

ambiente legale

DIRETTORE RESPONSABILE: Avv. Daniele CARISSIMI

DIGESTA

1

AGGIORNAMENTO

→ 187

- 1.8. La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari
- 1.9. Energia dalle acque reflue: l'uovo di Colombo dell'economia circolare
- 1.10. Materie prime per mangimi, una nuova esclusione
- 1.11. Enzimi della responsabilità estesa del produttore
- 1.12. Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia tra principi applicabili ed autovincoli
- 1.13. Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19
- 1.14. EMAS: l'adozione delle "migliori pratiche ambientali"
- 1.15. Piano di adeguamento discariche

2

FOCUS

→ 231

- 2.4. I principi del diritto ambientale
- 2.5. La corretta classificazione: sulla delimitazione del sottoprodotto

3

GESTIONE

→ 245

- 3.6. Emergenza COVID19: il corretto smaltimento dei DPI adottati in ambito lavorativo
- 3.7. Il piano comunale di classificazione acustica: il limite alla discrezionalità amministrativa
- 3.8. I film in polietilene sono imballaggi? La parola al Tribunale di Roma
- 3.9. Trasporto rifiuti urbani, deroga all'utilizzo del formulario
- 3.10. Recupero e spedizione transfrontaliera: su chi incombono gli obblighi di classificazione e caratterizzazione del rifiuto?

4

RUBRICHE

→ 269

- 4.1. Tribunale 20 massime
- 4.2. Il punto sull'Albo
Servizi di autodemolizione online: occorre iscriversi all'Albo?
- 4.3. Quesiti
20 casi risolti per 20 categorie
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
Le due facce dell'interdittiva 231

23

1.

AGGIORNAMENTO

→ 187

- 1.8. **La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari**
di *Daniele Carissimi* 188
- 1.9. **Energia dalle acque reflue: l'uovo di Colombo**
dell'economia circolare
di *Letizia Zavatti* 194
- 1.10. **Materie prime per mangimi, una nuova esclusione**
di *Giulia Usino* 198
- 1.11. **Enzimi della responsabilità estesa del produttore**
di *Lucia Giulivi* 202
- 1.12. **Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia**
tra principi applicabili ed autovincoli
di *Roberta Tomassetti* 209
- 1.13. **Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19**
di *Sabrina Tosti* 214
- 1.14. **EMAS: l'adozione delle "migliori pratiche ambientali"**
alla luce della transizione verso un'economia circolare
di *Antonio Mogavero* 220
- 1.15. **Piano di adeguamento discariche**
di *Giacomo Betti* 226

2.

FOCUS

→ 231

- 2.4. **I principi del diritto ambientale: dalle origini nel diritto**
comunitario al recepimento nell'ordinamento nazionale
di *Greta Catini* 232
- 2.5. **La corretta classificazione: sulla delimitazione**
del sottoprodotto
di *Giulia Todini* 239

3.

GESTIONE

→ 245

- 3.6. **Emergenza COVID19: il corretto smaltimento dei DPI adottati in ambito lavorativo**
di *Giulia Todini* 246
- 3.7. **Il piano comunale di classificazione acustica: il limite alla discrezionalità amministrativa**
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR LOMBARDIA, BS, SEZ. I, DEL 24 FEBBRAIO 2020, N. 155
di *Giovanna Galassi* 250
- 3.8. **I film in polietilene sono imballaggi? La parola al Tribunale di Roma**
di *Roberta Tomassetti* 255
- 3.9. **Trasporto rifiuti urbani, deroga all'utilizzo del formulario**
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CASS. CIVILE, SEZ. II, DEL 25 FEBBRAIO 2020, N. 4961
di *Giacomo Betti* 259
- 3.10. **Recupero e spedizione transfrontaliera: su chi incombono gli obblighi di classificazione e caratterizzazione del rifiuto?**
di *Valentina Bracchi* 264

4.

RUBRICHE

→ 269

- 4.1. Tribunale 271
 - 4.1.1. Penale 272
 - 4.1.2. Amministrativo 277
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 280
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 281
- 4.2. Il punto sull'Albo
 - 4.2.2. Servizi di autodemolizione online: occorre iscriversi all'Albo?
di *Letizia Zavatti* 284
- 4.3. Quesiti 287
- 4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione
 - 4.4.2. Le due facce dell'interdittiva 231
di *Lucia Giulivi* 310



ambiente legale

CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

Le Filiere nelle Direttive Comunitarie

COSTO DEL CORSO

297,00 (IVA esclusa)

***ONLINE* - DIRETTA WEBINAR
DALL'8 ALL'11 GIUGNO 2020**

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

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

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

**16 Moduli totali, 4 Webinar al giorno
da Lunedì 8 a Giovedì 11 Giugno 2020,
per completare la Vostra formazione ambientale!**

DIRETTA WEBINAR

Prima Lezione: 09.00 - 10.30 · Seconda Lezione: 11.00 - 12.30

Terza Lezione: 14.30 - 16.00 · Quarta Lezione: 16.30 - 18.00

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

www.ambientelegale.it • formazione@ambientelegale.it



Proprietario ed editore:

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

Direttore responsabile

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

Coordinamento editoriale:

Dott.ssa Giovanna Galassi
info@ambientelegale.it

Layout e grafica:

Ester Chiocchia
grafica@ambientelegale.it

Ufficio commerciale (marketing e pubblicità):

Dott.ssa Claudia Pozzi
commerciale@ambientelegale.it

Servizio clienti e ufficio abbonamenti:

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

© Copyright 2016 - Ambiente Legale Srl

Registrazione Tribunale di Terni n. 3 del 29 Agosto 2016

N. iscrizione al ROC: 26450

ISSN 2611-5220

Comitato Scientifico

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

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

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.

Finito di stampare nel mese di Aprile 2020
presso Rotomail Italia S.p.A. – Vignate (MI)

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 2020

(prezzo bloccato fino al 31 dicembre 2020)

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

ORDINANZE

COVID 19: criticità nella gestione dei rifiuti

Il Ministero dell' Ambiente ha emanato la Circolare ministeriale recante " *Criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell' Emergenza COVID 19*".

La stessa si è resa necessaria in quanto l' emergenza, oltre che rappresentare una enorme crisi sanitaria, sta incidendo anche sulla garanzia di fornire i servizi essenziali alla cittadinanza.

Occorre assicurare la corretta gestione dei rifiuti, dal servizio di raccolta al trattamento e smaltimento finale, adottando allo stesso tempo misure supplementari per garantire elevati livelli di sicurezza per i lavoratori dello specifico settore, nonché della tutela della salute pubblica e dell' ambiente.

Si forniscono a tale fine indicazioni alle regioni e province autonome che scelgano lo strumento dell' ordinanza contingibile e urgente ex art. 191, d. lgs. 152/2006, per disciplinare forme speciali di gestione dei rifiuti sul proprio territorio.

ALTRO

Migliori pratiche di gestione ambientale: Decisione Ue 2020/519

È stata pubblicata in GU Ue del 14 aprile la Decisione Ue 2020/519 del 3 aprile 2020, relativa al documento di riferimento settoriale sulle migliori pratiche di gestione ambientale, sugli indicatori di prestazione ambientale settoriale e sugli esempi di eccellenza per il settore della gestione dei rifiuti a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009 sull' adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), basata su una relazione scientifica e strategica dettagliata, elaborata dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione europea.

Il documento fornisce orientamenti specifici per il settore della gestione dei rifiuti ed evidenzia alcune soluzioni per il miglioramento e le migliori pratiche. Il presente documento lascia impregiudicati gli obblighi giuridici del settore pertinente ed è finalizzato ad aiutare e sostenere tutte le organizzazioni che desiderano migliorare la loro prestazione ambientale proponendo idee e suggerimenti, nonché orientamenti pratici e tecnici.

ECOREATI

Integrazione del reato di inquinamento ambientale

La Cassazione (Sez. III del 23 marzo 2020, n.10469) afferma che ai fini dell' integrazione non è necessaria l' irreversibilità del danno. Si rende sufficiente, invece, un evento di danneggiamento della matrice ambientale o dell' ecosistema che, nel caso del " *deterioramento*" o squilibrio strutturale, consiste in una riduzione della cosa che ne costituisce oggetto in uno stato tale da diminuirne in modo apprezzabile il valore o da impedirne anche parzialmente l' uso, ovvero da rendere necessaria, per il ripristino, una attività non agevole.

Nel caso della " *compromissione*", consiste in uno squilibrio funzionale che attiene alla relazione del bene aggredito con l' uomo e ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare. Si è ulteriormente precisato che ai fini dell' integrazione del reato di inquinamento ambientale le condotte di " *deterioramento*" o " *compromissione*" del bene non richiedono l' espletamento di specifici accertamenti tecnici.

RIFIUTI URBANI

Verde pubblico: Criteri ambientali minimi

È stato pubblicato in GU del 4 aprile scorso il decreto del 10 marzo 2020, recante **Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde**.

In tal modo sono adottati i criteri ambientali minimi di cui all' allegato 1, parte integrante del presente decreto, per is eguenti servizi e forniture:

- servizio di progettazione di nuova area verde o riqualificazione di area già esistente;
- servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico;
- fornitura di prodotti per la gestione del verde.

Il decreto 13 dicembre 2013 del Ministro dell' ambiente della tutela del territorio e del mare, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, è abrogato dalla data di entrata in vigore del decreto, cioè il 3 agosto prossimo.

SCARICHI

Liquami zootecnici: rifiuti liquidi o scarichi?

La Cassazione Pen., Sez. III, del 11 marzo 2020, n. 9717 si pronuncia sul confine tra la normativa sulla tutela delle acque e quella in tema di rifiuti, in particolare sui reflui zootecnici, chiarendo che ai liquami prodotti dall'allevamento di bovini non si applica la disciplina degli scarichi, che può invocarsi solo a determinate condizioni.

La disciplina degli scarichi – per l'appunto - trova applicazione solo se il collegamento fra ciclo di produzione e recapito finale sia diretto ed attuato, senza soluzione di continuità, mediante una condotta o altro sistema stabile di collettamento.

In definitiva la disciplina sugli scarichi vige soltanto se il collegamento tra ciclo di produzione e recapito finale sia diretto ed attuato mediante un sistema stabile di collettamento, costituito da un sistema di deflusso, oggettivo e duraturo, che comunque canalizza, senza soluzione di continuità, in modo artificiale o meno, i reflui fino al corpo ricettore.

ALBO

Albo: la scadenza del pagamento diritto di iscrizione è il 30 giugno!

Le imprese iscritte all'Albo sono tenute a versare il diritto annuale di iscrizione, correlato in base alla categoria e alla classe di appartenenza. Il mancato pagamento del diritto annuale comporta addirittura la sospensione dell'iscrizione all'Albo che cessa solo con l'avvenuto pagamento.

Il diritto annuale deve essere pagato nell'anno d'iscrizione all'Albo e successivamente ogni anno entro il 30 aprile di ogni anno, ma quest'anno il termine è stato prorogato a causa dell'emergenza da COVID-19.

Il Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18 - Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - infatti all'art. 113 tra le altre incombenze **ha prorogato al 30 giugno 2020 la scadenza del pagamento del diritto annuo di iscrizione all'Albo.**

GESTIONE

La gestione dei rifiuti non si ferma!

L'Organizzazione mondiale della sanità il 30 gennaio 2020 ha dichiarato l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Purtroppo l'evolversi negativo della situazione epidemiologica ha condotto alla gravosa decisione di adottare, sull'intero territorio nazionale, ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza.

Il dpcm del 22 marzo ha introdotto così ulteriori misure applicabili sull'intero territorio nazionale.

Sono sospese tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1. Non si sono fermate, per il settore che interessa in questa sede:

- Fornitura di energia elettrica, gas vapore e aria condizionata;
- Raccolta, trattamento e fornitura di acqua;
- Gestione delle reti fognarie;
- Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali;
- Attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti.

INQUINAMENTO ACUSTICO

La zonizzazione acustica: quali limiti per la pubblica amministrazione?

Il Tar Lombardia nella pronuncia del 24 febbraio 2020, n. 155 ricorda che la zonizzazione acustica rappresenta un potere pianificatorio discrezionale, avente lo scopo di migliorare, ove possibile, l'esistente, ma tenendo conto della pianificazione urbanistica, al fine di non sacrificare le consolidate aspettative di coloro che sono legittimamente insediati nel territorio.

Ne consegue che le scelte effettuate dal Comune, sono espressione di discrezionalità tecnica, ancorata tuttavia all'accertamento di specifici presupposti di fatto: primo tra tutti il preuso del territorio.

I limiti invalicabili sono costituiti, quindi, dai principi di proporzionalità e ragionevolezza, che impongono alla P.A. di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato tenendo conto delle posizioni di interesse dei privati coinvolti.

MUD

MUD: rinvio al 30 giugno!

All'art. 113 si prevede il rinvio al 30 giugno di alcune scadenze adempimenti relativi ai rifiuti:

- la **presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) di cui all'articolo 6, comma 2, della legge 25 gennaio 1994, n. 70;**
- la presentazione della comunicazione annuale dei dati relativi alle pile e accumulatori immessi sul mercato nazionale nell'anno precedente, di cui all'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, nonché trasmissione dei dati relativi alla raccolta ed al riciclaggio dei rifiuti di pile ed accumulatori portatili, industriali e per veicoli ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188;
- la presentazione al Centro di Coordinamento della comunicazione di cui all'articolo 33, comma 2, del decreto legislativo n. 14 marzo 2014, n. 49;
- il versamento del diritto annuale di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali di cui all'articolo 24, comma 4, del decreto 3 giugno 2014, n. 120.

