia.**

1 D.M. n. 359/2001 recante disposizioni in materia di *“accertamento, riscossione e liquidazione del diritto annuale versato dalle imprese in favore delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”*.

2 Cfr. Pavone La Rosa, *Il registro delle imprese*, Milano, 1954, 237.

3 CIRCOLARE 7 aprile 2004, n. 3574 *“Istruzioni per la compilazione della modulistica per l'iscrizione e il deposito nel registro delle imprese e per la denuncia al repertorio economico e amministrativo realizzata secondo le specifiche tecniche approvate con decreto del Ministero delle attività produttive 31 ottobre 2003”*.



**Le analisi dei codici a specchio devono essere certe o solo probabili?**

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

Ma quale sarebbe il criterio delle analisi?

Nelle linee guida del 201 *Guidance Document on the classification and assessment of waste* dell'8 giugno 2015), al capitolo 3 che si interessa di *Procedures for the classification of waste* e che in relazione alle voci a specchio si trovava già un chiarimento a riguardo, ad esempio leggendo: *“have knowledge of which substances are contained in the waste and how they are chemically classified”*<sup>1</sup>.

Oppure quando si prevede la presunzione di pericolosità come *extrema ratio*, qualora non si possa pervenire a tale conoscenza: *“Finally, if the composition of the waste is unclear and if there is no possibility for further clarification in line with the steps outlined in the next chapters, the waste is to be classified as hazardous”*<sup>2</sup>.

La Commissione europea ha diffuso in seguito gli **Orientamenti tecnici sulla classificazione dei rifiuti del 9 aprile 2018**, ove al capitolo 3.2 si dice *“Coloro che classificano i rifiuti sono tenuti ad adottare tutte le misure ragionevoli per determinare la composizione e le caratteristiche di pericolo dei rifiuti prima di raggiungere questo punto.*

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

Pertanto, **si promuove la certezza ragionevole**, rimettendo i casi nei quali è impossibile valutare le caratteristiche di pericolo alla presunzione di pericolosità.



Una sentenza della Corte di giustizia, infine, risolve la questione interpretando nel senso che il detentore di un rifiuto che può essere classificato con codici speculari, ma la cui composizione non è immediatamente nota, deve, ai fini di tale classificazione, determinare detta composizione e ricercare le sostanze pericolose che possano ragionevolmente trovarvisi, onde stabilire se tale rifiuto presenti caratteristiche di pericolo, e a tal fine può utilizzare campionamenti, analisi chimiche e prove previsti dal regolamento n. 440/2008 o qualsiasi altro campionamento, analisi chimica e prova riconosciuti a livello internazionale.

- 1 Capitolo 3, riga 760-762: avere la conoscenza di quali sostanze sono contenute e come esse sono classificate chimicamente.
- 2 Capitolo 3, riga 749-751: Infine se la composizione non è chiara e non è possibile una ulteriore indagine con i passaggi riportati nel capitolo seguente, il rifiuto è da classificare come pericoloso. Cioè si determina la presunzione di pericolosità del rifiuto.



**A quali condizioni un rifiuto cessa di essere tale?**

Con la recente sentenza del 30 agosto 2019, n. 36692 la Corte di Cassazione è tornata a pronunciarsi sulle condizioni necessarie affinché un rifiuto possa non essere più considerato come tale.

La questione è sorta dalla vicenda processuale che vede coinvolto un soggetto privato condannato in secondo grado dalla Corte di Appello di Palermo, a 4 mesi di arresto per il reato di cui all'art. 256 (*attività di gestione di rifiuti non autorizzata*), comma 1 lett.a), del D. Lgs. 152/2006 (TUA), per aver effettuato un trasporto non autorizzato di rifiuti non pericolosi.

Contro la suddetta sentenza il condannato proponeva ricorso in Cassazione adducendo come motivo che il carico trasportato (materiali ferrosi), non dovesse essere qualificato come rifiuto in quanto riciclabile e riutilizzabile e, soprattutto, in virtù della sussistenza di un **mercato di destinazione per il materiale in questione**.

Ma quando un rifiuto cessa di essere tale? Quali sono le condizioni necessarie?

Ai suddetti quesiti ha risposto la Suprema Corte che nel valutare il ricorso presentatole è partita dalla disamina dell'art. 184-ter (*cessazione della qualifica di rifiuto*) del TUA.

La suddetta norma, infatti, ricorda la Corte, stabilisce le condizioni per potere escludere la qualifica di rifiuto e precisamente stabilisce che:

*“È necessario che esso sia sottoposto ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i seguenti criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:*

- la sostanza o l'oggetto sia comunemente utilizzato per scopi specifici;*
- sussista un mercato e una domanda del materiale recuperato;*
- la sostanza o l'oggetto soddisfi i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetti la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;*
- l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non comporti impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana”.*

Ed invero, dal sopra citato elenco di presupposti necessari per la cessazione della qualifica di rifiuto, alla lett. b) emerge la necessità che vi sia un **mercato ed**

**una domanda per il materiale in questione.**

Tuttavia, la Corte di Cassazione ha ribadito che tale condizione non è sufficiente in quanto un **rifiuto** che non viene sottoposto ad attività di recupero da soggetto autorizzato resta tale e, quindi, assoggettato alla parte IV del D. Lgs. 152/2006, pur avendo un mercato di destinazione.

Nella Sentenza in commento, infatti, gli Ermellini, hanno specificato che con l'introduzione nel TUA dell'art. 184-ter per opera del D. Lgs. n. 205 del 2010 *“non è venuta meno la necessità che il rifiuto sia sottoposto ad operazione di recupero, perché possa essere definitivamente sottratto alla disciplina in materia di gestione dei rifiuti”*. Anche a seguito delle modifiche introdotte con il D.Lgs. n. 205 del 2010, infatti, la cessazione della qualifica di rifiuto deriva da una pregressa e necessaria attività di recupero. È una costante che percorre, trasversalmente, tutte le definizioni e modifiche legislative sopra riportate. *L'attività di recupero, come definita dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, comma 1, lett. t) costituisce una fase della gestione del rifiuto, che deve in ogni caso essere posta in essere da soggetto a ciò autorizzato”*.

La Corte, inoltre, continua affermando che sebbene l'art. 184-ter comma 2 del TUA estenda il concetto di “recupero” anche al solo controllo per verificare se vi sono i criteri elaborati conformemente alle condizioni indicate nel comma 1, si tratta pur sempre di operazione di “recupero” che, in quanto tale, è comunque necessario che venga effettuata da soggetto autorizzato.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, la Corte di Cassazione, ha ritenuto insussistenti le condizioni di cui all'art. 184-ter del TUA per la cessazione della qualifica di rifiuto ed ha dichiarato inammissibile il ricorso e condannato il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della somma di 2.000 in favore della Cassa delle Ammende.



**In conclusione, quindi, i materiali di scarto che non vengono sottoposti ad operazione di recupero da parte di soggetto autorizzato, non rispettano le prescrizioni di cui all'art. 184-ter del TUA e, pertanto, non cessano di essere rifiuti nemmeno laddove sussista un mercato di destinazione degli stessi, restando quindi soggetti alla disciplina di cui alla parte IV del D. Lgs. 152/2006 in materia di gestione dei rifiuti.**

## 4.3.4.

## DEPOSITO TEMPORANEO

## 4.3.4.5.



### Quali sono le corrette modalità di deposito temporaneo per i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo?

Il deposito temporaneo dei rifiuti, come noto, è definito all'art. 183 del D. Lgs. n. 152/2006 come quel raggruppamento dei rifiuti effettuato prima della raccolta nel luogo in cui gli stessi sono prodotti alle condizioni dettate dal medesimo articolo.

Tuttavia, per specifiche tipologie di rifiuti, come per i rifiuti pericolosi a rischio infettivo<sup>1</sup>, il legislatore è intervenuto - normandolo espressamente - con una disciplina specifica.

Tale normativa è rappresentata per il caso di specie dal DPR 15 luglio 2003<sup>2</sup> n. 254 ed in particolare dall'art. 8 dello stesso rubricato "*Deposito temporaneo, deposito preliminare, raccolta e trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*".

Ed invero, per garantire la tutela della salute e dell'ambiente, il deposito temporaneo per tali tipologie di rifiuti pericolosi - nonché la movimentazione interna alla struttura sanitaria, il deposito preliminare, la raccolta ed il trasporto - deve rispettare determinate condizioni utili a preservare l'ambiente da eventuali contaminazioni infettive.

Nello specifico, segnatamente alle condizioni di imballaggio cui devono sottostare tali rifiuti in deposito temporaneo, gli stessi:

- devono essere depositati utilizzando apposito imballaggio a perdere, anche flessibile, recante la scritta "*Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*" e deve essere inserito il simbolo del rischio biologico o,
- se si tratta di rifiuti taglienti o pungenti, apposito imballaggio rigido a perdere, resistente alla puntura, recante la scritta "*Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo taglienti e pungenti*",
- contenuti entrambi nel secondo imballaggio rigido esterno, eventualmente riutilizzabile previa idonea disinfezione ad ogni ciclo d'uso, recante la scritta "*Rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo*".

La suddetta norma regolamentare, quindi, prevede espressamente che "*l'uso di un secondo imballaggio esterno riutilizzabile, anziché a perdere, sia consentito, ancorché solo in via "eventuale"*"<sup>3</sup>.

Ciò che risulta dirimente, infatti, è che tali imballaggi esterni abbiano caratteristiche adeguate per resistere agli urti ed alle sollecitazioni provocate durante la loro eventuale movimentazione e trasporto, al fine di evitare qualsiasi possibile contaminazione ambientale e devono essere realizzati in un colore idoneo a distinguerli dagli imballaggi utilizzati per il conferimento degli altri rifiuti.

Ed invero, il deposito temporaneo di rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo "*deve essere effettuato in condizioni tali da non causare alterazioni che comportino rischi per la salute*".

Per tali ragioni, il legislatore ha fissato un termine piuttosto breve in confronto a quanto previsto dall'art. 183 lett. bb) (che prevede una cadenza trimestrale ovvero 30 metri cubi di cui 10 pericolosi) di durata massima pari a cinque giorni dal momento della chiusura del contenitore contenente tali rifiuti.

Tuttavia, nel rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza e sotto la responsabilità del produttore, tale termine è esteso a trenta giorni per quantitativi inferiori a 200 litri.

Da ciò, anche la compilazione del registro di carico e scarico<sup>4</sup> dovrà avvenire entro cinque giorni.

Quanto, invece, per completezza, alle operazioni di deposito preliminare, raccolta e trasporto dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo queste restano sottoposte al regime generale dei rifiuti pericolosi.



**In conclusione, le condizioni previste dal legislatore in materia ambientale all'art. 183 lett. bb) del D.Lgs. n. 152/2006 affinché possa configurarsi deposito temporaneo sono derogate in parte per determinate tipologie di rifiuti a cui il legislatore ha dedicato una speciale disciplina come per i rifiuti sanitari a rischio infettivo che seguono l'art. 8 del DPR 15 luglio 2003 n. 254 in cui si fa espresso riferimento:**

- all'utilizzo di determinati imballaggi ed etichettature;
- alla durata massima pari a cinque giorni dal momento della chiusura del contenitore contenente tali rifiuti. Salvo estendere tale termine a trenta giorni per quantitativi inferiori a 200 litri.

1 Ai rifiuti sanitari a rischio infettivo sono in genere associati i codici CER 18 01 03\* e 18 02 02\* (rifiuti che devono essere raccolti e smaltiti applicando precauzioni particolari per evitare infezioni) di cui all'Allegato D della Parte IV del D. Lgs. n. 152/2006.

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

3 Cons. Stato Sez. III Sent., 25 novembre 2011, n. 6257.

4 Art. 190 "Registri di carico e scarico" del D. Lgs. n. 152/2006.



**Un dislocamento aziendale può essere unità locale ai sensi dell'art. 230 del d.lgs n. 152/06?**

L'art. 230 (Rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture), al comma 1, del TUA - quanto all'attività manutentiva - statuisce che *“Il luogo di produzione dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione alle infrastrutture, effettuata direttamente dal gestore dell'infrastruttura a rete e degli impianti per l'erogazione di forniture e servizi di interesse pubblico o tramite terzi, può coincidere con la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva o con la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori di manutenzione ovvero con il luogo di concentramento dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, finalizzata all'individuazione del materiale effettivamente, direttamente ed oggettivamente riutilizzabile, senza essere sottoposto ad alcun trattamento”*.

Si dispone, quindi, una deroga alle regole generali previste in tema di deposito temporaneo, in merito al luogo di produzione del rifiuto che può alternativamente coincidere con:

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

La definizione di Unità Locale è ricavabile dal combinato disposto dell'art. 1, comma 1, lett. e) del D.M. 359/2001<sup>1</sup> e dell'art. 2197 c.c. (sedi secondarie).

Nello specifico:

- ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e) del D.M. 359/2001 per *“unità locale”* si intende *“l'impianto operativo o amministrativo-gestionale, ubicato in luogo diverso da quello della sede, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività economiche, dotato di autonomia e di tutti gli strumenti necessari allo svolgimento di*

*una finalità produttiva, o di una sua fase intermedia”*;

- ai sensi dell'art. 2197 del c.c. *“L'imprenditore che istituisce nel territorio dello Stato sedi secondarie con una rappresentanza stabile deve, entro trenta giorni, chiederne l'iscrizione all'ufficio del registro delle imprese del luogo dove è la sede principale dell'impresa. Nello stesso termine la richiesta deve essere fatta all'ufficio del luogo nel quale è istituita la sede secondaria, indicando altresì la sede principale, e il cognome e il nome del rappresentante preposto alla sede secondaria”*.