SCARICHI

Scarico non autorizzato: responsabilità anche del titolare dello scarico?

Nell'ipotesi di uno scarico di acque reflue non autorizzato presso un impianto di depurazione si pone la questione se sussista anche la responsabilità a carico del gestore d'ambito, titolare dello scarico o piuttosto se la responsabilità sia ascrivibile al solo gestore di fatto dello scarico. La Corte di Cassazione Civile, sez. II, del 20 febbraio 2020 nell'ordinanza n. 4459 affronta la problematica.

Secondo i ricorrenti, la violazione contestata avrebbe dovuto essere notificata nei confronti dell'effettivo trasgressore, sostenendo che il vero autore della violazione dovrebbe individuarsi nella stessa Autorità d'ambito.

La Corte ritiene, invece, la censura infondata in quanto dell'illecito amministrativo di scarico senza autorizzazione – che non costituisce un illecito proprio – risponde, non solo colui che gestisce di fatto, e, quindi, operativamente, l'impianto da cui deriva lo scarico, ma anche il titolare dello scarico, ossia il gestore d'ambito.

RIFIUTI URBANI

Sfalci e potature sono comunque rifiuti a meno che...

Gli sfalci e potature sono rifiuti, a meno che si rientri nella deroga ai sensi dell'art. 185 del d.lgs n. 152/06: gli stessi non sono rifiuti quando derivanti da buone pratiche colturali o dalla manutenzione del verde pubblico, sempreché siano riutilizzati in agricoltura, silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione o a mezzo cessione a terzi e sempre che siano seguite delle procedure che non danneggino l'ambiente o mettano in pericolo la salute umana.

Così sottolinea la Cassazione nella sentenza del 9 marzo 2020, n. 9348, rammentando la norma nella formulazione vigente, dalla quale discenderebbe la regola di giudizio che gli sfalci e potature sono dei rifiuti per i quali vale la deroga stabilita nell'art. 185 d.lgs. n. 152/2006, nei limiti in cui siano gestiti e riutilizzati a servizio dell'agricoltura, silvicoltura o produzione di energia non inquinante.

ALBO

Albo: chiarimenti per le comunità montane e le unioni di comuni

Le comunità montane e le unioni di comuni che intendono svolgere in economia i servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani prodotti all'interno del proprio territorio devono iscriversi all'Albo nazionale gestori ambientali?

I chiarimenti a tali perplessità giungono con la **circolare n. 3 del 3 marzo 2020**, con la quale il Comitato nazionale ricorda che per i comuni che intendono svolgere in economia, con proprie risorse, le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani **non sussiste l'obbligo di iscrizione all'Albo**.

Si cita il Consiglio di Stato, Sez. V, che con sentenza n.1034 del 15 marzo 2016 ha affermato che la mancata inclusione dei comuni nel novero degli enti che sono assoggettati a un regime abilitativo semplificato vuol dire che tali enti possono operare anche in assenza di iscrizione all'Albo.

SANZIONI

Abbandono rifiuti: il proprietario che non ha recintato il terreno è colpevole?

La questione è se la mancata recinzione del fondo da parte del proprietario sia prova della colpevolezza. Una recentissima pronuncia del Tar Puglia, Lecce (sez. II, del 20 febbraio 2020, n. 246) lo nega.

Il tribunale amministrativo ricorda la giurisprudenza dominante secondo la quale un ordine di rimozione dei rifiuti può essere rivolto al proprietario solo quando ne sia dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito.

Venendo al punto centrale, l'obbligo di diligenza del proprietario va valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto, ma solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato. Ne deriva che la mancata recinzione del fondo, che oltretutto ha effetto contenitivo dubitabile, atteso che non sempre la presenza di una recinzione è di ostacolo allo sversamento dei rifiuti, non può comunque costituire di per sé prova della colpevolezza del proprietario, rappresentando la recinzione una facoltà, e non un obbligo.

ALTRO

Efficienza energetica: nuovo decreto in arrivo!

Il Consiglio dei ministri il 25 febbraio scorso, ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

Il provvedimento – come si legge nel comunicato di fine seduta - tra le sue funzioni:

- estende l'obbligo di risparmio energetico al periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2030;
- prevede che gli obiettivi di risparmio energetico siano raggiunti tramite regimi obbligatori di efficienza energetica e misure alternative;
- estende lo stanziamento di risorse del Programma per la Riquilificazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC) fino al 2030, incrementando da 30 a 50 milioni annui la quota derivante dai proventi delle aste CO₂;
- integra le prescrizioni per la misurazione e la fatturazione dei consumi energetici, prevedendo l'impiego di contatori e sotto-contatori leggibili da remoto a partire dal 25 ottobre 2020.

ALBO

Spazzamento meccanizzato in aree private: iscrizione all'Albo?

L'attività di spazzamento meccanizzato in aree private è soggetta all'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali?

Quale sarà la categoria di iscrizione all'Albo per il successivo trasporto del rifiuto effettuato dal soggetto che ha eseguito la predetta attività e quale il codice da utilizzare?

Queste le domande alle quali il Comitato Nazionale dell'Albo Gestori Ambientali ha risposto con la **circolare del 13 febbraio 2020, n. 2**.

Ebbene non sussiste l'obbligo di iscrizione all'Albo per l'attività di spazzamento meccanizzato di aree private.

Qualora, invece, l'impresa che ha eseguito lo spazzamento si configuri quale produttore iniziale e intenda trasportare il rifiuto dovrà iscriversi all'Albo nella categoria *2-bis*.

APPALTI

Codice dei contratti pubblici: art. 80, comma 5 è contrario al diritto europeo!

In materia di appalti, è contraria al diritto europeo l'esclusione automatica di un operatore economico che ha presentato un'offerta, prevista dalla normativa nazionale.

La Corte di giustizia dell'Unione Europea Seconda Sezione nella pronuncia del 30 gennaio 2020 ha dichiarato, infatti, che l'articolo 57, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE non osta ad una normativa nazionale, in virtù della quale l'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà, o addirittura l'obbligo, di escludere l'operatore economico che ha presentato l'offerta dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto qualora nei confronti di uno dei subappaltatori menzionati nell'offerta di detto operatore venga constatato il motivo di esclusione previsto dalla disposizione sopra citata. Per contro, tale disposizione, letta in combinato disposto con l'articolo 57, paragrafo 6, della medesima direttiva, nonché il principio di proporzionalità, ostano ad una normativa nazionale che stabilisca il carattere automatico di tale esclusione.

ALBO

Cura Italia e Albo Gestori Ambientali

Con il Decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, c.d. Decreto Cura Italia si è disposta anche la sospensione delle scadenze del versamento delle imposte e dei contributi previdenziali e assistenziali ovvero dei titoli abilitativi, attestati, permessi, concessioni.

Con la **Circolare n. 4 del 23 marzo 2020**, il Comitato dell'Albo Gestori Ambientali ha chiarito che ne sono esclusi:

- i procedimenti rientranti nella fascia temporale sopra indicata (31 gennaio 2020 – 15 aprile 2020) ma già conclusi in modo definitivo;
- le iscrizioni scadute nel periodo tra il 31 gennaio 2020 e la data di entrata in vigore del decreto per le quali non è stata presentata domanda di rinnovo.

Sono fatti salvi tutti gli obblighi relativi al perdurare delle condizioni di iscrizione le quali, qualora mancanti, potranno portare all'apertura di procedimenti disciplinari e relative sanzioni.

AUTORIZZAZIONI

La VAS e la discrezionalità dell'amministrazione

Il TAR Toscana Sez. I n. 342 del 19 marzo 2020 afferma che la V.A.S., come anche la V.I.A., comportano scelte largamente discrezionali, nelle quali l'opportunità di un dato intervento viene posta a raffronto con i problemi che da esso derivano.

Ne deriva che le scelte pianificatorie da sottoporre a V.A.S. comportino sacrifici per il territorio. Il sacrificio deve essere proporzionato e giustificato dall'impatto positivo dell'intervento.

(nel caso di specie l'attività estrattiva del marmo, sicuramente incidente sul territorio e sul paesaggio, aveva una fondamentale importanza per le popolazioni ivi insediate, ma anche si dimostrava quale tradizionale della zona, con una valenza culturale non trascurabile).

ALTRO

Immissione di specie e di popolazioni non autoctone: nuovo decreto

È stato pubblicato in GU del 14 aprile il Decreto del 2 aprile 2020 recante *“Criteri per la reintroduzione e il ripopolamento delle specie autoctone di cui all'allegato D del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e per l'immissione di specie e di popolazioni non autoctone”*.

Gli enti richiedenti l'autorizzazione di immissione di una specie o popolazioni non autoctone presentano richiesta al Ministero dell'ambiente corredata da uno studio del rischio che tenga comunque conto di svariati elementi elencati dalla normativa stessa. Lo studio del rischio deve essere condotto con approccio olistico e interdisciplinare, basato su documentate informazioni tecnico-scientifiche e tenere conto delle indicazioni tecniche del SNPA e del Comitato fitosanitario nazionale.

RESPONSABILITÀ

Nuovo Piano d'azione per l'economia circolare

L'11 marzo 2020, la Commissione europea ha adottato un **nuovo Piano d'azione per l'economia circolare (COM/2020/98 final)**.

Il Piano assume i risultati delle azioni già attuate in materia di economia circolare (COM(2015)/614) ed è finalizzato ad un'Europa più pulita e competitiva, anche mediante la promozione di progettazione e produzione funzionali all'economia circolare, al fine di garantire che le risorse utilizzate siano mantenute il più a lungo possibile nell'economia dell'UE.

La Commissione avvierà azioni concrete in diversi ambiti quali: **elettronica; batterie e veicoli; imballaggi; plastica; tessili; costruzione e edilizia; prodotti alimentari; ridurre la produzione di rifiuti** (proposta una politica in materia di rifiuti a sostegno della circolarità e della prevenzione, onde pervenire all'obiettivo di ridurre la produzione totale e di dimezzare la quantità di rifiuti urbani residui non riciclati entro il 2030)

1.

SOMMARIO

- 1.8. **La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari**
di *Daniele Carissimi* 188
- 1.9. **Energia dalle acque reflue: l'uovo di Colombo dell'economia circolare**
di *Letizia Zavatti* 194
- 1.10. **Materie prime per mangimi, una nuova esclusione**
di *Giulia Ursino* 198
- 1.11. **Enzimi della responsabilità estesa del produttore**
di *Lucia Giulivi* 202
- 1.12. **Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia tra principi applicabili ed autovincoli**
di *Roberta Tomassetti* 209
- 1.13. **Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19**
di *Sabrina Tosti* 214
- 1.14. **EMAS: l'adozione delle "migliori pratiche ambientali" alla luce della transizione verso un'economia circolare**
di *Antonio Mogavero* 220
- 1.15. **Piano di adeguamento discariche**
di *Giacomo Betti* 226

“La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari”

di **DANIELE CARISSIMI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Muta la definizione di rifiuti organici e contestualmente viene introdotta la definizione di rifiuti alimentari.

Nel far ciò il diritto ambientale si adatta ai principi dell'economia circolare e di fatto si adegua a una realtà in costante evoluzione, che ora chiede di mantenere il più a lungo possibile la vita dei prodotti e incentiva pratiche di riciclo e recupero.

La novità va a braccetto con la previsione di una raccolta separata dei rifiuti biodegradabili e con obiettivi di riciclo sempre più spinti.

È il mondo del diritto che si adegua alla realtà, come una corda tesa verso l'utopia di una società a rifiuti zero (o prossima allo zero).

Importante è dunque capire l'esatta estensione di dette nozioni, nonché le loro interazioni reciproche. Sono due cose differenti o una racchiude l'altra con un rapporto di genere a specie?

E ancora, come si computano all'interno degli obiettivi di riciclo e riciclaggio imposti dalla normativa europea?

Tema, questo, particolarmente sentito perché legato a doppio filo con quello della lotta agli sprechi alimentari e che quindi si connota anche di profili di solidarietà sociale.

Come al solito, tutto parte da una definizione. Perché definire una cosa, significa farla esistere e renderla reale.

IN SINTESI

- la direttiva 2018/815/UE, ha modificato la nozione di rifiuti organici e introdotto quella di rifiuti alimentari;
- l'esatta perimetrazione di tali nozioni, influisce sulle modalità di calcolo degli obiettivi di prevenzione/recupero e riciclo e di fatto si riverbera sulle performance degli stati Membri;
- in Italia, ai fini del calcolo dei rifiuti organici, occorre guardare anche alla legge sugli sprechi alimentari che consente, a determinate condizioni di posticipare il momento di produzione del rifiuto;
- si rimane in attesa del recepimento di dette modificazioni, nell'ordinamento italiano;
- recepimento la cui dead line è fissata al 5 luglio 2020.

di *Daniele Carissimi*

DEFINIZIONI

La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari

1. La definizione di rifiuti organici

Definire che cosa si intende per rifiuto organico, è cosa assai importante. Da un lato perché consente di tracciare una linea di confine netta con ciò che rifiuto non è – tema particolarmente caro alla problematica dello spreco alimentare – dall'altro perché aiuta a favorirne una raccolta separata e un riciclaggio/recupero più spinto.

Il corretto raggruppamento/riciclaggio/recupero di detta tipologia di rifiuti, infatti, aiuta – tra l'altro – a ridurre l'emissione dei gas serra, generati dalla loro decomposizione (incontrollata) all'interno delle discariche. Fenomeno, questo, di non poco conto, dal momento che i rifiuti organici sono responsabili di circa il 3% del totale dei gas serra emessi a livello europeo dal 1995.

A tal proposito, si rammenta che la definizione di rifiuto organico muta nel tempo.

Fino alla recente modificazione – avvenuta a opera della direttiva 2018/851/UE (una delle quattro direttive facenti parte del nuovo “pacchetto sull'economia circolare”) – per rifiuto organico si intendeva i: “*rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare*”¹.

Ne facevano dunque parte:

- i rifiuti biodegradabili;
- i rifiuti alimentari;
- e i rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'in-

dustria alimentare.

Detta elencazione, non era però seguita, nemmeno nelle “*Premesse*” alla direttiva, da un'analisi dettagliata di cosa dovesse intendersi per ciascuna di dette categorie.

Lacuna spesso colmata mediante un'interpretazione sistematica dell'ordinamento (rinvio a altre disposizioni di legge), ovvero dalla giurisprudenza o da pronunce delle Istituzioni comunitarie, come avveniva in quest'ultimo caso per i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi.

A seguito di una *interrogazione parlamentare*² (E-008519/2016) con richiesta di risposta scritta alla Commissione Europea, infatti, questa rispondeva che nella **nozione di rifiuti biodegradabili di giardini e parchi** andavano ricondotti anche gli sfalci e le potature derivanti dalle attività di manutenzione del verde³.

O ancora, la definizione specifica di **rifiuti alimentari**, invece, la si poteva già ricavare dalle normative specifiche sul tema e dalla giurisprudenza comunitaria in materia di rifiuti.

E così se da una parte il regolamento 178/2002/CE⁴ dava la seguente definizione di alimento “*qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani*”⁵, dall'altro la Corte di Giustizia Europea continuava a stabilire in maniera granitica che rientra nella nozione di rifiuto: “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si*

1 Art. 3 direttiva 2008/98/CE.

2 Interrogazione Parlamentare E-008519/2016 del 11 novembre 2016: “*La definizione di rifiuto organico figura nella direttiva 2008/98. All'articolo 3(4) i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi («sfalci e potature») sono inclusi nella definizione e come prescrive l'articolo 7 non possono essere esclusi da tale ambito. In Italia, il decreto legislativo 205 del 3 dicembre 2010, che recepisce la direttiva, integra la normativa ambientale di riferimento (decreto legislativo 152/06) e include coerentemente «sfalci e potature» nella definizione di rifiuto organico. Lo scorso 28 luglio 2016 è stata adottata la legge 154, che modifica varie disposizioni normative esistenti tra cui anche il decreto legislativo 152/06. All'articolo 41 essa modifica lo status quo esistente e ricomprende anche «sfalci e potature» tra i materiali da escludere dalla definizione di rifiuto. Di conseguenza, a partire dal 25 agosto 2016 e solo in Italia, «sfalci e potature» potranno non essere più considerati rifiuti organici e quindi potranno essere destinati a usi che la direttiva 2008/98 proibirebbe.*

Considerato quanto sopra esposto, la Commissione, alla luce della direttiva, ritiene plausibile che rifiuti di parchi e giardini come sfalci e potature possano essere esclusi dall'ambito di applicazione delle norme sui rifiuti?

In caso di risposta negativa come intende essa intervenire per riportare coerenza normativa?»

3 IT E-008519/2016 - Risposta di Karmenu Vella a nome della Commissione del 21.12.2016, successivamente confermata con la risposta del 15 giugno 2017: “*Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti(1) (di seguito «la direttiva»), la definizione di «rifiuto organico» include i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi. La Commissione ritiene che gli sfalci e le potature rientrino in tale definizione se provengono da giardini e parchi e pertanto dovrebbero essere oggetto di una corretta gestione dei rifiuti, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 4 e all'articolo 13 della direttiva*”.

4 28 gennaio 2002, n. 178/2002/CE (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare).

5 Art. 2 (definizione di alimento) regolamento 178/2002/CE.

DEFINIZIONI

di *Daniele Carissimi*

La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari

disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi"⁶.

Con ciò a dire che per rifiuto alimentare doveva intendersi qualsiasi sostanza o prodotto, destinato all'alimentazione umana di cui il detentore si sia disfatto o abbia l'obbligo/intenzione di procedere in tal senso.

A queste astrazioni giuridiche, si chiedeva tuttavia di mettere un punto fermo, mediante una modifica normativa. Si voleva in tal modo garantire una certezza definitoria e – conseguentemente – una certezza giuridica.

Analoghe esigenze di chiarezza, provenivano dalla formulazione di rifiuto organico presente nel nostro ordinamento giuridico, che ricalcava di fatto quella comunitaria, ingenerando le medesime perplessità. Secondo il disposto dell'articolo 183, comma 1, lett. d) del Testo Unico Ambientale – tutt'ora vigente - per rifiuto organico deve intendersi: *“rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dall'industria alimentare raccolti in modo differenziato”*.

Ebbene, alla fine, una modifica normativa c'è stata.

La definizione di **rifiuti organici** è stata recentemente modificata a opera dell'**art. 1, par. 1, punto 3 della Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE**, che è andato a incidere sull'articolo 3 punto 4 della direttiva 2008/98/CE, nei seguenti termini.

Sono rifiuti organici: *“i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, uffici, ristoranti, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”*.

Rispetto alla precedente formulazione:

- viene mantenuta la tripartizione del rifiuto organico. Ossia, la nozione individua **tre species** riconducibili alla nozione generale (che le ingloba e comprende tutte) di rifiuto organico;
- viene **esteso il novero delle attività** suscettibili di produrre rifiuti i rifiuti alimentari ricomprendendovi anche gli uffici, le attività all'ingrosso e le mense;
- **è stata modificata la nozione** di *“rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”* sostituendola con quella di rifiuti *“equi-*

parati prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”.

Finalità della nuova disposizione è garantire che tutti i rifiuti organici siano raccolti separatamente e sottoposti a un riciclaggio inteso ad assicurare un livello elevato di protezione ambientale⁷.

Si vuole inoltre ridurre le emissioni di gas ad effetto serra provenienti dallo smaltimento dei rifiuti nelle discariche, facilitare la raccolta differenziata e l'idoneo trattamento dei rifiuti organici al fine di produrre composti e altri materiali basati su rifiuti organici che non presentano rischi per l'ambiente (35 considerando direttiva 2008/98/CE).

Dette finalità – lodevoli – sarebbero tuttavia state meglio raggiunte, se aiutate dall'inserimento di definizioni puntuali anche per le categorie dei *“rifiuti biodegradabili”* e dei *“rifiuti equiparati prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”*, così come è stato fatto per i *“rifiuti alimentari”*.

La novella legislativa infatti, introduce la sola definizione di *“rifiuti alimentari”*, lasciando le altre due nel limbo dell'incertezza.

A tal proposito, quanto ai *“rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”* - ora diventati rifiuti *“equiparati prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”* – si evidenzia che l'industria alimentare:

- produce per lo più rifiuti come scarto della lavorazione e preparazione degli alimenti;
- che detti rifiuti si caratterizzano per la presenza di un elevato quantitativo di carboidrati, grassi, proteine e sali minerali;
- che detta composizione li rende di difficile gestione e possibile fonte di cattivi odori e di inquinamento (se non adeguatamente trattati).

Nello specifico, sono rifiuti dell'industria alimentare gli scarti edibili derivanti dal ciclo produttivo e commerciale dell'industria agro-alimentare nel caso in cui esiste l'obbligo o la manifesta volontà da parte del produttore/detentore di disfarsene⁸.

I rifiuti prodotti dall'industria alimentare (laddove non ricondotti alla categoria dei sottoprodotti), a fronte di un'iniziale destinazione in discarica, vengono ora per lo più utilizzati per la produzione di compost o sottoposti a disidratazione/essiccamento

6 Ex multis Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza 18 dicembre 2007 in causa C-195/05.

7 56 considerando direttiva 2018/851/UE.

8 Linee guida relative alla disciplina igienico-sanitaria in materia di utilizzazione dei materiali e sottoprodotti derivanti dal ciclo produttivo e commerciale delle industrie agro-alimentari nell'alimentazione animale. (GU Serie Generale n.180 del 02-08-2002).

di *Daniele Carissimi*

DEFINIZIONI

La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari

per un futuro riutilizzo come mangimi.

Rientreranno dunque in tale nozione tutti quei rifiuti che presenteranno caratteristiche simili e che, in virtù di detta composizione, potranno essere sottoposti a trattamenti simili.

Quanto alla **definizione di rifiuti alimentari**, come in precedenza anticipato, questa si presenta come una novità. Nello specifico la stessa è stata introdotta dall'art. 1, par. 1, punto 3 della Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE, che è andato a modificare l'articolo 3 della direttiva 2008/98/CE mediante l'aggiunta del seguente punto:

“«4 bis. «rifiuti alimentari», tutti gli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 2° del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti”.

In aderenza alle considerazioni sopra esposte, la nuova definizione ribadisce che per rifiuto alimentare deve intendersi qualsiasi sostanza o prodotto destinato all'alimentazione umana, che è diventato un rifiuto in quanto colui che lo detiene se ne è disfatto, ha intenzione di disfarsene o gli è stato ordinato di disfarsene.

Con un ulteriore vincolo di provenienza, i quanto i rifiuti alimentari sono quelli che derivano dai nuclei domestici, dagli uffici, dai ristoranti, dalle attività all'ingrosso, dalle mense, dai servizi di ristorazione e dai punti vendita al dettaglio.

In detta categoria rientrano, per espressa previsione normativa, le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi altra sostanza (compresa l'acqua) venga incorporata negli alimenti durante la loro produzione. Sono invece espressamente esclusi i mangimi, gli ani-

mali vivi, i vegetali prima della raccolta, i medicinali, i cosmetici, il tabacco, le sostanze stupefacenti, i dispositivi medici e i contaminanti.

Si sottolinea a tal proposito che “la “nuova” direttiva quadro sui rifiuti chiama gli Stati membri a ridurre i rifiuti alimentari in ogni fase della catena di approvvigionamento, a monitorare i livelli di tali rifiuti e a riferirne al fine di agevolare lo scambio fra gli operatori in merito ai progressi compiuti.

A tal proposito la Commissione europea sta sviluppando, attraverso un apposito atto delegato, una metodologia comune a livello comunitario per quantificare i rifiuti alimentari e definirne gli indicatori, creare una piattaforma e far incontrare gli Stati membri e tutti gli attori della catena alimentare per aiutarli a definire le misure necessarie a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi ai rifiuti alimentari e condividere le migliori pratiche e i risultati ottenuti”¹⁰.

Metodologia che è stata recentemente adottata con decisione 2019/1597/UE¹¹.

2. La raccolta separata e gli obiettivi di riciclaggio/recupero

Come dicevamo, la modifica definitiva, è propedeutica alla realizzazione di due degli obiettivi dell'economia circolare: la raccolta separata e gli obiettivi ambiziosi di recupero e riciclaggio.

Obiettivi, questi, intimamente connessi tra di loro. E invero, se da una parte la direttiva rifiuti introduce obiettivi di recupero/riciclaggio in aumento (come l'incremento al 55% in peso del riciclo entro

9 Art. 2 regolamento 2002/178/CE:

“Ai fini del presente regolamento si intende per “alimento” (o “prodotto alimentare”, o “derrata alimentare”) qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani.

Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Esso include l'acqua nei punti in cui i valori devono essere rispettati come stabilito all'articolo 6 della direttiva 98/83/CE e fatti salvi i requisiti delle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE.

Non sono compresi:

a) i mangimi;

b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano;

c) i vegetali prima della raccolta;

d) i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/65/CEE e 92/73/CEE;

e) i cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE del Consiglio;

f) il tabacco e i prodotti del tabacco ai sensi della direttiva 89/622/CEE del Consiglio;

g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971;

h) residui e contaminanti;

i) i dispositivi medici ai sensi del regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio”.

10 <https://www.minambiente.it/pagina/spreco-alimentare>

11 Decisione 3 maggio 2019, n. 2019/1597/UE (decisione delegata della commissione che integra la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda una metodologia comune e requisiti minimi di qualità per la misurazione uniforme dei livelli di rifiuti alimentari).

DEFINIZIONI

di *Daniele Carissimi*

il 2025); è pur sempre vero che ciò risulta possibile unicamente laddove si riesca a garantire una raccolta differenziata di qualità.

Sempre che ciò (la raccolta separata) risulti praticabile da un punto di vista tecnico, ambientale ed economico. E sempre che si sappia con esattezza cosa ricomprendere nella raccolta differenziata (e qui torniamo, come in un circolo alle nostre definizioni).

Facciamo un esempio, prendiamo i rifiuti alimentari, la cui definizione è stata recentemente introdotta nell'ordinamento comunitario (e si presume lo sarà presto anche in quello italiano, dal momento che la data di recepimento ultima è fissata al 5 luglio 2020). A norma dell'articolo 37, paragrafo 3, della direttiva 2008/98/CE, gli Stati membri sono tenuti a comunicare le quantità di rifiuti alimentari su base annua. Sono altresì tenuti a garantire politiche di prevenzione nella produzione di detti rifiuti e a valutarne i risultati.