Si può dire, quindi, che un dislocamento aziendale può essere considerato quale sede/unità locale solo allorché ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni:

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



**In conclusione al ricorrere delle condizioni suesposte un dislocamento aziendale può essere considerato quale unità locale**

<sup>1</sup> D.M. 359/2001 (Regolamento per l'attuazione dell'articolo 17 della L. 23 dicembre 1999, n. 488, in materia di accertamento, riscossione e liquidazione del diritto annuale versato dalle imprese in favore delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).



#### Delega di funzioni: come attuare efficacemente l'obbligo di vigilanza?

Sebbene la delega di funzioni costituisca una scriminante nei confronti del soggetto delegante trasferendo unitamente alle funzioni anche le connesse responsabilità penali al delegato, permane in capo al delegante un obbligo di vigilanza.

In caso di omessa vigilanza sull'operato del delegato, il delegante non sarà esonerato dall'eventuale responsabilità penale connessa all'inadempimento dell'obbligazione delegata, permanendo in capo al delegante il c.d. *residuo non delegabile*, costituito *“dal dovere di organizzare l'impresa in modo adeguato alla salvaguardia degli interessi di terzi messi in gioco nello svolgimento della attività di impresa e perciò oggetto della garanzia dovuta dall'imprenditore”*. Si segnala sul punto, una pronuncia della Cassazione ove i giudici, partendo dal dato normativo hanno chiarito che *“residua, in ogni caso, tra l'altro, come l'art. 16 del T.U. ha chiarito, un obbligo di vigilanza “alta”, che riguarda il corretto svolgimento delle proprie funzioni da parte del soggetto delegato”*.

È tuttavia necessario precisare i contenuti, oggetto, estensioni e modi della vigilanza richiesta in capo al soggetto delegante. Sul punto, la giurisprudenza<sup>1</sup> ha affermato che il ruolo di vigilanza che incombe sul soggetto delegante *“non può avere per oggetto la concreta, minuta conformazione delle singole lavorazioni - che la legge affida al garante - concernendo, invece, la correttezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato. Ne consegue che l'obbligo di vigilanza del delegante è distinto da quello del delegato - al quale vengono trasferite le competenze afferenti alla gestione del rischio lavorativo - e non impone il controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle singole lavorazioni”*.

Ragionando diversamente, infatti, l'istituto in commento risulterebbe svuotato di significato.

Il potere/dovere di vigilanza del delegante va invece riferito alla correttezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato e non imporne il controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle lavorazioni.

Sulle concrete modalità di esercizio del dovere di vi-

gilanza è opportuno richiamare l'art. 16 co. 3 del TUS, il quale chiarisce espressamente che *“La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4”*.

Laddove sia stato adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e gestione ex D.Lgs. 231/2001, l'obbligo di vigilanza incombente sul delegante si intende *ex lege* assolto, pertanto, l'art. 16 co. 3 citato, nell'offrire al datore di lavoro una modalità *“alternativa”* all'esercizio del potere di vigilanza, di fatto ribadisce che il garante di vertice è onerato della realizzazione di un'organizzazione adeguata e finalisticamente orientata alla prevenzione dei rischi e alla tutela di determinati beni - tra cui l'ambiente.

D'altra parte, è evidente che l'onere di vigilanza incombente sul delegante non può ritenersi adempiuto esclusivamente nel caso di adozione ed efficace attuazione del modello di organizzazione e gestione ex D.Lgs. 231/2001.

Il delegante, infatti, può concretamente adempiere al proprio dovere di vigilanza attraverso diversi strumenti di controllo quali, a titolo esemplificativo: la previsione di specifici doveri di reportistica e rendicontazione del delegato; l'effettuazione di audit affidati a competenti strutture interne ed esterne all'impresa; lo svolgimento di riunioni periodiche con il delegato; la predisposizione di specifici flussi informativi; l'obbligo, per il delegato, di predisporre specifica documentazione in ordine alla propria attività.



**Pertanto, il delegante può assolvere efficacemente l'obbligo di vigilanza adottando ed efficacemente attuando un modello di organizzazione e gestione ex D.Lgs. 231/2001 o attraverso strumenti specifici di controllo che permettano allo stesso di monitorare costantemente l'operato del delegato.**

1 Cfr., *ex multis*, Cass. pen. Sez. IV, Sent., 22-06-2015, n. 26279.



**Nel caso in cui un rifiuto sia prodotto fuori dalle *unità locali* del produttore (quali locali gestiti da soggetti terzi) come devono essere compilati i documenti inerenti la tracciabilità?**

Come noto, il *registro di carico e scarico* (art. 190 del D. Lgs. n. 152/2006) e il *formulario di identificazione dei rifiuti* (art. 193 del D. Lgs. n. 152/2006) rappresentano i documenti ambientali normativamente previsti per la c.d. tracciabilità dei rifiuti.

In tali documenti, di fatto, i soggetti obbligati alla tenuta degli stessi - previsti al comma 1 dell'art. 190 D.Lgs. n. 152/2006 - sono tenuti ad indicare tutte le informazioni al fine di monitorare i movimenti del rifiuto, dalla fase della produzione a quella del trattamento passando per la raccolta e il trasporto.

Per tale ragione, le informazioni contenute devono rispecchiare, a pena di sanzione, l'effettiva e reale gestione dello stesso.

Ed invero, il legislatore con DM del 1 aprile 1998 n. 145 e n. 148 - rispettivamente per il formulario di identificazione e per il registro di carico e scarico - ha stabilito un Modello standard da adottare per la compilazione degli stessi. Nello specifico, le indicazioni fornite dai suddetti decreti devono leggersi in combinato disposto con la Circolare Ministeriale esplicativa n. GAB/DEC/812/98..

Quanto al registro di carico e scarico, il Modello riporta l'indicazione nella colonna 4 (IV) del "*Luogo di produzione e attività di provenienza del rifiuto*".

Ebbene, per come esplicitato nello stesso DM in tale colonna deve essere indicato il "*luogo di produzione e l'attività di provenienza dei rifiuti (solo per i soggetti che effettuano attività di manutenzione a reti diffuse sul territorio e tengono i registri presso Unità centralizzate o di coordinamento ai sensi dell'art. 12, comma 13-bis del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n.22)*".

Ed invero, così come espressa, la norma porterebbe a ritenere valida la compilazione solo nel caso in cui vi siano rifiuti esitanti da attività di manutenzione, tuttavia, il luogo di produzione dei rifiuti è anche il luogo ove si svolge il *deposito temporaneo* degli stessi.

Ebbene, il *registro di carico e scarico* altro non è che la registrazione dei movimenti dei rifiuti effettuati sul deposito stesso e, pertanto, tali attività dovranno essere necessariamente indicate in merito al reale

luogo di produzione dei rifiuti stessi.

Pertanto, i rifiuti prodotti fuori dall'unità locale di riferimento dovranno essere inseriti compilando opportunamente la colonna IV del registro "*luogo di produzione ed attività di provenienza del rifiuto*" e, se del caso, aggiungere nel campo annotazioni la specificità della provenienza del rifiuto stesso, ovvero la società presso la quale è stato prodotto.

Ciò garantisce - anche al fine di un controllo dell'autorità - di ricostruire perfettamente la tracciabilità del rifiuto prodotto.

Quanto alla compilazione del *formulario*, la stessa dovrà rispecchiare le informazioni del *registro di carico*, in quanto, come noto, i due documenti sono in correlazione tra loro.

Tale assunto porta a ritenere come, nella compilazione del documento, per "*indirizzo dell'impianto o l'unità locale di partenza del rifiuto*", si intenda il posto da cui effettivamente parte il rifiuto e non, ad esempio la *sede legale* o l'*unità locale* dell'impresa ubicata in posto del tutto estraneo al luogo di presenza effettiva del rifiuto.



**Pertanto, qualora il luogo di produzione del rifiuto non sia di proprietà del produttore dello stesso, nella riga *unità locale*, in aggiunta all'indirizzo completo, potrà essere precisato anche il nome dell'azienda presso cui il rifiuto è stato prodotto.**

## 4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.5.



**Un mezzo registrato conto terzi può essere utilizzato per svolgere un'attività in conto proprio senza la prescritta licenza?**

La legge 6 giugno 1974, n. 298<sup>1</sup>, come noto, prevede due tipologie di attività di trasporto di cose ovvero:

- *trasporto in conto proprio*, il quale viene definito come il trasporto eseguito per esigenze proprie al sussistere delle seguenti condizioni:
  - il trasporto avviene con mezzi di proprietà o in usufrutto;
  - il trasporto non costituisca attività economicamente prevalente del soggetto ma esclusivamente attività accessoria a quella principale;
  - le merci trasportate appartengano alle stesse persone o società che svolgono il trasporto;
- *trasporto per conto di terzi* definito come l'attività imprenditoriale per la prestazione di servizi di trasporto verso un determinato corrispettivo.

Ai sensi della normativa di settore entrambe le tipologie di trasporto necessitano di una apposita autorizzazione ai fini del regolare svolgimento dell'attività. Le stesse, tuttavia, seguono procedimenti autorizzativi diversi i quali, pertanto, si concludono con provvedimenti di natura differente. Ed invero, ai sensi dell'art. 32 (*Licenze*) della legge 298/1974 l'attività di trasporto in conto proprio è subordinata all'ottenimento di una apposita licenza rilasciata dall'ufficio provinciale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione. Ai sensi dell'art. 41 (*Autorizzazioni*) della stessa legge, invece, l'imprenditore che intendere svolgere attività di trasporto in conto terzi dovrà essere iscritto ad apposito albo e successivamente, dovrà ottenere apposita autorizzazione da parte dell'ufficio provinciale della motorizzazione civile.

In proposito è bene specificare che ogni Licenza ovvero Autorizzazione è rilasciata per ciascun veicolo e che, pertanto, un singolo mezzo di trasporto non potrà essere dotato, contemporaneamente, di licenza per il trasporto in conto proprio e autorizzazione per il trasporto in conto terzi. Ciò premesso, pertanto, la domanda naturalmente posta è se un veicolo possa essere utilizzato contemporaneamente per entrambe le attività pur in assenza di una delle due autorizzazioni/licenze.

A tale domanda risponde una sentenza della Cassazione Civile Sez. II, e precisamente la n. 13725 del 31/07/2012. In particolare, in tale occasione il giudice di legittimità si esprimeva sul ricorso di una società a seguito della contestazione della Polizia di Stato circa l'illegittimo utilizzo di un mezzo in conto proprio sprovvisto della relativa licenza, ma, allo stesso tempo, dotato dell'autorizzazione in conto terzi.

Ebbene, su tale questione la Corte testualmente recita che *“Per l'esercizio dei due tipi di attività sono effettivamente previsti, dagli artt. 31 ss. della legge 6 giugno 1974, n. 298, provvedimenti abilitativi distinti. Tuttavia, come ha osservato il Giudice di pace, quello relativo al trasporto per conto di terzi ha contenuto più ampio ed è subordinato a condizioni e requisiti più rigorosi. Può quindi essere considerato senz'altro comprensivo anche del trasporto per conto proprio, che rappresenta un minus, sicché risulta ultroneo pretendere che chi ha già ottenuto il titolo “maggiore” si debba munire anche dell'altro, per poter svolgere una attività che l'art. 31 lett. 3245/2007 b) della legge citata definisce come «complementare o accessoria nel quadro dell'attività principale»”*



In sostanza, pertanto, la Corte afferma che se è vero, da un lato, che le due attività di trasporto prevedono titoli abilitativi diversi ai fini del regolare svolgimento è d'altro canto vero che, poiché l'autorizzazione per il trasporto in conto terzi ha un contenuto più ampio e più dettagliato della licenza per il trasporto in conto proprio, si può ritenere che quest'ultima sia naturalmente ricompresa nella prima e dunque non necessaria ai fini dell'utilizzo di un mezzo autorizzato in conto terzi.

1 Legge 6 giugno 1974, n. 298 *Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada.*



**Per l'apertura di un *centro di riuso* di beni è necessaria una particolare autorizzazione?**

L'art. 183, comma 1, lett. q), D. Lgs. 152/2006 definisce il **riutilizzo** come: “*qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti*”.

Il **riutilizzo** è un'operazione che riguarda esclusivamente **beni**, i quali non sono mai diventati rifiuto. Per l'effetto, essi non sono assoggettati alla stringente normativa contenuta nella parte IV del Codice Ambientale per ciò che concerne la *raccolta*, il *trasporto* e le *operazioni di gestione*.