Grazie alla nuova definizione ora noi sappiamo che per rifiuto alimentare deve intendersi qualsiasi sostanza o prodotto destinato all'alimentazione umana, che è diventato un rifiuto in quanto colui che lo detiene se ne è disfatto, ha intenzione di disfarsene o gli è stato ordinato di disfarsene.

Sappiamo anche cosa non rientra in detta nozione (e quindi non deve essere computato nei vari obiettivi di prevenzione/riciclaggio/produzione di rifiuti alimentari). Solo per citarne alcuni¹²:

- il materiale agricolo di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2008/98/CE e i sottoprodotti di origine animale di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della medesima direttiva sono esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva e non dovrebbero quindi essere misurati come rifiuti alimentari;
- analogamente, i materiali non alimentari mischiati ai rifiuti alimentari (ad esempio suolo o imballaggi) dovrebbero essere esclusi per quanto possibile dalla massa dei rifiuti alimentari;
- ancora, esistono diversi tipi di alimenti che sono generalmente eliminati come acque di scarico o insieme ad esse, come l'acqua potabile e minerale in bottiglia, le bevande e altri liquidi. Attualmente per la misurazione di tali rifiuti non esistono metodi che garantirebbero sufficienti livelli di confidenza e comparabilità dei dati comunicati. Di conseguenza tali tipi di

alimenti non dovrebbero essere misurati come rifiuti alimentari;

- anche le sostanze destinate a essere utilizzate come materie prime per mangimi di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2008/98/CE – dal momento che risultano escluse dall'ambito di applicazione della direttiva rifiuti – si ritiene che non sia opportuno misurarle come rifiuti alimentari;
- infine, i residui di rifiuti alimentari raccolti con rifiuti classificati con il codice «20 03 03 - residui della pulizia stradale» non rientrano in detto computo.

Definire, dunque, significa far esistere qualcosa e l'esatta perimetrazione di ciò che è e ciò che non è risulta così importante che determina lo stesso rispetto degli obiettivi di *performance* degli Stati Membri.

3. L'interconnessione con gli sprechi alimentari

Infine, la descrizione di rifiuto organico deve essere coordinata con la normativa sugli sprechi alimentari. Disciplina che, in Italia, ha visto la luce grazie al L. 166 del 19 agosto 2016 (c.d. legge antispreco), che ha ridefinito il confine tra *benirifiuti alimentari*.

Di fatto – la sopra citata legge – ha spostato in avanti il momento di produzione del rifiuto per le eccedenze alimentari – ossia per quei prodotti che sono rimasti invenduti per carenza di domanda, o in quanto rimanenze di attività promozionali, o ancora per errori nella programmazione della produzione¹³ – laddove ne viene prevista una cessione, facendogli in tal modo acquistare nuovamente un ruolo utile.

In sostanza, è stata prevista la possibilità di cedere le *eccedenze alimentari* a fini di *solidarietà sociale*¹⁴, evitando in tal modo che le stesse si trasformino in rifiuti.

Certo devono essere rispettati rigorosi requisiti di legge:

- la cessione ad esempio, se ha ad oggetto eccedenze alimentari ancora idonee al consumo umano, deve essere effettuata in favore delle persone indigenti;
- se invece ha ad oggetto eccedenze non idonee al consumo umano, queste devono essere destinate al sostegno vitale degli animali o a compostaggio;

12 Cfr. Considerando da 7 a 9 della Decisione 2019/1597/UE.

13 Per una definizione completa di “eccedenze alimentari” si veda l'art. 2 della L. 166/2016.

14 Cfr. art. 3 L. 166/2016.

di *Daniele Carissimi*

DEFINIZIONI

- in ogni caso devono essere rispettate le condizioni igienico-sanitarie previste dalla normativa vigente¹⁵.

Ma al ricorrere di detti presupposti, l'eccedenza alimentare ceduta in conformità di legge è un bene e viene sottratta alla stringente normativa sui rifiuti.

Non è un rifiuto organico.

CONCLUSIONI

Rimaniamo in attesa del recepimento della direttiva 2018/851/UE anche nel nostro ordinamento, attesa entro luglio 2020.

Recepimento che determinerà plausibilmente la modifica della definizione di rifiuto organico e l'introduzione di quella di rifiuto alimentare all'interno dell'articolo 183 del Testo Unico Ambientale.

Detta attesa non ci esime tuttavia dall'attivarci, senza ritardo, per predisporre tutti quegli strumenti utili a effettuare una raccolta separata "di qualità" alla fonte anche per detta tipologia di rifiuti, al fine di raggiungere – e perché no, superare - quegli obiettivi di *performance* imposti a livello europeo.

L'ambiente è la nostra casa e – al di là degli obblighi comunitari – è nostro dovere prendercene cura.

Rifiuti e direttive comunitarie:

NOVITÀ 2020

Il Testo Unico Ambientale è stato aggiornato ai Decreti Legislativi di attuazione delle Direttive Europee (che fanno parte del cosiddetto "Pacchetto economia circolare").

In un unico corso intensivo, tutto quello che c'è da sapere sulla **NUOVA GESTIONE DEI RIFIUTI**.

L'evento formativo si compone di 15 Moduli, distribuiti su 2 settimane:

- **Prima settimana (11-15 Maggio)** - 2 Webinar al giorno sulla gestione dei rifiuti
- **Seconda settimana (18-22 Maggio)** - 1 Webinar al giorno sulle singole filiere dei rifiuti interessati alla novità normativa.

Iscriviti e partecipa anche tu al corso per conoscere cosa cambia e cosa resta nel Testo Unico Ambientale.

Vi forniremo un kit di regole pratiche per conformare la tua azienda alle novità in modo chiaro e semplice per non incorrere in gravose sanzioni.

Il Master si compone di 15 moduli

ONLINE

DALL' 11 AL 15 MAGGIO 2020

Diretta Webinar

Prima Lezione del giorno: 14.30 - 16.00

Seconda Lezione del giorno: 16.30 - 18.00

COSTO DEL CORSO:

297 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI

formazione@ambientelegale.it

La nuova definizione di rifiuti organici e rifiuti alimentari

15 Cfr. art. 4 e 5 L. 166/2016.

“Energia dalle acque reflue: l'uovo di Colombo dell'economia circolare”

di **LETIZIA ZAVATTI**

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

ABSTRACT

Il riscaldamento e il raffrescamento degli ambienti sono i principali responsabili del consumo finale di energia in Europa e rappresentano il 50 % circa della domanda totale di energia nel vecchio continente.

Nell'ottica di ottenere maggiori *benefici per l'ambiente* e per la *salute pubblica* dal punto di vista della qualità dell'aria e della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la Direttiva 2012/27/UE promuove il ricorso a strategie di miglioramento dell'efficienza energetica.

In tale ottica, tra le varie misure suggerite dal Legislatore europeo per conseguire un risparmio energetico, trova cittadinanza anche la gestione efficace delle *risorse idriche* ed in particolare, delle *acque reflue* delle fognature.

Il presente contributo si pone l'obiettivo di ripercorrere le sperimentazioni poste in essere in Italia e all'estero per il recupero di energia dalle acque reflue e di indagarne i vantaggi e i punti deboli, sotto il profilo ambientale e della sostenibilità economica.

IN SINTESI

- Già da diversi anni l'Unione Europea, con la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica poi modificata nel 2018, condanna la sempre maggiore dipendenza dalle importazioni di energia e la scarsità di risorse e, nel farlo, esorta gli Stati Membri e i cittadini ad investire sull'economia circolare e sullo sviluppo sostenibile;
- tra le varie misure suggerite dal Legislatore europeo per conseguire un risparmio energetico, particolare rilievo assume l'efficace gestione delle *risorse idriche* e, tra queste, delle *acque reflue*;
- in Italia e all'estero sono stati sperimentati sistemi di recupero di energia termica proveniente dall'utilizzo delle acque reflue urbane degli scarichi delle reti fognarie delle città, che consentono di riscaldare, case, uffici e interi quartieri.

di *Letizia Zavatti*

SCARICHI

Energia dalle acque reflue: l'uovo di Colombo dell'economia circolare

1. Introduzione

Energia termica dalle acque reflue? Una soluzione insospettabilmente semplice che potrebbe giocare un ruolo da protagonista nella corsa contro il tempo per raggiungere gli obiettivi europei in materia di efficienza energetica ed energie rinnovabili.

Dati alla mano¹, il riscaldamento e il raffrescamento degli ambienti sono i principali responsabili del consumo finale di energia in Europa e rappresentano il 50 % circa della domanda totale di energia nel vecchio continente. Ma il dato che non deve passare inosservato è che l'80% dell'energia utilizzata per la regolazione della temperatura proviene dagli *edifici* e, dunque, dalle nostre case, uffici, quartieri, città.

Per tali ragioni, già da diversi anni l'Unione Europea, con la Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica poi modificata nel 2018, ha chiarito che ci troviamo di fronte a sfide senza precedenti, determinate da una sempre maggiore dipendenza dalle importazioni di energia, dalla scarsità di risorse, nonché dalla necessità di limitare i cambiamenti climatici e di superare la crisi economica².

In tale contesto, l'*efficienza energetica* costituisce un valido strumento per affrontare tali sfide in quanto essa contribuisce, da un lato, a migliorare la sicurezza di approvvigionamento dell'Unione, riducendo il consumo di energia primaria e diminuendo le importazioni di energia e, dall'altro, a ridurre le emissioni di gas serra in modo efficiente in termini di costi e quindi a contrastare i cambiamenti climatici³.

Nelle premesse che accompagnano la Direttiva 2012/27/UE, si legge altresì che il passaggio a un'economia più efficiente sotto il profilo energetico dovrebbe accelerare la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative e migliorare la competitività dell'industria dell'Unione, rilanciando la crescita economica e la creazione di posti di lavoro di qualità elevata nei settori connessi all'efficienza energetica.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, il Legislatore ha fissato una serie di *goals* che gli Stati Membri sono chiamati a raggiungere perfezionando strategie volte al miglioramento dell'efficienza energetica lungo l'intera catena energetica, passando dalla generazione alla trasmissione, dalla distribuzione all'uso

finale di energia.

Tutto ciò nell'ottica, da un lato, di ottenere maggiori *benefici per l'ambiente* dal punto di vista del miglioramento della qualità dell'aria, della salute pubblica e della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e, dall'altro, di incrementare la sicurezza energetica riducendo la dipendenza dall'importazione di energia da Paesi al di fuori dell'Unione. Gli effetti di tale ambizioso progetto non sono di poco conto ed entrano direttamente nelle nostre case se pensiamo che, in ultima analisi, a diminuire saranno anche i costi energetici a carico delle famiglie e delle imprese⁴.

Ebbene, tra le varie misure suggerite dal Legislatore europeo per conseguire un risparmio energetico, trova cittadinanza anche la gestione efficace delle *risorse idriche*.

In particolare, nel considerando 22 della Direttiva si osserva che il settore delle acque e delle *acque reflue* rappresenta un debole 3,5 % dell'utilizzo di energia elettrica nell'Unione, laddove invece le perdite d'acqua costituiscono il 24 % della quantità totale di risorse idriche consumate e il settore dell'energia - che rappresenta il 44 % dei consumi - resta il maggior consumatore di risorse idriche⁵.

Appare dunque opportuno e in linea con le politiche europee, esplorare approfonditamente il potenziale risparmio energetico ottenibile ricorrendo a tecnologie e processi intelligenti nell'ottica del risparmio economico, della tutela della salute e dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

* * *

2. Le sperimentazioni in Italia e nel mondo

Pioniera nel campo del recupero di calore dalle acque di scarico delle fognature per il riscaldamento degli edifici è la Svizzera che, sin dagli anni '90 ha investito nell'installazione di tali infrastrutture impiantistiche.

In particolare, dal 2011, a Lucerna è stato sviluppato e attivato un programma di recupero di energia dalla rete fognaria finalizzato allo sfruttamento del loro potenziale termico. Tale sistema funziona grazie a 118 scambiatori di calore in acciaio al cromo distribuiti su una lunghezza di 238 metri e una nuova

1 Raccomandazione (UE) 2019/1660 della Commissione del 25 settembre 2019 concernente l'attuazione delle nuove disposizioni in materia di contabilizzazione e fatturazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

2 Considerando 1, Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

3 Considerando 1, Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

4 Considerando 1, Direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

5 Considerando 22, Direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

SCARICHI

di Letizia Zavatti

Energia dalle acque reflue: l'uovo di Colombo dell'economia circolare

centrale termica costruita per sostituire le quattro centrali termiche a gasolio esistenti.

Ebbene, dati alla mano, grazie alla scelta di utilizzare il calore delle acque di scarico, le emissioni di CO₂ degli edifici sulla *Kasernenplatz* di Lucerna e degli immobili attigui sono state nettamente ridotte⁶. La Svizzera non è però stata l'unica ad avere la lungimiranza di vedere nelle acque delle fognature un modo per produrre energia.

Anche in Italia, ed in particolare a Milano, sono state avviate sperimentazioni in tal senso. Il progetto pilota è stato attivato dal gestore del servizio idrico milanese a Nosedo, centro periferico della metropoli che ospita uno dei principali depuratori e prevede la fornitura di energia termica ad una palazzina di uffici⁷.

Ma c'è chi non si ferma qui. Il riscaldamento degli edifici ad opera delle acque reflue in Gran Bretagna è diventata realtà nel 2010, anche se con qualche differenza rispetto ai modelli sperimentati sul continente.

Invero, il riscaldamento delle ormai più di 200 abitazioni dell'*Oxfordshire* è stato alimentato dal biogas prodotto dalla rete fognaria che faceva capo ai depuratori di *Didcot*, il quale raccoglieva gli scarichi di milioni di cittadini inglesi.

Nel progetto realizzato dalla Thames Water, dalla British Gas e dalla Scotia Gas Networks, gestori dei servizi idrici e di fornitura del gas, la componente solida degli scarichi giungeva al depuratore di *Didcot* dove, una volta separata, veniva riscaldata in una serie di cisterne con un processo di "digestione anaerobica" nel corso della quale i batteri decomponono i materiali biodegradabili producendo biogas⁸. Tale sistema – il primo ad avvalersi della rete di distribuzione del metano – da un lato, sfrutta i digestori già in uso negli impianti di depurazione del sito e dunque necessita di ingenti investimenti iniziali e, dall'altro, rappresenta un volano verso la produzione di una quantità crescente di energia da fonti rinnovabili.

Secondo quanto affermato dalla British Gas, infatti, se le acque nere prodotte da tutti i 64 milioni di cittadini britannici potessero essere trattate per produrre gas, sarebbe possibile soddisfare la domanda di circa 200.000 famiglie, riducendo drasticamente la dipendenza dal gas di importazione proveniente Russia e Mare del Nord.

Un'operazione di riutilizzo di risorse e materiali senza pari, dunque!

3. L'utilizzo delle acque reflue urbane

Non vi è dubbio che l'utilizzo delle acque reflue urbane provenienti dagli scarichi delle reti fognarie delle nostre città rappresenti dunque un'importante risorsa per generare energia termica pulita utile a riscaldare abitazioni, uffici, interi quartieri e – perché no – grandi città.

Ed invero, le acque reflue urbane hanno, nel corso di tutto l'anno, una temperatura costante che varia dai 10 ai 20 gradi. Esse pertanto costituiscono un serbatoio naturale di calore che, se incamerato nel modo corretto, può essere convertito in energia termica e riutilizzato, ad esempio, per riscaldare gli ambienti. Grazie a questo sistema di recupero, l'energia ricavata potrebbe essere utilizzata per alimentare gli impianti di riscaldamento degli edifici più prossimi dando vita ad un sistema circolare di riconversione delle risorse funzionale alla realizzazione dei goals di efficienza energetica e tutela dell'ambiente individuati dall'Unione Europea.

Tale meccanismo, invero, consentirebbe di ottenere una significativa riduzione dell'inquinamento prodotto dal consumo di energia da fonti fossili utilizzate normalmente per il riscaldamento fino a un valore massimo del 50%, sostituendolo con la produzione di energia pulita e a basso costo⁹.

Sulla carta l'idea dunque è sicuramente allettante, ma come avviene esattamente il procedimento di conversione?

E ancora, quali sono i suoi vantaggi e suoi lati negativi?

Ebbene, il meccanismo che rende possibile tale operazione è piuttosto semplice e il recupero del calore può avvenire all'interno dell'edificio stesso, nella rete fognaria o nell'impianto di depurazione attraverso la raccolta delle acque di scarico e la loro incanalamento verso una piastra in metallo (c.d. *scambiatore di calore a superficie*) a seconda della tipologia di utenza servita.

Il funzionamento di tale apparecchio prevede che due correnti fluide a temperatura diversa scambino il loro contenuto termico attraverso delle superfici lavorate a rilievo e disposte l'una accanto all'altra, dove i liquidi si avvicendano con flusso in

6 "Riscaldamento e raffreddamento con acque reflue. Guida per committenti, Comuni ed esercenti", Svizzera energia.

7 Seu G. "Riscaldare casa con l'acqua delle fogne: parte il test a Milano", Wired rivista online

8 Dhruvi Shah, BBC News, "Oxfordshire town sees human waste used to heat homes".

9 De Gisi S., Galasso M., Notarnicola M., De Feo G. "Tecnologie non convenzionali per il trattamento delle acque reflue urbane nell'ottica dell'economia circolare Unconventional technologies for municipal wastewater treatment in the context of the circular economy".

di *Letizia Zavatti*

SCARICHI

controcorrente.

Nel caso di specie, dunque, le acque reflue in ingresso nelle tubature di scarico vengono convogliate verso lo scambiatore, dove cedono il proprio calore al fluido in esso circolante, il quale lo incamera affinché esso possa essere convertito in fornitura di calore agli utenti mediante una rete di riscaldamento.

Nell'ipotesi in cui le distanze tra l'impianto di conversione e l'edificio da riscaldare siano brevi, l'impianto prevede l'impiego di pompe di calore situate presso una centrale termica che, una volta raccolta la temperatura contenuta nel fluido dello scambiatore, lo portano a una temperatura maggiore con l'ausilio di ulteriore energia elettrica per poi trasportarlo tramite condotte isolate all'utenza finale¹⁰.

Al contrario, quando la distanza è maggiore - e con essa anche il rischio di dispersione di calore - l'operazione che consente di portare il fluido alla temperatura necessaria viene effettuata una volta giunti a destinazione, nei pressi dell'utenza finale.

Ebbene, benché i vantaggi di tale innovativo sistema di efficientamento energetico sembrino essere numerosi, negli edifici moderni gran parte dell'energia utilizzata per la produzione di acqua calda continua ad essere convogliata nei canali di scarico senza ulteriore sfruttamento e si disperde nel tragitto verso l'impianto di depurazione.

È giusto dunque spendere qualche parola anche sugli aspetti negativi di tale sistema, al fine di dare conto delle ragioni che ancora non ne hanno consentito una diffusione su larga scala.

Innanzitutto, gli impianti di recupero dell'energia termica dalle acque urbane di scarico consentono una copertura solo parziale del fabbisogno. Ed invece, come si è detto, il fluido dello scambiatore, una volta incamerato il calore proveniente dai reflui, necessita comunque di essere portato ad una temperatura maggiore e ciò avviene con l'ausilio di ulteriore energia elettrica. E ciò avviene a maggiore ragione nei casi in cui l'utenza finale sia lontana dall'impianto posto che la percentuale di dispersione del calore è direttamente proporzionale alla distanza da percorrere.

Inoltre, in termini di costi, malgrado lo sfruttamento sul lungo periodo dell'impianto di conversione consenta all'utente l'approvvigionamento sicuro di energia pulita a costi bassissimi e richieda un'attività di manutenzione minima, il costo iniziale di installazione rappresenta, ad oggi, una spesa significativa che spesso e volentieri tende a disincentivare l'iniziativa del singolo utente.

CONCLUSIONI

In conclusione, dunque, anche se tali sistemi sembrano assicurare la diminuzione del consumo di energia primaria e di emissioni di anidride carbonica - offrendo un grande contributo all'ottimizzazione energetica complessiva degli edifici e agli obiettivi europei di implementazione delle fonti rinnovabili - la strada sembra essere ancora in salita.

Ciò detto, le soluzioni non mancano. Forse, per abbattere gli ostacoli esistenti, basterebbe un intervento dello Stato volto a promuovere opere infrastrutturali di efficientamento energetico ovvero incentivi ai cittadini che scelgano di sostenere autonomamente le spese di installazione per gli impianti.

Energia dalle acque reflue: l'uovo di Colombo dell'economia circolare

¹⁰ "Riscaldamento e raffreddamento con acque reflue. Guida per committenti, Comuni ed esercenti", Svizzera energia.

“Materie prime per mangimi, una nuova esclusione”

di **GIULIA URSINO**
Avvocato - *Ambiente Legale*

ABSTRACT

Essere “un’esclusione” significa rientrare tra quelle particolari sostanze/materie che – per espressa previsione normativa - non risultano soggette alle regole previste in tema di gestione dei rifiuti.

La loro elencazione è tassativa e la si può trovare sia a livello di normazione europea, nella così detta direttiva rifiuti (2008/98/CE), che nel nostro sistema giuridico nazionale, all’interno del Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/2006).

Spesso accade, tuttavia, che all’introduzione di una nuova esclusione, a livello europeo, non corrisponda una altrettanto rapida inclusione all’interno del nostro ordinamento. Così come è avvenuto per le materie prime per i mangimi.

Queste ultime, infatti – al ricorrere di determinate condizioni - non sono rifiuti per l’Europa, lo sono invece (ancora) per l’Italia, almeno fino al decreto di recepimento della direttiva comunitaria (atteso entro luglio 2020).

Importante risulta dunque capire come comportarsi, nell’attesa di detto recepimento, e come comportarsi in futuro, nel momento in cui anche in Italia sarà possibile considerare i mangimi “esclusi”.

Questo perché, l’inserimento all’interno di una esclusione, non significa assenza di normazione, ma – molto più spesso – applicazione di regole differenti, che è bene conoscere e comprendere.

IN SINTESI

- Il 4 luglio 2018, sono entrate in vigore le quattro direttive comunitarie sull’economia circolare.
- la direttiva 2018/851/UE, è andata (tra l’altro) a modificare l’elencazione europea delle “esclusioni”;
- oggi anche le materie prime per mangimi, a determinate condizioni, possono essere escluse dall’applicazione della normativa sui rifiuti;
- si applicano comunque le altre regole previste in materia di mangimi;
- esistono specifiche regole di etichettatura, imballaggio e gestione previste per le materie prime per mangimi;
- la direttiva 2018/851/UE ancora non è stata recepita in Italia, la scadenza per il recepimento è fissata al 5 luglio 2020.

di *Giulia Ursino*

ESCLUSIONI

Materie prime per mangimi,
una nuova esclusione

Sono entrate in vigore il 4 luglio 2018, le quattro direttive comunitarie sull'economia circolare e – anche se in molti Paesi sono ancora in via di recepimento (atteso per il 5 luglio 2020) – già fanno parlare di sé. Questo perché sono andate a incidere su numerose norme di diritto ambientale: innanzi tutto sulla direttiva rifiuti (2008/98/CE), ma anche sulla disciplina degli imballaggi (1994/62/CE), delle discariche (1999/31/CE), dei rifiuti elettrici ed elettronici (2012/19/UE), dei veicoli fuori uso (2000/53/CE) e delle pile (2006/66/CE).

La finalità è quella di realizzare una società basata sui principi dell'economia circolare, dove la vita dei prodotti è mantenuta il più a lungo possibile (e quindi le aziende devono progettarli fin dal principio per essere riutilizzati), la produzione dei rifiuti è ridotta a monte e gli scarti risultano gestiti nel modo più responsabile possibile, attraverso il loro riutilizzo e riciclo.

Sempre nell'ottica dell'economia circolare è stato previsto il riciclo dei rifiuti urbani al 55% entro il 2025; la limitazione dei conferimenti in discarica al 10% entro il 2035; il riciclo degli imballaggi al 65% entro il 2025; la raccolta separata dei tessili e dei rifiuti biodegradabili.

Per la realizzazione di detti ambizioni obiettivi sono attese modifiche normative anche all'interno del nostro ordinamento giuridico. Molto probabilmente queste coinvolgeranno:

- il D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Testo Unico Ambientale, recante norme, tra le altre, in materia di acque, imballaggi e rifiuti);
- il D.Lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 (che si occupa di discariche di rifiuti);
- il D.Lgs. 24 giugno 2003 n. 209 (che si occupa di veicoli fuori uso);
- il D.Lgs. 20 novembre 2008 n. 188 (che si occupa di pile);
- il D.Lgs. 14 marzo 2014 n. 49 (che si occupa di Raee).

Per quel che in questa sede rileva, la modifica normativa che ci interessa è contenuta all'interno della direttiva 2018/851/UE, nella parte in cui è andata a modificare l'art. 2 della direttiva rifiuti (2008/98/CE), che si occupa appunto delle "esclusioni".

La modifica attesa, invece, riguarderà il nostro Testo Unico Ambientale e precisamente il suo articolo 185, articolo anch'esso dedicato alle esclusioni. Curioso sarà capire all'interno di quale comma detta

modificazione verrà inserita. L'articolo 185 del TUA infatti prevede tre tipologie di esclusioni:

- le esclusioni *tout court*, cioè tali perché inserite all'interno dell'elencazione normativa (comma 1);
- le esclusioni che sono tali se e in quanto regolate da altre disposizioni normative (comma 2);
- le esclusioni aventi a oggetto i sedimenti spostati all'interno delle acque superficiali (comma 3).

Il quarto comma invero, sebbene contenuto nella norma che disciplina le esclusioni, di fatto rinvia alle disposizioni sul sottoprodotto e sull'end of waste.

È lecito attendersi, non trattandosi di sedimenti, l'inclusione all'interno della prima o della seconda delle categorie sopra illustrate. A ben vedere, trattandosi di materia (quella dei mangimi), comunque regolata altrove, l'inclusione all'interno del secondo comma sarebbe quella preferibile. Così come tra l'altro è avvenuto in sede comunitaria.