Con particolare riferimento ai *centri di riuso*, l'art. 180-bis, D. Lgs. 152/2006 prevede che:

- I *Comuni* possono individuare appositi spazi, presso i *centri di raccolta* di cui all'art. 183, comma 1, lettera mm)<sup>1</sup>, per l'esposizione temporanea, finalizzata allo **scambio tra privati**, di beni usati e funzionanti **direttamente idonei al riutilizzo**.
- Nei *centri di raccolta* possono altresì essere individuate apposite **aree adibite al deposito preliminare alla raccolta dei rifiuti destinati alla preparazione per il riutilizzo e alla raccolta di beni riutilizzabili**.
- Nei *centri di raccolta* possono anche essere individuati spazi dedicati alla **prevenzione della produzione di rifiuti**, con l'obiettivo di consentire la **raccolta di beni da destinare al riutilizzo**, nel quadro di operazioni di intercettazione e *schemi di filiera* degli operatori professionali dell'uso autorizzati dagli enti locali e dalle aziende di igiene urbana.

La norma pensa quindi i *centri del riuso* come delle aree adiacenti ai centri di raccolta, che possono consistere tanto in aree di scambio di beni involgenti solo i privati ovvero come semplici aree di deposito anche relative a schemi di filiera di operatori professionali. **La legge non richiede espressamente l'ottenimento di un'autorizzazione**. Nondimeno, ad oggi detta disciplina è priva di provvedimenti attuativi a livello nazionale. Pertanto, **per valutare la necessità di un'autorizzazione, è imprescindibile l'analisi delle**

**disposizioni emanate a livello Regionale.**

Sul punto, l'Emilia Romagna ha emanato la L. R. del 5 ottobre 2016, n. 16 recante “*Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996, n. 31*”.

L'art. 3, commi 11 e 12 della medesima legge rimette in capo alla *Regione* il potere di *promuovere i centri comunali per il riuso*, quali strutture dove portare i beni di cui il possessore non intende più servirsi, ma ancora suscettibili di vita utile, nelle condizioni in cui sono o tramite ripristino funzionale, attraverso pulizia, smontaggio, riparazione o altra manutenzione atta al loro reimpiego.

I *Comuni* disciplinano il **funzionamento dei centri** e le relative modalità di accesso, le modalità di cessione, gratuita od onerosa, senza finalità di lucro, dei beni, le modalità di copertura dei costi di gestione nonché la destinazione di eventuali introiti.

In tale quadro, la gestione del centro dovrà essere oggetto di **Accordo con il Comune interessato** in armonia con quanto disposto dalle *Linee Guida applicative della legislazione regionale*, approvate con la D.g.r. 279/2017.

Inoltre la delibera di Giunta Regionale 1240/2016 ha previsto l'istituzione di un **Elenco Regionale dei centri del riuso** in cui preesistenti e nuovi centri devono essere iscritti.



**Alla luce di quanto esposto, la normativa di legge nazionale non prevede espressamente la necessità di un'autorizzazione per l'apertura di un centro di riuso. Tuttavia, in assenza di disciplina applicativa, è imprescindibile fare riferimento alla normativa Regionale pertinente. Sul punto la Regione Emilia Romagna ha previsto l'iscrizione in apposito Elenco e l'Accordo con il Comune interessato per le modalità di gestione.**

<sup>1</sup> Cfr. art. 183, comma 1, lettera mm), d Lgs. 152/2006: “*“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*”.



**Ai fini dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali è possibile disporre di mezzi di trasporto tenuti in disponibilità temporanea, mediazione, locazione s.c. o comodato s.c. per un periodo inferiore a quello dell'iscrizione?**

Come noto, le imprese che intendono iscriversi all'Albo Nazionale Gestori Ambientali devono possedere determinati requisiti ai fini dell'iscrizione, distinguibili in requisito di onorabilità, requisiti di idoneità tecnica e requisiti di idoneità finanziaria.

In particolare, e per ciò che in tal sede rileva, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 (Requisiti di idoneità tecnica e di capacità finanziaria), comma 1 lett. b) del DM 120/2014<sup>1</sup> "I requisiti di idoneità tecnica consistono:

*b) nella disponibilità dell'attrezzatura tecnica necessaria, risultante, in particolare, dai mezzi d'opera, dagli attrezzi, dai materiali di cui l'impresa o l'ente dispone;"*.

Dunque, ai fini dell'iscrizione all'Albo è necessario che l'impresa disponga dei mezzi d'opera (per lo più mezzi di trasporto) idonei all'attività rilevante ai fini dell'iscrizione. Da tale requisito deriva inoltre l'obbligo, per l'impresa di richiedente, di disporre di tali veicoli sulla base di idonei titoli di proprietà, quali proprietà, usufrutto, acquisto con patto di riservato dominio e leasing nonché, a determinate condizioni, locazione e comodato senza conducente (c.d. disponibilità temporanea).

Ebbene, come comportarsi qualora il contratto di comodato o locazione senza conducente per un determinato mezzo d'opera, la cui portata utile risulti necessaria ai fini del requisito di idoneità tecnica per l'iscrizione all'albo, abbia una durata inferiore rispetto al tempo di iscrizione? A tale domanda risponde la recente Circolare del Comitato Nazionale n. 8 del 24 luglio 2019 la quale osserva testualmente che, in tal caso, *"le Sezioni regionali sono tenute a deliberare l'iscrizione o la variazione dell'iscrizione, formalizzando il relativo provvedimento con l'indicazione della data di scadenza dei titoli di disponibilità temporanea dei veicoli. Successivamente all'iscrizione, qualora venga a mancare il requisito della prevista dotazione minima dei veicoli, le Sezio-*

*ni regionali, previa contestazione degli addebiti all'iscritto, nelle modalità previste dall'art. 21 del DM 120/2014, applicano la sanzione di cui all'art. 20, comma 1, lettera b), dello stesso DM. [...] le Sezioni regionali sono tenute, in ogni caso, a riportare sui provvedimenti di iscrizione o di variazione, l'indicazione della data di scadenza dei titoli di disponibilità temporanea dei veicoli".*



A tal fine, la Circolare del Comitato Nazionale n. 7 del 24 luglio 2019 precisa che in ordine a tale tipologia di veicoli (tenuti dunque in disponibilità temporanea) il trentesimo e il decimo giorno antecedente il termine finale di disponibilità temporanea dello stesso, la Sezione regionale, a mezzo pec, ricorda all'impresa che, qualora intenda continuare ad utilizzare il veicolo lo stesso, è tenuta ad inviare apposita comunicazione, entro 5 gg lavorativi precedenti la data di scadenza del titolo di disponibilità del veicolo, comunicando la nuova data di fine disponibilità. Alla comunicazione di cui sopra, dovrà dunque seguire l'invio, da parte dell'impresa, del nuovo titolo di disponibilità e una dichiarazione sostitutiva con cui si attesta che il veicolo continua ad essere in regola con la vigente normativa in materia di autotrasporto di cose ed è tecnicamente idoneo al trasporto dei rifiuti già autorizzati. Ricevuta tale comunicazione le Sezioni, accertata la regolarità della stessa, aggiornano la data di scadenza del titolo e successivamente, alla prima seduta utile, adottano il relativo provvedimento. Qualora l'impresa non ottemperi a quanto sopra, il veicolo è cancellato dall'Albo con decorrenza dal giorno successivo a quello di scadenza del titolo di disponibilità.

<sup>1</sup> 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".



**Quali sono le conseguenze nel caso di emissione di provvedimenti ritorsivi nei confronti del “whistleblower” in enti di diritto pubblico?**

Il quesito posto riguarda il caso di ritorsioni nei confronti di soggetti, dipendenti di un dato ente, che decidono di compiere segnalazioni su condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Detti soggetti che decidono di rendere note le proprie informazioni circa situazioni potenzialmente lesive dell'integrità dell'ente godono di una particolare tutela da parte della normativa vigente come puntualmente indicato nella Legge n. 179 del 30 novembre 2017 rubricata “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*”.

L'art. 1 della suddetta Legge ha infatti modificato l'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>1</sup>, prevedendo le garanzie per il segnalante di illeciti all'interno di un ente pubblico.

Allo stesso modo, quanto agli enti di diritto privato invece, l'art. 2 della L. 179/17, intervenendo sull'art. 6 del D.Lgs. 231/2001<sup>2</sup>, ha previsto tutele e sanzioni disciplinari nel caso di ritorsioni sul segnalante.

Nello specifico l'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001 al comma 6 prevede, per gli enti di diritto pubblico, quanto segue:

*“6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di*

*attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione”.*

Per gli enti di diritto privato invece l'art. 6 comma 2-ter del D.Lgs. 231/2001 ha disposto che:

*“2-ter. L'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni di cui al comma 2-bis può essere denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dall'organizzazione sindacale indicata dal medesimo”.*

Pertanto, sebbene ad oggi non vi siano notizie circa provvedimenti emessi in applicazione dell'art. 6 comma 2-ter del decreto 231 riguardo al settore privato, discorso diverso deve compiersi in ragione degli enti pubblici, essendo di recente pubblicazione la delibera 782 dell'ANAC del 4 settembre 2019 con la quale l'Autorità Nazionale per l'Anticorruzione provvedeva all'esito di una complessa istruttoria ad irrogare una sanzione pecuniaria “*pari ad euro 5.000 (cinquemila) al (responsabile), in qualità di firmatario dei provvedimenti dichiarati ritorsivi*”.

Detta sanzione fa dunque breccia in un settore già normato sin dal 2015 che tuttavia è ritornato alle luci della ribalta con la recente modifica occorsa per il tramite della L. 179/17, tendendo una mano a tutti quei soggetti che fino ad oggi non hanno compiuto segnalazioni riguardo a condotte illecite nell'ambito lavorativo lesive dell'integrità dell'ente, temendo l'assenza di tutele.



**Il soggetto che intende segnalare illeciti occorsi all'interno dell'ente e avverso l'integrità di questo ultimo gode di tutele che si distinguono a seconda dell'istituto nel quale è impiegato (sia esso pubblico o privato) gli istituti che possono essere aditi in caso di ritorsioni connesse alle segnalazioni sono:**

- L'ANAC<sup>3</sup> (adito da parte dell'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative) per gli enti pubblici
- l'Ispettorato nazionale del lavoro in caso di ente di diritto privato.

1 D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”.

2 D. Lgs. 08 giugno 2001, n. 231 “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”.

3 L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

## 4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.5.



**Nel caso in cui il Giudice subordini la sospensione condizionale della pena alla bonifica del sito, la bonifica deve rispettare la procedura del codice ambientale?**

Il giudice ha il potere di emanare un ordine finalizzato alle conseguenze dell'illecito e, pertanto, vanta una funzione speciale avente carattere amministrativo, esercitata in sede di giurisdizionale. In tal senso si è espressa la giurisprudenza in relazione all'ordine di demolizione urbanistica, di cui all'art. 31 d.P.R. n. 380/2001 oppure di rimessione in pristino dello stato dei luoghi in tema di tutela del paesaggio, di cui all'art. 181 d.lgs. n. 42/2001<sup>1</sup>.

Il potere del Giudice di ordinare la bonifica (ed il ripristino dello stato dei luoghi) si ravvisa, quindi, quale potere in parallelo all'autorità amministrativa titolare di autonomo potere e la natura è quella di sanzione amministrativa irrogata dal giudice penale<sup>2</sup>.

Tale potere deve esercitarsi entro i limiti in cui è espressamente consentito. Si ricorda in proposito l'art. 23 Cost., che istituisce una riserva relativa di legge in tema di imposizioni personali e patrimoniali<sup>3</sup>.

La giurisprudenza espressamente ritiene che l'ordine di bonifica quale risanamento del sito inquinato, è ancorato al rispetto dei limiti di accettabilità della contaminazione in relazione alla specifica destinazione d'uso e deve avvenire secondo le specifiche norme di cui all'art. 242<sup>4</sup> e ss. del d.lgs n. 152/2006, disponendo specificamente la norma *“fatti salvi gli obblighi di bonifica”*, da intendersi, quindi, quelli

normativamente previsti (indicati dal Titolo V della Parte Quarta del d.lvo 152/2006) e non potendo il giudice, in presenza di norme specifiche, modulare liberamente il contenuto degli interventi di bonifica<sup>5</sup>.

Ne consegue che la procedura di bonifica dovrà avvenire secondo le procedure previste dal titolo V del d.lgs n. 152/2006, delle quali il Giudice dell'Esecuzione potrà successivamente prendere atto.

Tuttavia, da ciò si distingue il caso in cui il Giudice, applicando il principio generale di cui all'art. 165 cod.pen., subordini la sospensione condizionale della pena alla bonifica del sito la bonifica.



**In questo caso, diversamente, la bonifica alla quale subordinare il beneficio penale non sarà necessariamente quella del d.lgs. n. 152 del 2006, ma potrà coincidere con quella stabilita concretamente dal giudice per eliminare le conseguenze del danno ambientale prodotto, soggetta al controllo dell'autorità giudiziaria o di un organo tecnico appositamente delegato e che potrà eventualmente essere verificata ex post dal giudice della esecuzione<sup>6</sup>.**

1 Cass. Pen. Sez. III, del 7 luglio 2015, n. 36387; Sez.III, dell'8 novembre 2016, n.1158.

2 Cass. Pen., Sez. III, del 27 giugno 2019, n. 28175.

3 Cass. Pen. Sez. III, del 10 giugno 2014, n. 28577.

4 Art. 242. Procedure operative ed amministrative – comma 1-2: *“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.*

*Il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede 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 di notifica di cui al presente articolo, ferme restando le attività di verifica e di controllo da parte dell'autorità competente da effettuarsi nei successivi quindici giorni. Nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo...”.*

5 Cass. Pen., Sez. III, del 27 giugno 2019, n. 28175.

6 Cass. Pen., Sez. III, del 20 novembre 2006, n.13456; Cass. Pen., Sez. III, del 27 giugno 2019, n. 28175.



**I rifiuti ingombranti possono essere ricondotti nella raccolta differenziata?**

4.3.13.5.