L'art. 1, par. 1, punto 2 della Direttiva 30 maggio 2018, n. 2018/851/UE, è andato infatti a incidere sul secondo comma dell'articolo 2 (esclusioni dall'ambito di applicazione) della direttiva 2008/98/CE, che regola le esclusioni "*nella misura in cui sono contemplati da altra normativa comunitaria*".

Ciò posto, come sopra anticipato, si tratta di un'**esclusione recente**, ai sensi della quale: "2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva *nella misura in cui sono contemplati da altra normativa comunitaria: e) sostanze destinate a essere utilizzate come materie prime per mangimi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera g), del regolamento (CE) n. 767/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio e che non sono costituite da né contengono sottoprodotti di origine animale*".

Andiamo ora a capire nel dettaglio a cosa si riferisce. Innanzitutto l'esclusione in parola si riferisce alle sostanze destinate a essere utilizzate come materie prime per mangimi, così come definite dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera g) del regolamento 767/2009/CE¹. In particolare, si riferisce:

- ai prodotti di origine vegetale o animale, il cui obiettivo principale è soddisfare le esigenze nutrizionali degli animali, che possono trovarsi:
 - allo stato naturale;
 - freschi;
 - o conservati;
- ai derivati della trasformazione industriale dei

1 Regolamento del parlamento europeo e del consiglio sull'immissione sul mercato e sull'uso dei mangimi, che modifica il regolamento (CE) n. 1831/2003 e che abroga le direttive 79/373/CEE del Consiglio, 80/511/CEE della Commissione, 82/471/CEE del Consiglio, 83/228/CEE del Consiglio, 93/74/CEE del Consiglio, 93/113/CE del Consiglio e 96/25/CE del Consiglio e la decisione 2004/217/CE della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE).

ESCLUSIONI

di Giulia Ursino

Materie prime per mangimi,
una nuova esclusione

prodotti di cui al punto precedente;

- alle sostanze organiche o inorganiche, contenenti o meno additivi per mangimi, destinati:
 - all'alimentazione degli animali per via orale, in quanto tali o previa trasformazione;
 - oppure alla preparazione di mangimi composti;
 - oppure ad essere usati come supporto di premiscele.

A patto che detti prodotti non rientrano nella definizione di **sottoprodotti di origine animale**, già regolati dal regolamento 2009/1069/CE². A tal proposito si rammenta che per sottoprodotti di origine animale deve intendersi i “*corpi interi o parti di animali, prodotti di origine animale o altri prodotti ottenuti da animali, non destinati al consumo umano, ivi compresi gli ovociti, gli embrioni e lo sperma (articolo 3, punto 1)*”.

Le materie prime sono dunque - per intenderci - quelle che servono a soddisfare il fabbisogno degli animali, ad esempio in termini di energia, sostanze nutrienti, minerali o fibre alimentari. Fatta eccezione per i componenti nutritivi di base, tali materie prime non sono in genere chimicamente ben definite.

In definitiva, si definiscono tali le sostanze a base di vegetali provenienti dall'industria agroalimentare e gli alimenti non d'origine animale non più destinati al consumo umano che s'intendono utilizzare per l'alimentazione degli animali per via orale.

Queste, per espressa previsione di legge, sono - onde evitare la duplicazione delle norme - escluse dall'ambito di applicazione della direttiva 2008/98/CE qualora siano pienamente conformi alla legislazione dell'Unione sui mangimi³.

Ciò posto, andiamo a vedere quali altre norme dovranno essere applicate, perché quest'esclusione - abbiamo imparato - è tale solo se e in quanto regolata da altre disposizioni di legge.

Quindi se sono un soggetto che tratta sostanze/alimenti per utilizzarli per l'alimentazione degli animali, è vero che non sono soggetto alle regole in tema di gestione dei rifiuti, ma si applicheranno comunque quelle previste in materia di mangimi.

A cominciare dal sopra citato Regolamento 2009/767/CE⁴, che ne prevede:

i) **particolari modalità di etichettatura**⁵.

Il rispetto delle regole di etichettatura, è condizione per la loro immissione legittima sul mercato.

Nello specifico, nell'etichettatura devono essere presenti le seguenti indicazioni:

- la specifica che trattasi di “materia prima per mangimi” e la denominazione della materia prima;
- il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore dei mangimi responsabile dell'etichettatura;
- l'eventuale riferimento della persona responsabile, all'interno dell'azienda;
- il numero di riferimento della partita o del lotto;
- il quantitativo netto espresso in unità di massa, per i prodotti solidi, e in unità di massa o di volume, per i prodotti liquidi;
- l'elenco degli additivi per mangimi preceduti dalla dicitura “additivi”, se presenti.

In tale eventualità (presenza di additivi), occorrerà altresì indicare:

- le specie o categorie di animali cui la materia prima per mangimi è destinata, se gli additivi interessati non sono autorizzati per tutte le specie animali o sono autorizzati con limiti massimi per alcune specie;
 - le istruzioni per un uso corretto, ove per l'additivo interessato sia stato fissato un tenore massimo; e
 - la durata minima di conservazione per gli additivi diversi dagli additivi tecnologici.
- il tenore di umidità del lotto;

2 Regolamento della Comunità Europea 21 ottobre 2009, n. 1069/2009/CE (*regolamento del parlamento europeo e del consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (ce) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale)*).

3 Cfr. 8 considerando alla direttiva 2008/98/CE.

4 Tra le altre disposizioni comunitarie applicabili nel campo dell'alimentazione animale, si segnalano:

- **Regolamento 11 dicembre 2018, n. 2019/4/UE** (relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati, che modifica il regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio).
- **Direttiva 7 maggio 2002, n. 2002/32/CE** (relativa alle sostanze indesiderabili nell'alimentazione degli animali). Direttiva recepita con D.Lgs. 10 maggio 2004, n. 149.
- **Regolamento 22 settembre 2003, n. 1829/2003** (relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati).
- **Regolamento 22 settembre 2003, n. 1830/2003** (concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE).
- (sugli additivi destinati all'alimentazione animale).

5 Cfr. artt. 15 e 16 regolamento 2009/767/CE.

di Giulia Ursino

ESCLUSIONI

Materie prime per mangimi,
una nuova esclusione

- l'inserimento della dicitura prevista per ciascuna categoria all'interno dell'allegato V del medesimo Regolamento, all'interno di una specifica dichiarazione che ne certifichi la corrispondenza alla categoria interessata.

ii) **Particolari modalità di imballaggio.**

Laddove viene previsto che le materie prime per mangimi possono essere commercializzate unicamente se confezionate in imballaggi o recipienti sigillati. Salvo deroghe di legge⁶.

iii) **La presenza di un Catalogo comunitario delle materie prime.**

Esiste un catalogo comunitario delle materie prime per mangimi («il catalogo»), per migliorare l'etichettatura delle materie prime per mangimi. Cui fa da contraltare l'obbligo, in capo alle persone che immettono per la prima volta sul mercato una materia prima per mangimi che non è elencata nel catalogo, di comunicarlo immediatamente ai rappresentanti dei settori europei dei mangimi, i quali pubblicano un registro di tali notifiche su Internet e provvedono al regolare aggiornamento del Catalogo⁷.

iv) **Particolari disposizioni tecniche,** relative a impurità o se utilizzate come denaturanti o leganti, secondo le specifiche di cui all'Allegato I al Regolamento.

Questo perché i mangimi devono soddisfare le prescrizioni in materia di sicurezza e di commercializzazione. Devono essere sicuri e non arrecare danni all'ambiente o al benessere degli animali. Inoltre la relativa filiera deve sempre poter essere tracciata.⁸

Come confermato dalla Corte di Giustizia Europea⁹, scopo dell'etichettatura è quello di *“fare in modo che gli allevatori dispongano di informazioni il più possibile accurate e obiettive sulla composizione e sull'impiego dei mangimi [...] Indicazioni quantitative particolareggiate della composizione dei mangimi possono contribuire alla rintracciabilità di materie prime potenzialmente contaminate, consentendo di risalire a specifiche partite. Ciò comporta evidenti vantaggi per la salute pubblica e consente di evitare la distruzione di prodotti che non presentano rischi sanitari significativi [...] È quindi opportuno, in questa fase, imporre una dichiarazione obbligatoria di tutte le materie prime contenuta su un'etichetta ad hoc o in un documento di accompagnamento”*.

E ancora, il rispetto di dette regole *“contribuisce alla creazione di un contesto commerciale competitivo, nel quale operatori dinamici, efficienti e innovativi possono sfruttare appieno le possibilità offerte dall'etichettatura per vendere i loro prodotti”*¹⁰.

Queste dunque alcune delle regole previste in ambito comunitario, in sostituzione di quelle previste dalla direttiva rifiuti.

A ben vedere, queste regole, sono già operanti anche in Italia.

Il Regolamento, infatti, a differenza della direttiva - che necessita di un atto di recepimento interno e quindi deve essere resa operante nel nostro sistema giuridico - figura tra le fonti del diritto comunitario direttamente applicabili.

Questo significa che il Regolamento ha portata generale ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi in ciascuno degli Stati Membri (tra cui l'Italia).

Il mancato recepimento (ancora per poco) della direttiva 851/2018/UE - quindi l'assenza della previsione di una medesima esclusione anche all'interno dell'art. 185 del nostro Testo Unico Ambientale - significa solo che vi è un rischio di sovrapposizione delle due normative: quella sui rifiuti e quella sui mangimi. Con conseguente incertezza in capo all'operatore del settore.

Onde evitare duplicazioni, si auspica quanto prima un adeguamento normativo dell'ordinamento italiano a quello europeo, che comunque è già in corso d'opera. I tavoli di recepimento delle direttive costituenti il *“pacchetto sull'economia circolare”*, sono infatti operativi già da tempo. E comunque non occorrerà aspettare ancora molto, dato che la loro *dead line* è fissata al 5 luglio 2020.

Adeguamento che sarebbe preferibile, quantomeno nella relazione illustrativa, essere accompagnato da precisazioni in ordine alle (possibili) interazioni tra le due normative.

Una non esclude l'altra, come stabilito dalla giurisprudenza¹¹ per i sottoprodotti di origine animale, sottoposti anche alla disciplina sui rifiuti laddove avviati a smaltimento. O viceversa, una esclude l'altra, come sarebbe ragionevole attendersi dal momento che trattasi di una esclusione che non richiede la dimostrazione dei requisiti del sottoprodotto (come invece richiesto nell'ipotesi in precedenza citata)?

Non ci resta che aspettare. Fiduciosi.

6 Cfr. art. 23 regolamento 2009/767/CE.

7 Cfr. art. 24 regolamento 2009/767/CE.

8 Cfr. Premesse al regolamento 2009/767/CE.

9 Corte di Giustizia Europea (Grande Sezione) 6 dicembre 2005, nei procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04. Sentenza relativa alla normativa precedente in tema di mangimi, ma utilizzabile quanto alla sua ratio applicativa.

10 31 considerando al Regolamento 2009/767/CE.

11 Ex multis, Cass. pen. Sez. III n. 2710 del 15 dicembre 2011; Cass. Pen. Sez. III, Sent., 27 giugno 2012, n. 25364.

“Enzimi della responsabilità estesa del produttore”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La normativa sulla *responsabilità estesa del produttore* intende spostare lo sguardo di questo ultimo il quale è chiamato a non preoccuparsi più *solo* della qualità del proprio prodotto e dell'estetica del *packaging*, dovendosi invece preoccupare, sin dall'ideazione del suo prodotto, dello smaltimento di questo.

Ecco dunque che lo slogan “*dal produttore al consumatore*”, che vuole intendere che la società produttrice monitora la qualità del proprio operato fino al raggiungimento dell'utilizzatore finale, non basta più.

Il produttore deve preoccuparsi non solo dell'utente ma anche dell'impatto che la sua filiera produttiva può avere sull'ambiente, investendo risorse (economiche e organizzative) nella progettazione della miglior soluzione possibile per rafforzare l'utilizzo efficiente di risorse per l'intero ciclo vita del prodotto fino alla fase *post-consumo*.

Il produttore del prodotto pertanto entra nel novero dei soggetti coinvolti nella *gestione del* essendo chiamato a dare il *calcio di inizio* alla partita per la *circular economy*.

IN SINTESI

- L'economia circolare in coerenza con il principio della *gerarchia dei rifiuti*, predilige il riuso al *monouso*, modificando il concetto lineare di sfruttamento dei beni;
- Questo istituto coinvolge in primo luogo i produttori di prodotti i quali sono chiamati ad assolvere a precisi oneri;
- i produttori dei prodotti dovranno sostenere i costi di progettazione e finanziari connessi alla prevenzione ed alla produzione *green*;
- i produttori inoltre dovranno adempiere a determinati oneri di informazione sia nei confronti degli utilizzatori dei prodotti che nei confronti dello Stato Membro;
- al fine di allineare gli Stati Membri, la Direttiva 851/2018/UE ha individuato dei requisiti minimi volti a prevenire applicazioni distorte o parziali della Responsabilità estesa del produttore;
- responsabilità Estesa che precede e si affianca alla responsabilità nella gestione dei rifiuti o per meglio dire *corresponsabilità*.

di Lucia Giulivi

RESPONSABILITÀ

Enzimi della responsabilità
estesa del produttore

Introduzione

La *responsabilità estesa del produttore* o *Extended producer responsibility* (in acronimo *EPR*) trova la sua fonte normativa nella Direttiva 2008/98/UE, questa norma comunitaria ha subito importanti modifiche con l'introduzione del pacchetto di Direttive sull'economia circolare emanate nel 2018 tra le quali, per quanto d'interesse la Direttiva 2018/851/UE che è intervenuta massivamente sui concetti cardine sottesi alla *EPR*.

Gli obiettivi della Direttiva del 2018, per la tematica trattata, sono:

- la ripartizione delle responsabilità nella gestione dei rifiuti;
- la centralità dell'economia circolare;
- la protezione dell'ambiente e della salute umana;
- il raccordo tra le discipline dei diversi Stati membri in merito ai requisiti minimi impartiti al produttore del prodotto nella gestione del fine vita dei beni commercializzati.

Il recepimento dei tratti essenziali della Direttiva dovrà comportare, nel nostro ordinamento giuridico, la modifica di alcuni articoli del D.Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambientale in acronimo TUA) con l'inserimento nel TUA di disposizioni volte a fornire un grado maggiore di dettaglio alle misure attuative necessario per rendere concreto l'obiettivo dell'*economia circolare*¹.

La *circolarità* si pone in chiara rottura con le dinamiche figlie del consumismo e caratterizzate dalla *linearità* (“*prendi-produci-usa-getta*”) prediligendo, in estrema coerenza con il principio della *gerarchia dei rifiuti*, il riuso rispetto al *monouso*, questo ultimo legittimato dall'abbondanza delle risorse e dal loro basso costo.

1. Fonte comunitaria

La Direttiva 2018/851/UE del 14 giugno 2018 è intervenuta sulla previgente Direttiva 2008/98/CE, esplicitando concetti già in essa presenti e prevedendo misure aggiuntive sulla produzione e sul consumo sostenibili al fine di addivenire ad un'economia veramente circolare.

Occorre precisare che la modifica introdotta nel

2018 non ha sconvolto il quadro normativo esistente in quanto la sferzata innovativa era già arrivata (formalmente) con l'adozione della Direttiva Rifiuti 2008 nella cui rubrica si colloca la nuova riforma.

La novità del 2018 si assume la paternità dell'individuazione degli strumenti concreti mediante i quali mettere in pratica i concetti già esposti nella normativa previgente.

Ed invero le innovazioni apportate col nuovo provvedimento (851/2018/UE) modificano la normativa comunitaria di riferimento nel settore dei rifiuti già oggetto di recepimento nel nostro Stato col D.Lgs. 205 del 3 dicembre 2010.

Più nel dettaglio, la Direttiva 851 del 2018 concentra i propri sforzi sulla gestione sostenibile dei materiali, focalizzandosi sulla *circolarità nella gestione dei rifiuti* non più concetto utopico e lontano ma pratico e legato ad una molteplicità di strumenti idonei a calare nel concreto quanto già presente nella normativa previgente.

Volendo individuare dei caratteri distintivi della disciplina in commento, si può affermare che nei *sistemi di economia circolare* - in linea teorica e orientativa - i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile tendendo all'azzeramento della produzione di rifiuti.

In base a tale logica quando un *prodotto* raggiunge la fine del proprio *ciclo di vita* le risorse restano all'interno del sistema economico e non vengono disperse come rifiuti, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore.

Il passaggio in esame è tutto fuor che semplice, non foss'altro che per il diverso approccio mentale nei confronti dei beni non solo nel loro utilizzo ma anche e soprattutto nella progettazione degli stessi.

Ed invero, per passare ad un'economia *più* circolare occorre procedere attraverso l'apporto di cambiamenti sistemici, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo.

La Direttiva mira quindi all'individuazione e normazione dell'impatto ambientale del *bene* e non solo del *già rifiuto*, attribuendo un'importanza sempre maggiore alla gestione delle fasi antecedenti il *fine-vita* del prodotto, a partire dalla progettazione fino ad arrivare al reinserimento nel mercato del prodotto attraverso riutilizzo e recupero.

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

RESPONSABILITÀ

di Lucia Giulivi

2. Struttura della Direttiva

La Direttiva 2018/851/UE è formata da 67 considerando e 4 articoli di cui il primo relativo alle modifiche normative operate alla Direttiva 98 del 2008.

2.1. I considerando

Tra i *Considerando* della Direttiva 851/2018 molti sono i rimandi alla *responsabilità estesa del produttore* e dalla lettura combinata degli stessi è possibile comprendere la logica sottesa alle modifiche normative operate che comporteranno necessarie modifiche ed integrazioni anche sul piano nazionale.

Nello specifico si riportano di seguito i considerando rilevanti ai fini dell'argomento trattato.

- **Considerando n. 9²:** stabilisce l'importanza definitoria del concetto di regime di responsabilità estesa del produttore qualificabile come l'insieme delle misure volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la *responsabilità finanziaria* o la *responsabilità finanziaria e organizzativa* della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto.
- **Considerando n.14³:** ribadisce l'importanza di circoscrivere la portata applicativa del regime di *responsabilità estesa del produttore*, che deve essere inteso come l'insieme delle misure adottate dagli Stati per attribuire ai produttori del prodotto la responsabilità del prodotto quando diventa

rifiuto.

Detto considerando introduce inoltre un concetto meglio dettagliato nella normativa nazionale di riferimento ovvero il concetto che il produttore del prodotto possa adempiere a detto onere individualmente ovvero a livello collettivo.

- **Considerando 21⁴:** detta premessa intende rappresentare l'importanza di individuare dei requisiti minimi di funzionamento connessi alla *responsabilità estesa del produttore* per evitare discrepanze tra i diversi Stati Membri che ne paralizzino di fatto l'applicazione. Si legge nel *considerando* che "è necessario distinguere tra i *requisiti generali minimi applicabili a tutti i regimi e quelli che si applicano solo alle organizzazioni che adempiono agli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore per conto dei produttori dei prodotti*" distinguendo dunque i requisiti applicabili a tutti da quelli applicabili alle organizzazioni che operano per conto del produttore del prodotto e non solo.
- Gli Stati membri potranno infatti decidere di indicare il rispetto di alcuni criteri minimi per quei produttori di prodotti che scelgono, di propria iniziativa, di adottare le misure finanziarie ed organizzative sottese al regime della EPR.
- **Considerando 22⁵:** detta premessa specifica la finalità dei *requisiti generali minimi* che è quella di ridurre i costi e migliorare l'efficacia attraverso l'inclusione dei costi del fine vita nel prezzo del

- 2 Considerando 9 Direttiva 851/2018/UE "È opportuno includere nella direttiva 2008/98/CE la definizione di «rifiuti non pericolosi». «rifiuti urbani», «rifiuti da costruzione e demolizione», «rifiuti alimentari», «recupero di materiale», «riempimento» e «regime di responsabilità estesa del produttore» allo scopo di precisare la portata di questi concetti".
- 3 Considerando 14 Direttiva 851/2018/UE "È auspicabile introdurre la definizione di «regimi di responsabilità estesa del produttore» al fine di precisare che si tratta di una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti. I produttori dei prodotti possono adempiere agli obblighi previsti dal regime di responsabilità estesa del produttore a titolo individuale o collettivo".
- 4 Considerando 21 Direttiva 851/2018/UE "I regimi di responsabilità estesa del produttore sono elementi essenziali di una buona gestione dei rifiuti. Tuttavia, l'efficienza e l'efficacia di questi regimi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza, è necessario definirne i requisiti minimi di funzionamento e precisare che tali requisiti si applicano anche ai regimi di responsabilità estesa del produttore stabiliti ai sensi di altri atti legislativi dell'Unione, in particolare le direttive 2000/53/CE [ndr in materia di veicoli fuori uso], 2006/66/CE [ndr in materia di pile e accumulatori] e 2012/19/UE [ndr in materia di RAEE] del Parlamento europeo e del Consiglio, oltre ai requisiti ivi già previsti, salvo diversa indicazione esplicita. È necessario distinguere tra i requisiti generali minimi applicabili a tutti i regimi e quelli che si applicano solo alle organizzazioni che adempiono agli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore per conto dei produttori dei prodotti. A meno che gli Stati membri decidano diversamente, i requisiti minimi generali in materia di responsabilità estesa del produttore non si applicano ai regimi che non rientrano nella definizione di regime di responsabilità estesa del produttore.
- 5 Considerando 22 Direttiva 851/2018/UE: "Tali requisiti generali minimi dovrebbero ridurre i costi e migliorare l'efficacia, così come garantire pari condizioni di concorrenza, anche per le piccole e medie imprese e le imprese del commercio elettronico, e l'assenza di ostacoli al funzionamento del mercato interno. Essi dovrebbero inoltre contribuire a internalizzare i costi del fine vita includendoli nel prezzo del prodotto e incentivare i produttori, al momento della progettazione dei loro prodotti, a tenere conto in maggior misura della riciclabilità, della riutilizzabilità, della

di Lucia Giulivi

RESPONSABILITÀ

prodotto. Detto meccanismo dovrebbe portare ad una maggiore attenzione da parte del produttore nella fase di progettazione del prodotto, poiché sarà esso stesso a dover provvedere anche alla gestione del rifiuto esitante dalla fine del *ciclo vita* del prodotto.

Ed invero se il prodotto fosse pensato nell'ottica di abbattere i costi di gestione del rifiuto dallo stesso esitante, allora di certo si otterrebbe quale effetto collaterale una riduzione della percentuale di rifiuto da avviare in discarica esitante dal prodotto medesimo.

- **Considerando 23⁶**: la premessa in esame esplicita un concetto che può definirsi scontato ma di cui è necessario esplicitarne il contenuto, si tratta della necessità che i requisiti generali minimi siano applicati ferma restando la competenza delle autorità pubbliche per la raccolta e il trattamento degli urbani.
- **Considerando 24⁷**: detta disposizione prevede l'inserimento dei costi di gestione del rifiuto nel prezzo del prodotto commercializzato che comporta la ricerca di un necessario equilibrio tra i costi di gestione (magari imposti dalle autorità competenti) e la responsabilità finanziaria del

produttore del prodotto.

- **Considerando 25⁸**: la premessa in esame ha spostato l'attenzione dalla redditività dei costi di gestione del rifiuto alla necessità di garantire la continuità dei servizi di gestione dei rifiuti provenienti da prodotto senza che questa possa subire flessioni o limitazioni in base alla zona geografica ed ai materiali contemplati in base alla redditività delle operazioni connesse al fine vita del prodotto.
 - **Considerando 26⁹**: il considerando in esame apre all'ipotesi che i costi di gestione del fine vita del prodotto siano **condivisi** con i *produttori iniziali dei rifiuti* o i *distributori* ove ciò sia giustificato dalla necessità di garantire la correttezza di gestione e la sostenibilità economica della responsabilità estesa del produttore.
- Da tale considerando si iniziano a intravedere le connessioni che dovranno poi individuarsi anche nelle norme nazionali, con particolare riguardo al rapporto esistente tra i *produttori del prodotto* ed i *produttori del rifiuto* e quindi relativamente al passaggio dalla *EPR* alla successiva *corresponsabilità* nella gestione dello *scarto*.
- **Considerando 27¹⁰**: Detta preliminare considerazione rappresenta l'importanza che la Commis-

riparabilità e della presenza di sostanze pericolose in fase di progettazione. Nel complesso tali requisiti dovrebbero migliorare la governance e la trasparenza dei regimi di responsabilità estesa del produttore e limitare le possibilità che emergano conflitti di interesse tra le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi e i gestori di rifiuti ai quali tali organizzazioni fanno ricorso. I requisiti dovrebbero applicarsi ai regimi di responsabilità estesa del produttore nuovi e esistenti. È tuttavia necessario prevedere un periodo transitorio per quelli esistenti affinché i produttori possano adeguare le loro strutture e procedure ai nuovi requisiti”.

- 6 Considerando 23 Direttiva 851/2018/UE: “Le autorità pubbliche svolgono un ruolo importante nell’organizzazione della raccolta e del trattamento dei rifiuti urbani e nella comunicazione con i cittadini a tale riguardo. Le disposizioni relative alla responsabilità finanziaria dei produttori di prodotti introdotte nel novero dei requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore si dovrebbero applicare ferma restando la competenza delle autorità pubbliche per quanto riguarda la raccolta e il trattamento dei rifiuti urbani”.
- 7 Considerando 24 Direttiva 851/2018/UE: “Nei casi in cui le autorità pubbliche sono responsabili dell’organizzazione degli aspetti operativi della gestione dei rifiuti provenienti da prodotti soggetti a regimi di responsabilità estesa del produttore, tali servizi dovrebbero essere prestati in maniera efficace sotto il profilo dei costi e la responsabilità finanziaria dei produttori di prodotti non dovrebbe superare i costi necessari per la prestazione di tali servizi. Tali costi dovrebbero essere determinati in modo trasparente tra gli attori interessati, inclusi i produttori di prodotti, le loro organizzazioni e le autorità pubbliche”.
- 8 Considerando 25 Direttiva 851/2018/UE: “Al fine di garantire una corretta gestione dei rifiuti, quando i produttori di prodotti o le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi sono responsabili per la gestione dei rifiuti provenienti da prodotti che immettono sul mercato, essi dovrebbero garantire la continuità dei servizi di gestione dei rifiuti sull’intero anno, anche se gli obiettivi generali e specifici a essi applicabili sono conseguiti. Essi non dovrebbero inoltre limitare tali servizi in termini di zona geografica, prodotti e materiali contemplati ai luoghi in cui la raccolta e il trattamento dei rifiuti sono più redditizi”.
- 9 Considerando 26 Direttiva 851/2018/UE: I produttori di prodotti dovrebbero coprire i costi necessari per conseguire gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti e altri obiettivi, inclusa la prevenzione dei rifiuti, definiti per il pertinente regime di responsabilità estesa del produttore. A condizioni rigorose, tali costi possono essere condivisi con i produttori iniziali dei rifiuti o i distributori ove ciò sia giustificato dalla necessità di garantire una corretta gestione dei rifiuti e la redditività economica del regime di responsabilità estesa del produttore.
- 10 Considerando 27 Direttiva 851/2018/UE: “La Commissione dovrebbe adottare linee guida relative alla modulazione dei contributi finanziari dei produttori di prodotti a regimi di responsabilità estesa del produttore per assistere gli Stati membri nell’attuazione della presente direttiva al fine di agevolare il funzionamento del mercato interno.