Classificare un rifiuto come urbano, determina la necessità di procedere alla sua gestione all'interno del relativo ciclo. La gestione di tale tipologia di rifiuto deve avvenire all'interno di ambiti territoriali ottimali (ATO), sulla base di gare ad evidenza pubblica, atte a garantirne un affidamento in esclusiva al soggetto risultatone vincitore. Comporta, altresì, l'applicazione dei principi di autosufficienza e prossimità<sup>1</sup>.

I rifiuti ingombranti vengono generalmente classificati con il codice CER 20 03 07 (*rifiuti ingombranti*), e quindi ricompresi nella famiglia 20 03 (*altri rifiuti urbani*). Siamo quindi nel capitolo 20 (*rifiuti urbani*), come espressamente confermato dall'art. 184, comma 2, lett. a (*"Sono rifiuti urbani, i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione [...]"*).

Purtuttavia, nonostante tale *natura urbana*, e la loro ricomprensione all'interno della famiglia 20 03 (e quindi non anche nella famiglia 20 01 relativa alle *frazioni oggetto di raccolta differenziata*), tale inclusione non esclude a priori che gli stessi possano essere ricondotti alla raccolta differenziata.

A sostenere questa affermazione possiamo evocare la stessa definizione di raccolta differenziata di cui al DM 26 maggio 2016<sup>2</sup>, secondo il quale con tale locuzione si intende *"la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separatamente in base al tipo ed alla natura al fine di facilitarne il trattamento specifico"*. La stessa, in particolare, si sostanzia in una *"attività propedeutica e necessaria alle operazioni di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti"*.

La raccolta differenziata, dunque, poggia sul concet-

to di *"raccolta separata"* e si basa sulla distinzione tra quei materiali che si diversificano, gli uni dagli altri, in ragione delle specifiche caratteristiche che li compongono<sup>3</sup>.

Ed ancora, il medesimo DM stabilisce che *"ai fini del calcolo dell'ammontare di rifiuti raccolti in modo differenziato, vengono prese in considerazione le seguenti frazioni: [...] altre tipologie di rifiuti, anche ingombranti, costituiti da tali materiali raccolti separatamente ed avviati alla preparazione per il riutilizzo, al riciclaggio o prioritariamente al recupero di materia [...] ingombranti misti a recupero: ingombranti raccolti separatamente dai rifiuti indifferenziati ed inviati a impianti di trattamento finalizzati al recupero [...]"*. Ed ancora, tra i codice CER computabili ai fini della *raccolta differenziata* viene ricompreso altresì il medesimo CER 20 03 07.

Pertanto, il rifiuto ingombrante potrà confluire nella *raccolta differenziata*, laddove raccolto separatamente al fine di un suo successivo avvio ad operazioni di *riutilizzo/riciclaggio/recupero*.

A riprova di ciò sta infine il DM 8 aprile 2008<sup>4</sup>, che nel disciplinare i *rifiuti differenziati*, conferibili al *centro di raccolta*, espressamente prevede il CER 20 03 07, proprio dei *rifiuti ingombranti*.



**In conclusione, quindi, i rifiuti ingombranti possono essere inclusi nella raccolta differenziata.**

1 Il principio di autosufficienza (art. 182-bis del d.lgs n. 152/06) determina che lo smaltimento (e non anche il recupero) dei rifiuti urbani non pericolosi, non possa avvenire al di fuori dell'ATO di appartenenza. Il principio di prossimità (comma 1, lett. b) e art. 181, comma 5, del D.Lgs 152/2006) comporta che il recupero dei rifiuti urbani non pericolosi provenienti dalla raccolta differenziata debba privilegiare la più vicina scelta di conferimento tra gli impianti di recupero adeguati (a quindi anche oltre il limite dell'ATO). Quanto al recupero dei rifiuti urbani (non pericolosi) indifferenziati, invece, non vi è uniformità di vedute. Esiste una dottrina possibilista, basata sulla lettera della norma - che prevede la possibilità di conferirli ad impianti di recupero adeguati anche al di fuori del limite dell'ATO - e una giurisprudenza che di contro nega tale possibilità.

2 DM 26 maggio 2016 (*Linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani*).

3 Cfr. D. Carissimi, *"Lo spazzamento tra principi di autosufficienza e prossimità e nei confini mutanti della raccolta differenziata"*, in *Ambiente Legale Digesta* Marzo-Aprile 2018.

4 DM 8 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*).



**Chi gestisce una attività di autolavaggio deve essere autorizzato agli scarichi?**

Il titolare di un autolavaggio, che scarica in pubblica fognatura le acque reflue provenienti dal piazzale adibito al parcheggio delle automobili e al loro lavaggio, deve autorizzarsi allo scarico?

A chiederlo sono gli operatori del settore e la questione non è di poco conto, in quanto propendere per il sì, significa che tutti coloro che fino a oggi non si sono autorizzati, rischiano la condanna per il reato di cui all'art. 137, comma 1, del D.Lgs 152/2006, che punisce appunto le condotte di scarico non autorizzato.

A ben vedere, tutto ruota attorno alla possibile qualificazione delle “acque di lavaggio” come *assimilate a quelle domestiche*.

Le *acque assimilate alle domestiche* – intese come quelle solo apparentemente industriali, in quanto non presentano le caratteristiche specifiche e selettive di queste ultime (art. 101, co. 7 del TUA) – infatti partecipano del regime giuridico delle *acque domestiche* e pertanto se recapitano in pubblica fognatura non devono essere autorizzate. Si precisa a tal proposito che le *acque domestiche* sono quelle che derivano prevalentemente dal metabolismo umano e dalle attività domestiche.

Le *acque industriali* – ossia quelle derivanti da impianti che esercitano attività commerciali o produttive – invece devono sempre essere autorizzate allo scarico (art. 124 del TUA).

Dunque, per determinare se le acque sono classificabili come industriali (o no) occorre procedere *a contrario*, vale a dire escludendo le acque ricollegabili al metabolismo umano e provenienti dalla realtà domestica e quelle che pur avendo una provenienza diversa (da un'attività produttiva) sono comunque assimilabili per qualità e quantità a quelle provenienti dall'uomo e dalla sua realtà.

Nel caso degli impianti di autolavaggio, questi non solo hanno natura di insediamenti produttivi, ma hanno anche una qualità inquinante dei reflui diversa e più grave rispetto a quella dei normali scarichi da abitazioni, ne discende che non possono essere assimilati.

Come ribadito da una recente sentenza della Cassazione Penale: “*tali acque* [ossia quelle derivanti dagli autolavaggi] *non possono essere assimilate a quelle domestiche, stante la presenza di caratteristi-*

*che inquinanti diverse e più rilevanti di quelle di un insediamento civile, per la presenza di oli minerali, sostanze chimiche e particelle di vernice che possono staccarsi dalle autovetture*” (si veda da ultimo Cass. Pen. Sez. III, 20 giugno 2019 n. 27516).



In definitiva, la presenza nelle acque derivanti dagli autolavaggi di detersivi, olii, sostanze chimiche e anche di particelle di vernice fa sì che le stesse vadano qualificate come *acque reflui industriali* e come tali devono essere autorizzate.

La mancata autorizzazione determina la possibile applicazione della sanzione penale di cui all'art. 137 comma 1, che punisce lo scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione, con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da millecinquecento euro a diecimila euro.

**NUOVI PACCHETTI  
ANCORA PIÙ CONVENIENTI**

**TUTTO RINNOVATO**



*All In One  
All In One MAXI  
10 Ticket*

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)

## TERRE E ROCCE DA SCAVO

4.3.15.



**Conferimento a privati delle terre e rocce o loro movimentazione per fini agricoli, serve l'autorizzazione?**

In base alla specifica disciplina prevista per le terre e rocce da scavo, ci si domanda se in caso di conferimento del terreno escavato a un privato per la sistemazione di un giardino o nell'ipotesi di movimentazioni di terra per fini agricoli, sia comunque necessaria una autorizzazione.

Il problema nasce dall'esigenza di indicare nella *dichiarazione di utilizzo* ex art. 21 DPR 120/2017 i riferimenti autorizzativi concernenti l'opera di destinazione dei materiali di scavo.

Ebbene, nel caso di terreno conferito per la sistemazione di un giardino, si evidenzia che il relativo intervento figura generalmente tra gli *interventi di edilizia libera* di cui all'art. 6 del DPR 380/2001 e pertanto non necessita di alcun *titolo abilitativo*. Sempre che non esistano specifiche prescrizioni previste dagli *strumenti urbanistici* del Comune di riferimento.

Tuttavia, data la necessaria indicazione dei riferimenti autorizzativi, all'interno della *dichiarazione di utilizzo*, sarà bene indicare – nell'apposito campo – che si tratta di intervento di *edilizia libera*, dopo aver verificato presso gli uffici comunali che l'intervento richiesto non prevede specifici adempimenti.

Analogamente, i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola, rientrano tra le *attività di edilizia libera* ai sensi dell'art. 6 del DPR 380/2001 e quindi sarà sufficiente indicare nella *dichiarazione di utilizzo*, che si trattasi di attività di edilizia libera, dopo aver verificato che non vi siano disposizioni contrarie negli strumenti urbanistici comunali.

È bene però precisare che tale conclusione – per costante interpretazione – si applica unicamente ai *modesti* movimenti di terra, sicché appare oltremodo utile comprendere cosa debba intendersi con tale espressione.

Per modeste movimentazioni di terreno a fini agricoli devono intendersi le ordinarie lavorazioni del terreno o i modesti livellamenti, o ancora le riprofilature di limitato spessore. Si ritengono generalmente esclusi gli scavi di fondazione.



Nell'ambito di tali confini, si può dunque in conclusione affermare che il conferimento a privati di terre e rocce da scavo per la sistemazione del giardino o la movimentazione di modeste quantità di terreno a fini agricoli, non necessitano di particolari titoli autorizzativi, in quanto rientranti tra le *attività di edilizia libera*. Purtroppo, data la necessaria indicazione – nella *dichiarazione di utilizzo* – dei riferimenti autorizzativi dell'opera cui sono destinate le TRS, nel relativo campo andrà inserita la dicitura “*attività di edilizia libera*”. Salvo verificare prima, presso i competenti uffici comunali o sportelli dedicati, che non vi siano particolari ulteriori adempimenti previsti dagli strumenti urbanistici del Comune di riferimento.

È responsabilità di chi sottoscrive la dichiarazione verificare la sussistenza di tali condizioni.

4.3.15.5.

## SPECIALE 10 ticket

Webinar access

## SCEGLI I TUOI 10 WEBINAR

## E PARTECIPA



Scegli tra più di 30 webinar  
i TUOI 10 preferiti e partecipa.

*Ambiente Legale*

offre la possibilità unica  
di acquistare 10 Ticket  
per partecipare agli webinar  
più adatti alle tue esigenze

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)  
[commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it)



### Verifica annuale dei rifiuti conferiti in discarica: anno solare o anno civile?

Secondo quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 3, comma 2, e 2, comma 3, del DM 27 settembre 2010, la verifica di conformità dei rifiuti ammessi in discarica, deve essere effettuata dal gestore **almeno una volta l'anno**.

Ma che cosa si intende con **“almeno una volta all'anno”**? Ovvero, per **“anno”** si intende il periodo di 365 giorni che decorre da un qualsiasi giorno dell'anno e termina il corrispondente giorno dell'anno successivo (**anno solare**) oppure il periodo di 365 giorni compreso tra il 1 gennaio e il 31 dicembre (**anno civile**)?

Ai suddetti interrogativi ha recentemente risposto la Corte di Cassazione con la sentenza del 26 agosto 2019. N. 36400.

Nel caso affrontato dalla Suprema Corte, infatti, il responsabile tecnico di una Società, il quale non aveva effettuato la verifica di conformità entro i dodici mesi successivi a quella precedente, veniva dichiarato colpevole del reato di cui all'art. 29-quattordecies, comma 3 del TUA e condannato alla pena di 4.000 euro di ammenda, per inosservanza delle prescrizioni dell'AIA in materia di gestione di rifiuti rilasciata alla società, le quali richiamavano le disposizioni normative sopra citate del DM 27 settembre 2010.

Questo ultimo, quindi, ricorreva in Cassazione sostenendo, fra gli altri motivi, che il Tribunale di primo grado aveva erroneamente ritenuto che l'obbligo dovesse essere osservato ogni dodici mesi, piuttosto che, come avvenuto, una volta in ciascun anno solare.

Ebbene la Corte di Cassazione, nel valutare se con la locuzione **“una volta all'anno”** si fosse dovuto intendere:

- l'anno solare con la necessità di effettuare la verifica di conformità dei rifiuti ogni dodici mesi o
- l'anno civile con la possibilità, quindi, di porre in essere tale adempimento nell'arco di ciascun anno compreso fra il 1 gennaio ed il 31 dicembre, a prescindere dai mesi trascorsi dall'ultima verifica,

ha preferito tale ultima tesi.

Gli Ermellini, infatti, hanno ritenuto che **“il riferimento “all'anno” tout court sembra, di fatti richia-**

**mare l'anno civile, vale a dire il periodo da che va dal 1 gennaio al 31 dicembre, poiché se il legislatore avesse invece inteso fare riferimento ad un lasso di tempo di durata annuale avente una differente decorrenza - in ipotesi, quella dell'ultima verifica di conformità effettuata - avrebbe dovuto statuirlo con una diversa, più chiara, previsione”**.

A tal proposito, inoltre, i giudici hanno anche ricordato che medesimo orientamento **“era stato seguito rispetto al significato da attribuirsi ad un'analogia disposizione, cioè quella contenuta nel D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, art. 10, comma 2, lett. l) (recante Attuazione della direttiva 1999/31/CE relative alle discariche di rifiuti) che prevede “l'obbligo per il gestore di presentare, almeno una volta all'anno, alla Regione una relazione in merito ai tipi ed ai quantitativi di rifiuti smaltiti, ai risultati del programma di sorveglianza ed ai controlli effettuati relativi sia alla fase operativa che alla fase post-operativa”**.

La Corte, invero, ha affermato che **“detta previsione comporta che, ove il gestore ritenga di optare per la possibilità di presentare una sola relazione annuale e ciò non sia già avvenuto nel corso dell'anno di riferimento, detta presentazione non può essere differita oltre la data del 31 dicembre dell'anno in questione, pena la definitiva omissione della possibilità di adempiere tempestivamente all'obbligo prescritto e la conseguente integrazione del reato di previsto dal D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 4” (Sez. 3, n. 17903 del 16/06/2016, dep. 2017, Coletti, Rv. 269626)”**.

La Suprema Corte, pertanto, ha annullato la sentenza nelle parti interessate dai motivi di cui sopra ed ha rimesso la questione al giudice del rinvio che, alla luce dell'orientamento dato dalla stessa, dovrà verificare se le prescrizioni AIA sono state effettivamente rispettate nel caso di specie.



**In conclusione, quindi, con la locuzione “almeno una volta all'anno” di cui al combinato disposto degli artt. 3, comma 2, e 2, comma 3, del DM 27 settembre 2010 relativa al termine di tempo entro cui il gestore della discarica deve effettuare la verifica di conformità dei rifiuti, si deve intendere l'anno civile (1 gennaio – 31 dicembre dell'anno considerato) e non l'anno solare, ovvero dodici mesi dall'ultima verifica.**



**Se si depositano sul suolo liquami prodotti da un allevamento, si tratta di fertirrigazione?**

La pratica della fertirrigazione è idonea a sottrarre il deposito delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti, ma affinché si possa parlare di fertirrigazione occorre che si verifichino alcune condizioni.

L'utilizzazione agronomica comporta l'esclusione - in deroga - dall'ambito di applicazione delle disposizioni di cui alla parte IV del D.Lgs. 152/2006, solo qualora ricorrano i presupposti di cui il Decreto Ministeriale 25 febbraio 2016<sup>1</sup>. Il suddetto decreto disciplina i criteri e le norme tecniche generali per l'utilizzazione agronomica dei materiali e delle sostanze, individuati all'art. 2 (Ambito di applicazione), commi 1 e 2 del medesimo D.M. in accordo con quanto stabilito dall'art. 112 (Utilizzazione agronomica) del D.Lgs. 152/2006.

Alcuni materiali<sup>2</sup>, infatti, contendo sostanze nutritive ed ammendanti possono essere utilizzati con effetto concimante, ammendante, irriguo, fertirriguo o correttivo, sul suolo agricolo.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che si rende necessaria l'esistenza effettiva di colture in atto sulle aree interessate dallo spandimento, nonché l'adeguatezza di quantità e qualità degli effluenti e dei tempi e modalità di distribuzione al tipo e fabbisogno delle colture e, in secondo luogo, l'assenza di dati sintomatici di una utilizzazione incompatibile con la fertirrigazione, quali, ad esempio, lo spandimento di liquami lasciati scorrere per caduta a fine ciclo vegetativo<sup>3</sup>.

Per di più, le attività idonee a sottrarre i rifiuti dalla relativa disciplina ordinaria e dalle correlate ipotesi di reato in quanto integranti un'eccezione alla regola devono essere dimostrate dalla parte che vi abbia interesse<sup>4</sup>.

Si faccia ora l'ipotesi che i liquami siano stati posizionati direttamente sul terreno senza impermeabilizzazione onde evitare la dispersione degli effluenti liquidi nell'ambiente circostante e che le materie fecali siano così lasciate sul terreno senza essere utilizzate.

Si potrebbe invocare la fertirrigazione?



**Una tale situazione non sembra configurare il caso della fertirrigazione, salvo che il soggetto riesca a dimostrare il contrario, poiché la prova dell'esistenza delle circostanze e presupposti idonei a sottrarre le deiezioni animali al regime penale sui rifiuti incombe sulla parte interessata, trattandosi di casi integranti eccezioni al regime ordinario disciplinante la gestione dei rifiuti e la relativa rilevanza penale<sup>5</sup>.**

1 Decreto Ministeriale 25 febbraio 2016 - 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.

2 I materiali e le sostanze per le quali è prevista l'utilizzazione agronomica sono gli effluenti di allevamento, ovvero "le deiezioni del bestiame o una miscela di lettiera e di deiezione di bestiame, anche sotto forma di prodotto trasformato, ivi compresi i reflui provenienti da attività di piscicoltura provenienti da impianti di acqua dolce" (art. 3, comma 1, lett. c DM 25 febbraio 2016); le acque reflue, cioè "le acque reflue che non contengono sostanze pericolose e provengono, ai sensi dell'art. 112, comma 1, e dell'art. 101, comma 7, lettere a), b) e c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dalle seguenti aziende: imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno oppure alla silvicoltura; imprese dedite all'allevamento di bestiame; imprese dedite alle attività di cui ai numeri 1) e 2) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità" (art. 3, comma 1, lett. f DM 25 febbraio 2016). Infine il digestato, ovvero il "materiale derivante dalla digestione anaerobica delle matrici e delle sostanze di cui all'art. 22, comma 1, da soli e o in miscela tra loro" (art. 3 co. 1, lett. o DM 25 febbraio 2016).

3 Ex multis: Cass. Pen., Sez. III, del 27 maggio 2019 n. 23148.

4 Ex multis: Cass. Pen., Sez. III, del 10 marzo 2015, n. 16078.

5 Cass. Pen., Sez. III, del 27 maggio 2019 n. 23148.

## 4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.5.

**In tema di rifiuti, le competenze delle Province possono passare alle Regioni?**

La Corte Costituzionale con sentenza del 29 maggio 2019 n. 129<sup>1</sup> ha emanato il principio di diritto secondo il quale la disciplina dei rifiuti è ricompresa tra le materie della tutela dell'ambiente cui l'art. 117 Cost.<sup>2</sup> riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato che si impone come *“limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela dell'ambiente stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino”*.

La vicenda trae origine dalla questione di legittimità sollevata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana<sup>3</sup>, in riferimento all'art. 117, comma 2, lettere p) e s) della Costituzione, di alcuni articoli di due Leggi della Regione Toscana nella parte in cui attribuiscono alla Regione le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti, e segnatamente attinenti:

- a) *al controllo ed alla verifica degli interventi di bonifica, nonché al monitoraggio ad essi conseguenti, di cui agli artt. 197, comma 1<sup>4</sup>, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;*
- b) *al controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, di cui agli artt. 197, comma 1, lettera b), del D.lgs. n. 152 del 2006;*
- c) *alla verifica e al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate previste dagli artt. 197, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006.*

Ed infatti, la Regione, nell'ambito di un riassetto dei poteri, aveva allocato presso di sé tali funzioni in deroga alle previsioni del codice dell'ambiente che le attribuivano alle Province.

Così facendo, l'amministrazione avrebbe, infatti, invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, nonché quella in materia di *“funzioni fondamentali delle Province”*, tali dovendosi intendere tutte le attribuzioni provinciali relative alla protezione dell'ambiente.

Invero la disciplina dei rifiuti attiene alla materia

*“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, che il richiamato disposto costituzionale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Infatti, le Regioni mantengono una competenza legislativa alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma la disciplina statale *“costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino”*.

Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è sì previsto dal legislatore, ma in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Tali principi assumono rilevanza fondamentale nell'impianto costituzionale, evidenziando come la cura degli interessi connessi all'ambiente non si limiti alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma giunga all'individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell'ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell'intervento.

Pertanto, anche le disposizioni di natura organizzativa, quant'anche prive di carattere sostanziale, integrano quei *“livelli di tutela uniforme”* che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale.

Esse, proseguono gli ermellini, *“fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia”*.



**Alla luce di ciò le competenze in materia di rifiuti, già esercitate dalle Province, non possono essere riallocate in capo alla Regione tramite una legge regionale in quanto si travalicherebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di *“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”* nonché in materia di *“funzioni fondamentali delle Province”*.**

1 Corte Costituzionale, sentenza del 16 aprile 2019, n. 129; depositata il 28 maggio 2019; pubblicata in G.U. il 29 maggio 2019, n. 22.

2 Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo V *“Le Regioni, le Province, i Comuni”* Art. 117 *“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; [...] s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*.

3 Legge Regionale Toscana n. 25/1998 e 22/2015.

4 D.lgs. 152/2006, Capo II *“Competenze”*, art. 197 *“competenze delle province”*, comma 1.



**Se nel corso di una attività di trasloco si producono rifiuti non pericolosi e assimilabili agli urbani, il produttore come li potrà gestire?**

Prima di fornire risposta al quesito vale la pena di ricordare che cosa si intenda per “*produttore del rifiuto*”. Costui è “*il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)*”<sup>1</sup>.

Esiste, quindi, un produttore iniziale, ossia colui la cui attività produce rifiuti; un produttore giuridico, ossia colui al quale è giuridicamente riferibile l'attività di produzione del rifiuto; un nuovo produttore, ossia colui che effettua operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che modificano la natura o la composizione del rifiuto.

Se volgiamo considerare una attività di trasloco dobbiamo quindi porci la questione su chi sia il produttore dei rifiuti esitanti. Senza volerci addentrare nella disquisizione, si potrebbe dire che di solito si opera in esecuzione di contratti di appalto e che la volontà di disfarsi di determinati oggetti/sostanze è del soggetto titolare o formale responsabile del bene/servizio da cui originano i rifiuti, che rivestirà la qualifica di produttore. Potrebbe, però, accadere che nel contratto di appalto siano presenti delle clausole che dispongano diversamente.

Veniamo ora ai rifiuti non pericolosi ed assimilabili agli urbani oggetto di trasloco.

Il produttore potrebbe optare per il **deposito temporaneo** degli stessi e allora dovrà seguire le norme del d.lgs n. 152/06 previste all'art. 183 co. 1 lett. bb).<sup>2</sup>

**Se invece decida di non procedere al deposito temporaneo, i rifiuti potranno essere conferiti direttamente all'impianto di destinazione finale:**

- per mezzo di trasportatore terzo, munito di precipua iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in Categoria 1;
- in proprio, se in possesso dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in Categoria 1;

**Oppure potrà conferire i rifiuti:**

- al soggetto Gestore del servizio pubblico di igiene urbana;
- al Centro di Raccolta Comunale.



**In conclusione i rifiuti esitanti dal trasloco possono essere gestiti dal produttore nei modi sopra descritti.**

1 Art. 183 lett. f) del d.lgs n. 152/06.

2 “*Deposito temporaneo*” il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, alle seguenti condizioni:

1) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, devono essere depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose e gestiti conformemente al suddetto regolamento;

2) i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;

3) il “*deposito temporaneo*” deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;

4) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose;

5) per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo”.



**È possibile il pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa pecuniaria prevista nel D. Lgs. 231/2001?**

La domanda deve anzitutto essere precisata in quanto occorre specificare che per *riduzione del pagamento* è concetto distinto dalla *riduzione della sanzione pecuniaria* poiché quest'ultima è invece espressamente disciplinata dal D.Lgs. 231/2001.

Ed invero mentre il pagamento in misura ridotta rimanda all'art. 16 (*Pagamento in misura ridotta*) della L. 689 del 24 novembre 1981 (*Modifiche al sistema penale*) la riduzione della sanzione pecuniaria è disposta, a determinate condizioni, dall'art. 12 del Decreto 231.

Quanto al pagamento in misura ridotta, il citato articolo 16 della Legge 689, al comma 1, prevede che: *“è ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione”*.

A ben vedere la norma in commento prevede la facoltà di corrispondere una somma ridotta e pari alla terza parte del massimo della sanzione, o comunque la misura più favorevole per il reo, laddove sia stato stabilito il minimo della somma prevista dalla cornice edittale per la fattispecie commessa.

Tuttavia l'art. 10 del D.Lgs. 231/2001 al suo comma 4 prevede espressamente che *“non è ammesso il pagamento in misura ridotta”* dissipando ogni dubbio sulla possibile applicazione di tale istituto alle sanzioni previste dal decreto 231 in materia di responsabilità per fatto reato dell'ente.

Discorso diverso deve invece compiersi per il caso di *riduzione della sanzione pecuniaria* disciplinato dall'art. 12 (*Casi di riduzione della sanzione pecuniaria*) del D.Lgs. 231/2001 che prevede che: *“La sanzione pecuniaria è ridotta della metà e non può comunque essere superiore a euro 103.291 (lire duecento milioni) se:*

*a) l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo;*

*b) il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità;*

*2. La sanzione è ridotta da un terzo alla metà se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado:*

*a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;*

*b) è stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.*

*3. Nel caso in cui concorrono entrambe le condizioni previste dalle lettere del precedente comma, la sanzione è ridotta dalla metà ai due terzi.*

*4. In ogni caso, la sanzione pecuniaria non può essere inferiore a euro 10.329 (lire venti milioni)”*.

La sanzione pecuniaria pertanto può essere **ridotta della metà**:

- laddove l'autore del reato abbia agito nel suo prevalente interesse o di terzi e non nell'interesse/vantaggio dell'ente ovvero
- per danno di particolare tenuità.

Altra riduzione, **da un terzo alla metà**, della sanzione si origina nel caso in cui:

- l'ente abbia risarcito integralmente il danno ovvero
- abbia adottato (prima dell'udienza di dibattimento) un *Modello di Organizzazione Gestione e Controllo*.

In ultimo laddove l'ente abbia adottato il MOG e abbia anche risarcito il danno, la riduzione potrà essere **dalla metà ai due terzi**.



**Nella responsabilità 231 non è ammesso il pagamento in misura ridotta per espresso divieto di cui all'art. 10 comma 4 del D.Lgs. 231/2001.**

**Viceversa sono applicabili la riduzione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 12 del decreto 231/2001 ed istituti previsti dal DPR 115 del 30 maggio 2002<sup>1</sup>.**

1 DPR 115 del 30 maggio 2002, art. 240 (*rateizzazione e la dilazione del pagamento*) *“1. Per il pagamento rateale e per la dilazione del pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie si applica l'articolo 19, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e successive modificazioni; non si applica l'articolo 218, comma 1”*.

Art. 241 (*Annullamento del credito per irreperibilità e possibile reviviscenza*) *“1. Se l'invito al pagamento è riferito alle spese e alle sanzioni amministrative pecuniarie, dopo l'annullamento del credito ai sensi dell'articolo 219, l'ufficio procede all'iscrizione a ruolo solo se il debitore risulta reperibile”*.

Art. 242 (*Raccordo*) *“Alla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie si applicano gli articoli 231 e 234”*.

# 4.4.

## SOMMARIO

- 4.4.5. L'obbligo di motivazione della sanzione 231  
di *Lucia Giulivi* ..... 822

## “L’obbligo di motivazione della sanzione 231”

### Nota alla sentenza della Cassazione Penale, n. 39952 del 30 settembre 2019

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

#### ABSTRACT

La sentenza in esame affronta diverse tematiche in merito al traffico illecito di rifiuti e per quanto attiene la disciplina sulla responsabilità per fatto reato dell’ente.

In particolare, dopo una disamina sulla presenza o meno di sufficienti elementi di prova diretti a dimostrare l’affiliazione ad un sodalizio criminoso da parte dell’imputato persona fisica, i giudici di legittimità hanno verificato la correttezza della connessione operata con il traffico illecito di rifiuti confermando la presenza del sodalizio criminoso.

Le tematiche trattate dagli Ermellini proseguono, poi, sulla corretta attribuzione di responsabilità sul produttore del rifiuto (giuridico e materiale, oltre che sugli aspetti legati alla sanzione per l’ente in proprio).

La Corte, infatti, si ritrova in chiusura ad affrontare i profili procedurali connessi al D.Lgs. 231/2001, dando l’ennesima dimostrazione delle storture applicative del Decreto 231 in fase processuale.

#### IN SINTESI

- l’associazione per delinquere necessita di plurime condotte per poter essere contestata;
- tra i reati *scopo* del sodalizio criminoso, sono stati individuati gli artt. 256 comma 1 e 260 del TUA;
- quanto alla responsabilità sulla gestione del rifiuto, questa, in ragione del *principio di corresponsabilità* insiste sia sul *produttore giuridico* che sul *materiale* del rifiuto, anche nell’ipotesi di appalto;
- dette condotte unitamente a quella di cui all’art. 6 del D.L. 172/08 hanno comportato altresì una sanzione 231 per l’ente;
- al fine di comminare una sanzione 231 è necessario tuttavia che i reati presupposto siano inclusi nel decalogo 231 vigendo il *principio di tassatività* dei reati *base*, principio violato nel caso in esame;
- pertanto, lo stralcio di alcuni reati base per l’ente deve comportare altresì una revisione della quantificazione della sanzione 231 che, in ogni caso, deve essere il frutto di un esplicito e chiaro *iter* logico da parte del giudicante.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

**1. Il fatto**

La sentenza in esame ha parzialmente accolto il ricorso avverso la sentenza della CdA di Messina che si era pronunciata sui seguenti reati:

1. *“art. 416 c.p., per essersi associato con altri soggetti allo scopo di commettere delitti concernenti il traffico illecito di rifiuti speciali;*

2. *all'art. 110 c.p. e il D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 260, perché, in concorso con altri soggetti, al fine di conseguire un profitto consistito nel non dover sopportare i costi dovuti al corretto smaltimento dei rifiuti, aveva abusivamente gestito ed occultato ingenti quantitativi di rifiuti, anche pericolosi, per un traffico complessivo di oltre kg 2.253.000,00 di rifiuti costituiti da materiale abrasivo di scarto prodotto dall'attività di sverniciatura delle navi;*

3. *agli artt. 110 e 434 c.p., perché, in concorso con altre persone e con le condotte descritte ai capi precedenti, aveva commesso fatti diretti a cagionare un disastro ambientale con pericolo per la pubblica incolumità, avendo immesso nell'ambiente i predetti rifiuti, in parte sotterrati in aree attigue a torrenti;*

4. *agli artt. 110 e 81 c.p. e il D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1, lett. a) e b), perché, in concorso con altre persone e con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, aveva raccolto, trasportato e smaltito illecitamente il materiale abrasivo di scarto prodotto dai lavori di sabbiatura delle carene delle navi effettuati nel cantiere della Palumbo s.p.a.;*

5. *all'art. 81 c.p., comma 2, art. 110 c.p., il D.L. n. 172 del 2008, art. 6, lett. a) e b), per avere, in concorso con altri soggetti e in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, depositato in tempi diversi il materiale di scarto predetto in siti non autorizzati”.*

Con la stessa sentenza è stata anche affermata la responsabilità dell'ente, di cui l'imputato faceva parte, *“in relazione ai reati dei capi 1), 2), 5), commessi a suo vantaggio da R. e altri”.*

La Corte di Cassazione, nella pronuncia in commento ha colto l'occasione per ribadire alcuni principi già consolidati nelle pronunce della più recente giurisprudenza, introducendo in chiusura un principio di diritto con riguardo alla commisurazione della sanzione 231 che, sebbene possa sembrare *“scontato”* risulta di notevole importanza nei suoi risvolti pratici.

Le parti salienti su cui ci si soffermerà riguardano:

- il consolidamento della definizione di produttore del rifiuto e della corresponsabilità tra il *produttore giuridico* ed il *produttore materiale* dello stesso anche rispetto al committente dell'appalto;
- il *principio di tassatività* dei reati presupposto

nel decreto 231;

- il calcolo della sanzione per responsabilità amministrativa per fatto reato dell'ente.

\*\*\*

**2. La responsabilità del produttore del rifiuto**

Tra i molteplici motivi di ricorso promossi dalla difesa al fine di dimostrare l'esenzione da responsabilità dell'imputato, al quarto motivo, viene esplicitato il problema della responsabilità del produttore del rifiuto.

Ebbene, il ricorrente asserisce infatti che *“La Corte d'appello avrebbe dunque errato nel sommare la responsabilità del produttore iniziale e dell'altro detentore dei rifiuti, nonchè quella degli altri soggetti indicati nella norma, così operando un'analogia in malam partem e violando il principio di cui all'art. 27 Cost.”.*

Sul punto la Corte ha precisato che *“bisogna preliminarmente rilevare che la L. n. 125 del 2015, art. 1, che ha esteso la nozione di “produttore di rifiuti” di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 183, comma 1, lett. t), anche al produttore “giuridico” e non solo materiale del residuo da destinare allo smaltimento - non ha modificato il quadro delle responsabilità dei soggetti coinvolti nel traffico illecito di cui si discute. Infatti, la nuova disposizione, letta in combinato disposto con il D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 188, comma 1, pur avendo specificato la responsabilità del produttore giuridico di rifiuti - da doversi intendere quale committente dei lavori da cui deriva la produzione degli stessi - non ha certamente escluso la responsabilità del produttore materiale, ossia del soggetto che abbia, di fatto, prodotto le sostanze destinati allo smaltimento.”.*

*Tale soluzione è confermata dalla giurisprudenza formatasi prima dell'introduzione del D.Lgs. n. 152 del 2006, nella vigenza del D.Lgs. n. 22 del 1997, - che, in conseguenza delle modifiche introdotte dalla L. n. 125 del 2015, deve essere integralmente richiamata - secondo cui per “produttore” di rifiuti deve intendersi non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione ed a carico del quale sia quindi configurabile, quale titolare di una posizione di garanzia, l'obbligo di provvedere allo smaltimento dei detti rifiuti nei modi prescritti (ex plurimis, Sez. 3, n. 24347 del 09/04/2003; Sez. 3, n. 4975 del 21/01/2000)”.*

Ed invero la definizione di *produttore* è stata oggetto di diversi interventi legislativi (uno nel 2013<sup>1</sup> ed uno nel 2015<sup>2</sup>) che, a più riprese, ne hanno modificato i

## SANZIONI

di Lucia Giulivi

confini.

Originariamente, infatti, la definizione di *produttore di rifiuti* ai sensi e per gli effetti dell'art. 183, comma 1, lett. f) comprendeva esclusivamente *“il soggetto la cui attività produce rifiuti [...]”*.

Alla luce di tale definizione, veniva pertanto individuato come *produttore di rifiuti* esclusivamente quel soggetto – successivamente qualificato come *produttore iniziale* – che *“generava”* materialmente i rifiuti. Ciò comportava, che in caso di appalti, in cui vi era un soggetto committente ed un soggetto esecutore, certamente la qualifica di produttore del rifiuto non poteva che ricadere su colui il quale svolgeva materialmente l'attività (e quindi l'appaltatore).

A conferma di quanto esposto, si richiama la giurisprudenza che al tempo si esprimeva in ordine al sistema edilizio, i cui principi, risultavano tuttavia validi in tutti i casi di affidamento/appalto di una determinata attività.

Secondo l'orientamento all'epoca prevalente, infatti, gli oneri della corretta gestione dei rifiuti non potevano che ricadere esclusivamente su colui il quale svolgeva materialmente una determinata attività, non potendo ravvisarsi nell'ordinamento alcuna norma che ponesse in capo al soggetto committente oneri in merito.

Ed invero:

- *“non è ravvisabile alcuna fonte giuridica (legge, atto amministrativo o contratto) che fondi un dovere del committente di garantire l'esatta osservanza della anzidetta normativa da parte dell'assuntore dei lavori”<sup>3</sup>.*
- *“la gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario” [...] Sarebbe però profondamente sbagliato utilizzare queste fonti legali per sostenere che anche il committente di lavori edili o urbanistici è “garante” della corretta gestione dei rifiuti da parte dell'appaltatore e quindi penalmente corresponsabile del reato di abusiva attività di raccolta, trasporto, recupero o smaltimento di rifiuti che l'appaltatore abbia effettuato nell'esecuzione dell'appalto.*

*E infatti, neppure con una interpretazione estensiva si può sostenere che il committente sia coinvolto nella produzione o distribuzione e nemme-*

*no nell'utilizzo o nel consumo di “beni da cui originano i rifiuti” [...]; o che sia un produttore o detentore dei rifiuti gravato dagli oneri dello smaltimento a norma dell'art. 10, comma 1. Per riprendere il caso di specie, il committente è soltanto il soggetto che, dal momento in cui riceve in consegna l'opera appaltata e ultimata, diventa in certo qual modo utilizzatore o consumatore dei rifiuti, impiegati come sottofondo delle opere di urbanizzazione appaltate: nessun rapporto diretto ha mai avuto, invece, con i “beni da cui originano i rifiuti” o con la attività di produzione, raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti stessi. [...].*

*Responsabilizzare un soggetto per non aver impedito un evento, anche quando egli non aveva alcun potere giuridico (oltre che materiale) per impedirlo, significherebbe vulnerare palesemente il principio di cui all'art. 27/1 Cost..*

*Alla luce di questo principio è evidente come il committente di lavori edili o urbanistici non può essere “garante” della corretta gestione di rifiuti da parte dell'appaltante, e quindi penalmente responsabile della abusiva gestione di rifiuti eventualmente effettuata dal secondo.*

*Il committente infatti non ha alcun potere giuridico di impedire quell'evento in cui consiste il reato di abusiva gestione dei rifiuti commesso dall'appaltatore. Egli, invero, ha diritto di controllare lo svolgimento dei lavori nel suo interesse ex art. 1662 cod. civ., per esempio verificando che i materiali utilizzati siano conformi a quelli pattuiti o che le opere siano eseguite a regola d'arte; ma non ha il diritto di interferire sullo svolgimento dei lavori a tutela degli interessi ambientali, a meno che questi non coincidano col suo interesse contrattuale. Più concretamente, ha la facoltà di controllare la qualità dei materiali utilizzati per il riempimento del terreno, ma non ha il potere (e non ha l'obbligo) di chiedere all'appaltatore se è abilitato allo smaltimento dei rifiuti utilizzati allo scopo; e tanto meno ha il potere di impedire all'appaltatore non autorizzato di smaltire i rifiuti che lui utilizza per lo svolgimento dell'appalto.*

*Discorso non dissimile deve farsi anche quando - come nel caso di specie - il committente dei lavori è pure proprietario dell'area su cui i lavori sono eseguiti, giacché come proprietario egli non ha alcun potere giuridico specifico verso l'appaltatore, posto che i rapporti reciproci sono rego-*

1 Dall'art. 11, comma 12, legge n. 125 del 2013.

2 Dall'art. 11, comma 16-bis, legge n. 125 del 2015.

3 Cass. Pen., Sez. III, n. 15165 del 1° aprile 2003.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

*lati soltanto dal contratto di appalto*"<sup>4</sup>.

Le citate sentenze, pertanto, non solo individuavano il produttore nel solo esecutore/appaltatore, ma esoneravano, altresì da qualsivoglia onere di vigilanza il committente, ritenuto estraneo alla gestione dei rifiuti.

Su tale impianto normativo – che considerava quale unico responsabile della gestione dei rifiuti il solo *produttore materiale* – sono state poi ricostruite tutte le regole circa la classificazione dei rifiuti, che, infatti, anche ad oggi, si svolge a partire dall'attività materiale da cui i rifiuti vengono generati.

\*

Già al tempo, tuttavia, emergeva un orientamento minoritario - e contrario alla ricostruzione appena riportata - che prevedeva un coinvolgimento anche dei soggetti *giuridicamente* riferiti alle attività che originavano rifiuti e segnatamente:

- “*dovendosi intendere produttore di rifiuti, ai sensi del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 6, comma 1, lett. b), non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione*”<sup>5</sup>;
- “*Per produttore di rifiuti, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. b), d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22, deve intendersi non soltanto il soggetto dalla cui attività materiale sia derivata la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione ed a carico del quale sia quindi configurabile, quale titolare di una posizione definibile come di garanzia, l'obbligo, sancito dall'art. 10, comma 1, d.lg. n. 22 del 1997 cit., di provvedere allo smaltimento dei detti rifiuti nei modi prescritti*”<sup>6</sup>.

Tale orientamento, seppur **al tempo minoritario**, è poi quello che ha trovato conferma legislativa.

Ed infatti, a seguito della legge n. 125 del 2015, la definizione di cui all'art. 183 comma 1 lett. f) è stata integrata con l'inciso “*e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione*” dando forma alla distinzione sostenuta da parte della giurisprudenza citata, tra produttore c.d. *materiale* e produttore c.d. *giuridico* e comportando un definitivo ampliamento dei soggetti onerati alla corretta

gestione dei rifiuti.

In tal senso giurisprudenza risalente al 2015 ha precisato che si debba “*ritenere produttore di rifiuti non solo il soggetto dalla cui attività deriva la produzione dei rifiuti, ma anche il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione*”<sup>7</sup>.

La medesima pronuncia ha, inoltre, compiuto una precisazione ulteriore in merito all'individuazione del soggetto produttore nell'ipotesi di subaffidamento di un servizio, chiarendo che le imprese esecutrici (subappaltatrici) debbano considerarsi “*certamente produttrici in senso materiale dei rifiuti*” e pertanto non possono essere escluse dalla “*responsabilità per la loro scorretta gestione grazie alla individuazione dell'appaltatore come produttore in senso giuridico dei rifiuti*”.

In sostanza quindi, tutti i soggetti coinvolti nella produzione di rifiuti, devono ritenersi onerati della corretta gestione degli stessi.

L'introduzione a livello normativo del *produttore giuridico*, ha infatti imposto un dovere di vigilanza connaturale al ruolo rivestito dal soggetto committeente o gestore nei confronti dell'esecutore (*produttore materiale*) e allo stesso tempo ha coinvolto tutti i soggetti interessati dalla produzione del rifiuto.

Dovendo poi enucleare gli specifici compiti dei soggetti interessati si può ritenere che:

- il produttore c.d. *materiale* sia tenuto allo svolgimento degli adempimenti materiali nella gestione dei rifiuti (Es: tenuta registro di carico e scarico, redazione Fir, etc.)
- Il c.d. *produttore giuridico* sia tenuto alla vigilanza della corretta gestione dei rifiuti da parte del *produttore materiale*.

In tale senso, anche autorevole dottrina<sup>8</sup>, secondo la quale, mentre il *produttore giuridico* ha un onere di vigilanza che si sostanzia nel controllo dell'operato dell'esecutore delle attività ricadenti sotto la sua sfera di controllo, il *produttore materiale* è tenuto ad adempiere a quegli obblighi formali e procedurali connessi all'effettiva gestione del rifiuto.

Vero è, che tale conclusione è fornita sulla base di considerazioni di ordine pratico, in quanto si presume che il produttore materiale possa assolvere con maggiore facilità agli adempimenti connessi alla corretta gestione dei rifiuti, essendo materialmente in contatto con i rifiuti da gestire.

4 Cass., pen., Sez. III, n. 40618 del 19 ottobre 2004.

5 Cass., pen., Sez. III, n. 137 del 09 gennaio 2007; Cass., pen., Sez. III, n. 6443 del 11.02.2008.

6 Cass., pen., Sez. III, n. 4957 del 21 aprile 2000.

7 Cass., pen., Sez. III, n. 5916 del 10 febbraio 2015.

8 Conforme P. Fimiani, *La tutela penale dell'ambiente*, Editore GIUFFRÈ.

È pur vero, tuttavia, che non sussistono norme che escludano che possa essere il *produttore giuridico* il soggetto onerato allo svolgimento degli adempimenti documentali (tra cui, a titolo meramente esemplificativo, la classificazione, la tenuta del registro di Carico e Scarico e del FIR) ferma restando la corresponsabilità tra tutti i soggetti coinvolti.

\*

In conclusione si può, pertanto, affermare che la legge 125 del 2015 nel modificare la definizione di *produttore* di rifiuti, ha ampliato il novero dei soggetti sui quali ricade la responsabilità per una corretta gestione dei rifiuti.

Alla luce di quanto esposto si può affermare che - sulla scorta della attuale formulazione dell'art. 183 comma 1 lett. f) nonché dell'applicazione del principio di *corresponsabilità* previsto nell'art. 178<sup>9</sup> dello stesso Testo Unico Ambientale - è possibile attribuire la qualifica di produttore in caso di appalto o affidamento a terzi di una determinata attività in qualità di produttore giuridico, anche al committente creando così una responsabilità solidale tra tutti coloro i quali, sotto diversi profili ed a diverso titolo, sono coinvolti nella gestione dei rifiuti.

Ed invero tale principio comporta il necessario coinvolgimento di tutti i soggetti impegnati nella gestione dei rifiuti senza che da ciò resti escluso né il produttore meramente giuridico né quello esclusivamente materiale.

\*\*\*

### 3. Elementi di contestazione del reato 231: tassatività

Quanto alla responsabilità per fatto reato dell'ente si ricorda che il Decreto 231 prevede che la stessa possa rinvenirsi solo alla presenza di determinati elementi.

Più precisamente la responsabilità amministrativa di cui al D.Lgs. 231/2001 rappresenta un autonomo capo d'imputazione dell'ente e non del suo legale rappresentante, che viene in essere laddove siano

presenti i seguenti elementi essenziali:

- la presenza di un reato presupposto espressamente indicato come tale all'interno del decreto 231;
- l'interesse o vantaggio<sup>10</sup> dell'ente;
- l'assenza di un modello 231 e di strumenti organizzativi idonei ad impedire il reato presupposto verificatori (nel caso di reato commesso da un soggetto c.d. apicale);
- la violazione fraudolenta dei sistemi organizzativi in essere (nel caso di reato commesso da un soggetto sottoposto all'altrui direzione).

Quanto alla prima delle condizioni necessarie per la contestazione di un reato 231 questa è stata oggetto di svariate pronunce giurisprudenziali le quali hanno concluso, come poi ribadito dalla pronuncia in commento, per un divieto di dilatazione dei reati presupposto a quelli esterni all'elenco presente nel decreto in questione.

Tuttavia non mancano situazioni limite che mettono alla prova la stabilità del c.d. *principio di tassatività*, basti pensare ai reati associativi (oggetto anche della pronuncia in commento) che, introdotti con L. 94 del 2009 nel decalogo 231, hanno creato problemi applicativi con la parte speciale del Decreto 231.

Le difficoltà riscontrare riguardavano l'ambito applicativo dei reati commessi per realizzare il progetto criminoso di cui ai reati associativi.

Più precisamente ci si è domandato se anche i “*reati base*” dei reati associativi dovessero limitarsi a quelli previsti nel decreto 231 o se potessero essere valutati, ai fini della responsabilità 231 e della relativa sanzione, anche reati che, sebbene non appartenenti all'elenco chiuso del decreto 231, siano stati inclusi nelle condotte prodromiche all'adesione al sodalizio criminoso.

Tale eventualità avrebbe consentito di fatto alla giurisprudenza di ampliare l'ambito di operatività del d. lgs. 231/2001 al di là delle fattispecie tassativamente

9 ART. 178 (*Principi*) del D. Lgs. 152/06 “*La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali*”.

10 I termini “*interesse*” e “*vantaggio*” devono essere valutati disgiuntamente, in quanto la locuzione “*o*” chiarisce in modo inequivocabile che la presenza di uno solo dei due requisiti consente l'imputabilità della condotta all'ente.

In particolare:

- il vantaggio consiste in una concreta acquisizione di una utilità economica per la società;
- l'interesse, invece, implica solamente la finalizzazione della condotta illecita verso tale utilità.

Al contrario, la responsabilità della società è esclusa laddove l'autore abbia agito “*nell'interesse esclusivo proprio o di terzi*” (art. 5 comma 2 D.Lgs. n. 231/01).

di Lucia Giulivi

SANZIONI

elencate dagli artt. 24 e ss., inserendo così nel decreto, facendoli passare per così dire “dalla finestra”, tutti i reati scopo delle associazioni per delinquere anche se non elencati.

Così facendo tuttavia si violerebbe il principio di legalità nonché il diritto di ricorrere a strumenti esimenti quali gli stessi Modelli 231.

Ed invero laddove potesse essere ricompreso un qualsivoglia reato scopo tra quelli idonei a generare una responsabilità amministrativa per fatto reato dell'ente, allora non sarebbe più possibile operare una valutazione del rischio efficace, in quanto la stessa dovrebbe “mappare lo scibile”, lasciando aperta la mera tutela ex post che prevede una riduzione della sanzione 231 laddove la società si sia fattivamente adoperata per adottare uno strumento organizzativo (MOG) idoneo ad impedire la reitera del reato presupposto<sup>11</sup>.

Tale non applicabile interpretazione estensiva era stata già scongiurata dalla pronuncia del caso ILVA<sup>12</sup> laddove gli Ermellini avevano precisato che “Occorre esaminare, anzitutto, una serie di questioni prioritarie sul piano logico-giuridico e di comune incidenza sulle posizioni di entrambe le società ricorrenti, rilevando come l'impostazione ricostruttiva seguita dal provvedimento impugnato sia inficiata da un vizio di fondo, laddove si è ritenuto di valorizzare, ai fini della responsabilità amministrativa delle società ricorrenti, una serie di fattispecie di reato (ossia, quelle normativamente descritte negli artt. 434 [ndr correttamente contestato anche nella pronuncia in commento solo per la persona fisica e non anche nei confronti dell'ente], 437 e 439 c.p. e direttamente richiamate nelle imputazioni sub B), C), D) ed I)) del tutto estranee al tassativo catalogo dei reati-presupposto dell'illecito dell'ente collettivo e come tali oggettivamente inidonee, ex D.Lgs. n. 231 del 2001, artt. 2, 5 e 24 ss., a fondarne la stessa imputazione

di responsabilità.

*Né la rilevanza di quelle fattispecie può essere indrettamente recuperata, ai fini della individuazione del profitto confiscabile, nella diversa prospettiva di una loro imputazione quali delitti-scopo del reato associativo contestato sub A), poichè in tal modo la norma incriminatrice di cui all'art. 416 c.p. - essa, sì, inserita nell'elenco dei reati-presupposto ex cit. D.Lgs., art. 24 ter, a seguito della modifica apportata dalla L. 15 luglio 2009, n. 94, art. 2 - si trasformerebbe, in violazione del principio di tassatività del sistema sanzionatorio contemplato dal D.Lgs. n. 231 del 2001, in una disposizione “aperta”, dal contenuto elastico, potenzialmente idoneo a ricomprendere nel novero dei reati-presupposto qualsiasi fattispecie di reato, con il pericolo di un'ingiustificata dilatazione dell'area di potenziale responsabilità dell'ente collettivo, i cui organi direttivi, peraltro, verrebbero in tal modo costretti ad adottare su basi di assoluta incertezza, e nella totale assenza di oggettivi criteri di riferimento, i modelli di organizzazione e di gestione previsti dal citato D.Lgs., art. 6, scomparendone di fatto ogni efficacia in relazione agli auspicati fini di prevenzione”.*

Nel caso in commento la fattispecie di cui all'art. 416 c.p. è stata comminata esclusivamente sulla base del reato scopo di cui all'art. 260 del D.Lgs. 152/2006 entrambi reati 231 rispettivamente contenuti negli artt. 24-ter e 25-undecies del D.Lgs. 231/2001.

Al contrario invece la Corte di legittimità ha accolto la contestazione mossa da parte della società imputata ricorrente con riguardo alla previsione della sanzione 231 emessa sulla base del reato di cui al D.L. 172 del 2008 art. 6 lett. a) e b)<sup>13</sup>, per aver depositato il materiale di scarto in siti non autorizzati.

\*\*\*

11 Sul punto si veda “il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. tracce di una razionalità inesistente” di Giuseppe Amarelli in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu) del 23 maggio 2016.

12 Cass. pen. Sez. VI, n. 3635 del 24 gennaio 2014.

13 D.L. 172 del 2008 “Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale” art. 6 (Disciplina sanzionatoria) comma 1 lett. a) e b): “1. Nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225:

a) chiunque in modo incontrollato o presso siti non autorizzati abbandona, scarica, deposita sul suolo o nel sottosuolo o immette nelle acque superficiali o sotterranee ovvero incendia rifiuti pericolosi, speciali ovvero rifiuti ingombranti domestici e non, di volume pari ad almeno 0,5 metri cubi e con almeno due delle dimensioni di altezza, lunghezza o larghezza superiori a cinquanta centimetri, è punito con la reclusione fino a tre anni e sei mesi; se l'abbandono, lo sversamento, il deposito o l'immissione nelle acque superficiali o sotterranee riguarda rifiuti diversi, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da cento euro a seicento euro;

b) i titolari di imprese ed i responsabili di enti che abbandonano, scaricano o depositano sul suolo o nel sottosuolo in modo incontrollato e presso siti non autorizzati o incendiano i rifiuti, ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee, sono puniti con la reclusione da tre mesi a quattro anni se si tratta di rifiuti non pericolosi e con la reclusione da sei mesi a cinque anni se si tratta di rifiuti pericolosi;

#### 4. La quantificazione della sanzione 231

Le sanzioni 231 sono disposte in ragione di parametri che attengono alla capacità economica dell'ente nonché alla gravità del reato base.

l'art. 9 del decreto 231 individua le sanzioni per l'ente distinguendole in:

- la sanzione pecuniaria;
- le sanzioni interdittive;
- la confisca;
- la pubblicazione della sentenza.

Il successivo articolo 10 prevede che *“la sanzione pecuniaria viene applicata per quote in un numero non inferiore a cento né superiore a mille. L'importo di una quota va da un minimo di euro 258 (lire cinquecentomila) ad un massimo di euro 1.549 (lire tre milioni)”*.

Oltre al valore della singola quota, il decreto 231 prevede all'art. 11 che *“Nella commisurazione della sanzione pecuniaria il giudice determina il numero delle quote tenendo conto della gravità del fatto, del grado della responsabilità dell'ente nonché dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti”*.

*L'importo della quota è fissato sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione”*.

Pertanto il giudice stabilisce il **numero delle quote** da applicare tra il minimo ed il massimo previsto dalla singola fattispecie criminosa, in ragione della gravità del fatto, del grado di responsabilità dell'ente e dell'attività svolta per attenuare o eliminare le conseguenze del reato.

Quanto invece all'importo della quota nel caso di specie, questo viene calcolato sulla base delle condizioni economiche dell'ente.

Detto ragionamento del giudice dunque comporta una valutazione sia sul numero di quote da individuare nella cornice edittale che anche il valore di ogni singola quota, concedendo così al legislatore un ampio potere discrezionale legato al *quantum*.

In ragione di tale considerazione la Corte, nella pronuncia in esame, sottolinea l'importanza di rendere noto il ragionamento compiuto nell'indicazione della sanzione pecuniaria anche e soprattutto quando la pena si discosta dal minimo edittale.

Il giudicante, inoltre, deve tenere conto dei vari elementi previsti nel codice di procedura penale e nel medesimo decreto 231, idonei ad aumentare la sanzione ovvero a ridurla.

Nello specifico il giudice avrebbe dovuto tenere in debito conto il tipo di rito seguito che, essendo abbreviato, avrebbe dovuto comportare per l'imputato l'applicazione dell'art. 63 del D.Lgs. 231/2001 che dispone che *“Nei casi in cui è applicabile la sanzione su richiesta, la riduzione di cui all'articolo 444, comma 1<sup>4</sup>, del codice di procedura penale è operata sulla durata della sanzione interdittiva e sull'ammontare della sanzione pecuniaria”*.

Ebbene il rimando all'art. 444 comma 1 c.p.p. fa sì che debba disporsi una riduzione della sanzione pecuniaria fino ad un terzo che tuttavia può e deve essere valutata in considerazione di altri elementi come ad esempio l'aumento di pena disposto dall'art. 21<sup>15</sup> del decreto 231 previsto nel caso di pluralità di illeciti.

Alla luce delle variabili che possono influire sulla determinazione della sanzione amministrativa dell'ente, occorre che il giudice di merito espliciti il calcolo ed il ragionamento compiuto al fine di consentire una comprensione totale all'imputato degli elementi che hanno giocato a suo vantaggio o sfavore.

\*\*\*

#### CONCLUSIONI

Alla luce della pronuncia emessa emerge l'incertezza applicativa rispetto alla materia 231 sulla quale continua ad aleggiare mistero ed incertezza soprattutto con riguardo all'esercizio del potere discrezionale del giudice non solo rispetto all'efficacia esimente del Modello 231 ma anche, come nel caso trattato, con riguardo alla commisurazione della sanzione.

Ed infatti, se è vero che la responsabilità 231 inten-

[...].”

14 444 (applicazione della pena su richiesta) c.p. comma 1 *“L'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice l'applicazione, nella specie e nella misura indicata, di una sanzione sostitutiva o di una pena pecuniaria, diminuita fino a un terzo, ovvero di una pena detentiva quando questa, tenuto conto delle circostanze e diminuita fino a un terzo, non supera cinque anni soli o congiunti a pena pecuniaria”*.

15 Art. 21 (Pluralità di illeciti) D.Lgs. 231/2001: *“1. Quando l'ente è responsabile in relazione ad una pluralità di reati commessi con una unica azione od omissione ovvero commessi nello svolgimento di una medesima attività e prima che per uno di essi sia stata pronunciata sentenza anche non definitiva, si applica la sanzione pecuniaria prevista per l'illecito più grave aumentata fino al triplo”*.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

de prevedere delle sanzioni il più possibili calibrate sull'ente imputato, al fine di evitare sproporzioni è necessario che il giudice sia il più preciso possibile nell'indicare i ragionamenti che lo hanno portato alla quantificazione della sanzione.

A tal proposito, concludono i giudici di legittimità nel caso in commento *“è opportuno ricordare che, anche nell'ambito della responsabilità degli enti, valgono i principi che governano l'iter di quantifi-*

*cazione della sanzione da parte del giudice penale, il quale, pertanto, è tenuto ad esplicitare il percorso logico condotto per giungere all'irrogazione della sanzione finale, con motivazione che diventa tanto più stringente quanto più intenda discostarsi dal minimo edittale”*.

## GESTIONE DEI RIFIUTI: VIDEO TUTORIAL

La corretta gestione dei rifiuti: video tutorial dedicati a quesiti, 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.

Acquista i nostri  
**video tutorial**  
a soli 99,00 (IVA ESCLUSA)  
[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)

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

# FORMAZIONE LE FILIERE DEI RIFIUTI



**on line dal 2 Ottobre al 4 Dicembre 2019**

**DIRETTA WEBINAR: SESSIONE I - 14:00/15:30 SESSIONE II - 16:30/18:00**

**9 GIORNATE • 18 MODULI**

## *La gestione dei rifiuti speciali*

1. PRINCIPI E DEFINIZIONI - 02 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
2. IL DEPOSITO TEMPORANEO - 02 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
3. IL SOTTOPRODOTTO - 10 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
4. I RIFIUTI DERIVANTI DALLA MANUTENZIONE - 10 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
5. LA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI - 16 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
6. END OF WASTE E AUTORIZZAZIONI - 16 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
7. LE ESCLUSIONI - 24 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
8. AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE - 24 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
9. IL TRASPORTO DEI RIFIUTI - 30 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
10. LA TRACCIABILITÀ - 30 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
11. L'ADR - 14 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
12. IL TRANSFRONTALIERO - 14 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
13. L'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI - 20 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
14. IL RESPONSABILE TECNICO - 20 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
15. MODELLO 231 E ORGANISMO DI VIGILANZA: UN EFFICACE CONTROLLO SULLA GESTIONE AMBIENTALE - 28 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
16. IL SISTEMA DELLE DELEGHE AMBIENTALI - 28 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
17. LA RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI - 04 DICEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
18. LE SANZIONI AMBIENTALI - 04 DICEMBRE 2019 ore 16:30-18:00

# La gestione dei rifiuti urbani

1. PRINCIPI E DEFINIZIONI - 02 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
2. IL DEPOSITO TEMPORANEO - 02 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
3. RACCOLTA DIFFERENZIATA E I CENTRI DI RACCOLTA - 09 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
4. I RIFIUTI DELLO SPAZZAMENTO - 09 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
5. LA CLASSIFICAZIONE DEI RIFIUTI - 16 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
6. END OF WASTE E AUTORIZZAZIONI - 16 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
7. TARI: QUANTO MI COSTI? - 23 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
8. LA GESTIONE DEI RIFIUTI ABBANDONATI E LE ORDINANZE - 23 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
9. IL TRASPORTO DEI RIFIUTI - 30 OTTOBRE 2019 ore 14:00-15:30
10. LA TRACCIABILITÀ - 30 OTTOBRE 2019 ore 16:30-18:00
11. LA GESTIONE DEI R.A.E.E. - 13 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
12. LA GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI - 13 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
13. L'ALBO NAZIONALE GESTORI AMBIENTALI - 20 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
14. IL RESPONSABILE TECNICO - 20 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
15. I RIFIUTI DEL VERDE - 27 NOVEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
16. I RIFIUTI CIMITERIALI - 27 NOVEMBRE 2019 ore 16:30-18:00
17. LA RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI - 04 DICEMBRE 2019 ore 14:00-15:30
18. LE SANZIONI AMBIENTALI - 04 DICEMBRE 2019 ore 16:30-18:00

## COSTO DEL CORSO

**779,00** euro

OPPURE PUOI ACQUISTARE  
I SINGOLI MODULI  
AL COSTO DI

## COSTO DEL SINGOLO MODULO

**99,00** euro

## corpo docente

Avv. Daniele Carissimi  
Avv. Chiara Fiore  
Avv. Valentina Bracchi  
Avv. Giulia Ursino  
Avv. Roberta Tomassetti  
Avv. Lucia Giulivi



[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)

ORARI STUDIO: dal lunedì al venerdì  
9.00-13.00 - 15.00-18.00

|         |             |       |             |
|---------|-------------|-------|-------------|
| Milano  | 02.87366838 | Roma  | 06.94443170 |
| Bologna | 051.0353030 | Terni | 0744.400738 |

## Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "[www.ambientelegaledigesta.it](http://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](http://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](http://www.ambientelegaledigesta.it)

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE** rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti

da spedire via e-mail a: [commerciale@ambientelegale.it](mailto:commerciale@ambientelegale.it) oppure collegarsi al sito [www.ambientelegaledigesta.it](http://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

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](http://www.ambientelegaledigesta.it) che qui si hanno per intero integralmente riportate. Ai contratti stipulati con i consumatori si applicano le disposizioni recate dal capo I, D.Lgs 206/2005; l'inoltro del modulo d'ordine per la fornitura di contenuti digitali comporta esecuzione del contratto e perdita del relativo diritto di recesso eventualmente previsto.

**Informativa ai sensi dell'art. 13 del regolamento UE 679/2016,** come riportato nelle condizioni generali di contratto. La compilazione del modulo è necessaria per la fornitura dei prodotti richiesti. Titolari del trattamento dei dati personali sono Ambiente Legale Srl, via Bertoloni 44, 00197 - Roma.

I dati sono trattati, anche con mezzi automatizzati, da incaricati erogazione prodotti e gestione clienti. Non sono comunicati a terzi se non per obbligo di legge ed azioni giudiziarie. È diritto dell'interessato ottenerne controllo, aggiornamento, modifica, cancellazione. Ulteriore consenso (facoltativo) al trattamento dati per altre finalità. Letta l'informativa di cui sopra e alle condizioni generali di contratto:

- ☐ Autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali;
- ☐ Non autorizzo altresì l'utilizzo dei dati per ricevere informazioni su iniziative commerciali

Sei ad un passo da tutto quello che ti serve per  
essere sempre aggiornato nel settore dei rifiuti

SCOPRI LA NUOVA APP DI “*Ambiente Legale Digesta*”

Un mondo di informazioni  
a portata di *click*



Milano 02.87366838  
Bologna 051.0353030  
Roma 06.94443170  
Terni 0744.400738

[www.ambientelegale.it](http://www.ambientelegale.it)

[www.ambientelegaledigesta.it](http://www.ambientelegaledigesta.it)