RESPONSABILITÀ

di Lucia Giulivi

Enzimi della responsabilità estesa del produttore

- sione individui delle linee guida per la modulazione dei contributi finanziari dei produttori di prodotti per assistere gli Stati membri nell'adozione del regime EPR, linee guida che, ad oggi, non risultano essere state emanate.
- **Considerando 28¹¹:** Il considerando puntualizza che gli incombenti in materia di EPR si applicano e devono essere rispettati anche dai *rappresentanti autorizzati* designati laddove per *rappresentante autorizzato* deve intendersi quel soggetto chiamati a rappresentare una società con sede in uno Stato diverso rispetto a quello in cui opera¹². In altre parole è la *persona giuridica stabilita* sul territorio italiano o la *persona fisica*, responsabile per l'adempimento degli obblighi ricadenti sul produttore.
 - **Considerando 50¹³** la premessa richiamata ha uno spettro ampio riferendosi al caso di esportazione dei rifiuti e richiama la *responsabilità estesa del produttore* con riguardo alla facoltà per ciascuno Stato membro di collaborare con le autorità dei paesi di destinazione per la verifica degli obblighi derivanti l'EPR. Detta previsione apre all'idea che anche gli stati destinatari possano compiere verifiche fisiche e non solo sugli impianti situati nei paesi terzi.

I punti salienti delle *premesse* della Direttiva quindi riguardano:

- le precisazioni definitorie riguardo al regime di EPR
- il sistema dei costi e la gestione non solo relativamente ai consorzi di filiera ma anche relativamente agli altri produttori di prodotto con cui è possibile ipotizzare accordi di responsabilità condivisa,
- i requisiti minimi per la delimitazione del campo di applicazione della normativa in parola.

Dette premesse hanno trovato la loro estrinsecazione negli artt. 8 e 8 *bis* della medesima Direttiva di seguito disaminati.

2.2. L'articolo 8

La Direttiva 2018/851/UE è intervenuta sul preesistente articolo 8 inserendo alcune precisazioni di seguito brevemente riassunte:

- Le misure che può adottare ogni Stato membro per applicare la EPR sono soggette ai requisiti minimi individuati per detto tipo di responsabilità (modifica al comma 1 dell'art. 8 della Direttiva del 98).
- Ogni Stato membro può prevedere **incentivi** volti a premiare la progettazione di prodotti qualora tale progettazione sia atta a ridurre la produzione di rifiuti e a riutilizzare il prodotto

Nell'ottica di garantire la coerenza nel mercato interno, la Commissione dovrebbe poter adottare criteri armonizzati a tal fine mediante atti di esecuzione”.

- 11 Considerando 28 Direttiva 851/2018/UE: *“I rappresentanti autorizzati designati per soddisfare gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore di prodotti possono essere soggetti a requisiti che consentono agli Stati membri sul cui territorio essi sono stabiliti di monitorare e verificare il rispetto di tali obblighi. Tuttavia, tali requisiti non dovrebbero andare oltre i requisiti applicabili ai produttori di prodotti e alle organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi stabiliti in tale Stato membro”.*
- 12 In materia di Responsabilità estesa del produttore per le AEE il rappresentante autorizzato a norma dell'art. 30 (*rappresentante autorizzato*) comma 1 del D.Lgs. 49/2014 prevede che *“1. Il produttore avente sede legale in un altro Stato membro dell'Unione europea può, in deroga quanto disposto all'articolo 4, comma 1, lettera g), numeri da 1) a 3), designare con mandato scritto un rappresentante autorizzato, inteso come persona giuridica stabilita sul territorio italiano o persona fisica, in qualità di legale rappresentante di una società stabilita nel territorio italiano, responsabile per l'adempimento degli obblighi ricadenti sul produttore, ai sensi della presente decreto legislativo. 2. Il produttore di cui all'articolo 4, comma 1, lettera g), numero 4), stabilito nel territorio nazionale, il quale vende AEE in un altro Stato membro dell'Unione europea nel quale non è stabilito, deve designare, con mandato scritto, un rappresentante autorizzato presso quello Stato, responsabile dell'adempimento degli obblighi ricadenti sul produttore ai sensi della disciplina dello Stato in cui è effettuata la vendita”.*
- 13 Considerando 50 Direttiva 851/2018/UE: *In caso di esportazione di rifiuti dall'Unione ai fini della preparazione per il riutilizzo o il riciclaggio, gli Stati membri dovrebbero avvalersi efficacemente dei poteri ispettivi di cui all'articolo 50, paragrafo 4 quater, del regolamento (CE) n. 1013/2006 per richiedere documenti giustificativi allo scopo di verificare se una spedizione sia destinata a operazioni di recupero conformi all'articolo 49 di tale regolamento e, pertanto, gestita in modo ecologicamente corretto presso un impianto funzionante in conformità di norme in materia di tutela della salute umana e dell'ambiente sostanzialmente equivalenti a quelle previste dalla legislazione dell'Unione. A tal fine gli Stati membri potrebbero collaborare con altri soggetti interessati, quali le autorità competenti del paese di destinazione, organismi di verifica esterni indipendenti od organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi istituite nell'ambito di regimi di responsabilità estesa del produttore, che potrebbero effettuare controlli fisici e di altra natura su impianti*

di Lucia Giulivi

RESPONSABILITÀ

nel rispetto dei principi cardine della *gerarchia dei rifiuti* (art. 4 della Direttiva 2008/98/CE) e della *protezione per la salute e l'ambiente* (art. 13 della Direttiva 2008/98/CE) (inserimento del comma 2 all'art. 8 della Direttiva 98).

- Incentivare la **cooperazione transfrontaliera**, prevedendo scambi di informazioni idonei a monitorare il mercato interno all'Unione.

La norma prevede la facoltà per la Commissione di emanare apposite Linee Guida (considerando 27 di cui sopra) anche con riguardo alla gestione dei **contributi finanziari** connessi ai costi della EPR.

Dette Linee Guida non sono state pubblicate come anche non si ha traccia di **atti di esecuzione**¹⁴ emanati dalla Commissione, in ottemperanza della norma in commento, volti a stabilire i criteri generali minimi volti a garantire una omogenea applicazione degli stessi in tutti gli Stati dell'Unione (inserimento del comma 5 all'art. 8 della Direttiva 98).

2.3. L'articolo 8-bis

La Direttiva inoltre ha **coniato integralmente l'art. 8-bis in materia di requisiti generali minimi in EPR** innovando la previgente disposizione normativa con riguardo agli elementi cardine della responsabilità estesa del produttore.

Nel dettaglio l'articolo in parola prevede il compito per ogni Stato membro di:

- definire ruoli e responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella gestione del rifiuto **compreso il produttore del prodotto**, i gestori pubblici o privati di rifiuti, le autorità locali e gli operatori per il riutilizzo;
- definire obiettivi di gestione dei rifiuti nel rispetto dei criteri di *gerarchia* degli stessi per raggiungere i quantitativi minimi di recupero previsti anche dalle Direttive di settore quali quelle per *imballaggi, veicoli fuori uso, pile ed accumulatori e RAEE*, monitorando detti quantitativi;
- evitare parzialità tra i diversi produttori calibrando il sistema dei finanziamenti al fine di consen-

tirne l'accesso anche ai piccoli produttori;

- incentivare (anche economicamente) il *detentore di rifiuti* cioè il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso, ad assumersi la responsabilità di conferire i rifiuti i sistemi di raccolta differenziata;
- garantire ai produttori del prodotto la copertura geografica di prodotti e materiali senza predilezione di aree in cui la raccolta è maggiormente proficua;
- disporre mezzi finanziari e finanziario-organizzativi a favore dei produttori di prodotti, volti a soddisfare gli obblighi derivanti dalla EPR, provvedendo altresì a dotarsi di un sistema di autosorveglianza diretto a controllare la corretta gestione finanziaria;
- garantire che i contributi versati dai produttori dei prodotti coprano:
 - i costi della raccolta differenziata di rifiuti e del loro trasporto,
 - i costi dell'informazione ai detentori di rifiuti,
 - i costi di raccolta e comunicazione dei dati diretti alla verifica del rispetto dei quantitativi recuperati e riutilizzati nel rispetto dei principi di gerarchia dei rifiuti e tutela dell'ambiente.
- i produttori sottesi alle regole dell'EPR dovranno sostenere l'80% dei costi per la gestione dei rifiuti:
 - per regimi di EPR istituiti dopo il 4 luglio 2018 i produttori del prodotto dovranno sostenere almeno l'80% dei costi necessari
 - per regimi di EPR istituiti prima del 4 luglio 2018 i produttori del prodotto dovranno sostenere almeno il 50% dei costi necessari con addebito della restante quota in capo ai produttori originali di rifiuti o distributori. Questi produttori dovranno in ogni caso conformarsi alle regole dettate dalla Direttiva in commento entro il 5 gennaio 2023 fatta eccezione per i produttori di imballaggi per i quali la Direttiva 852/2018/UE ha previsto l'adeguamento entro il 31 dicembre 2024.

La normativa comunitaria in materia di *responsabilità estesa del produttore* pertanto impone oneri economici ai *produttori del prodotto* promuovendo

ubicati nei paesi terzi. Nella relazione di controllo della qualità che accompagna i dati relativi al conseguimento degli obiettivi, gli Stati membri dovrebbero riferire in merito alle misure intese ad attuare l'obbligo di garantire che i rifiuti esportati dall'Unione siano trattati in condizioni sostanzialmente equivalenti a quelle richieste dal pertinente diritto dell'Unione in materia ambientale.

¹⁴ Atti di esecuzione eventualmente adottati secondo la procedura di esame ai sensi dell'art. 5 del Regolamento dell'Unione Europea n. 182/2011 che stabilisce regole generali relative alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

incentivi alle imprese che investono le proprie risorse economiche e organizzative nella progettazione e realizzazione di prodotti e relativi *packaging* idonei a ridurre l'impatto ambientale.

CONCLUSIONI

La direttiva 851 del 2018 nata sotto il segno della rivoluzione dell'economia circolare, ha quindi spinto l'attenzione nella gestione del rifiuto sempre di più nell'ottica della prevenzione, ponendo tuttavia l'accento sui requisiti minimi necessari per garantire una progressione omogenea tra tutti gli Stati Membri.

Occorrerà tuttavia attendere l'inserimento delle disposizioni normative europee nell'impianto nazionale per poter comprendere quali sono gli effettivi punti deboli dell'impianto *circolare*.

Volendo azzardare un pronostico, le carenze al momento del recepimento si potranno avere nell'individuazione concreta di incentivi per la progettazione ecosostenibile dei propri prodotti e nell'individuazione di quelle misure finanziarie ed organizzative ritenute compatibili con gli obiettivi della *circular economy*.

Insomma i *considerando* ci sono, ora è tempo di passare ai fatti.

IL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE

Il Testo Unico Ambientale è stato aggiornato ai Decreti Legislativi di attuazione delle Direttive Europee (che fanno parte del cosiddetto "Pacchetto economia circolare").

In un unico corso intensivo, tutto quello che c'è da sapere sulla NUOVA GESTIONE DEI RIFIUTI.

L'evento formativo si compone di 16 Moduli, 4 Webinar al giorno da Lunedì 25 a Giovedì 28 Maggio.

Iscriviti e partecipa anche tu al corso per conoscere cosa cambia e cosa resta nel Testo Unico Ambientale.

Vi forniremo un kit di regole pratiche per conformare la tua azienda alle novità in modo chiaro e semplice per non incorrere in gravose sanzioni.

Il Master si compone di 16 moduli

ONLINE

DAL 25 AL 28 MAGGIO 2020

Diretta Webinar

Prima Lezione: 09.00 - 10.30

Seconda Lezione: 11.00 - 12.30

Terza Lezione: 14.30 - 16.00

Quarta Lezione: 16.30 - 18.00

COSTO DEL CORSO:

346,50 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.it

“Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia tra principi applicabili ed autovincoli”

Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia tra principi applicabili ed autovincoli

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il codice dei contratti pubblici prevede *procedure di scelta semplificate* per l'affidamento dei contratti di valore inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria.

La sostanziale deregolamentazione delle procedure sotto soglia non deve però trarre in inganno.

Invero, la legge assoggetta le procedure in commento ad un puntuale ed esteso numero di principi, dalla cui violazione può discendere l'illegittimità dell'operato della stazione appaltante e l'annullamento dell'aggiudicazione.

Inoltre, ulteriori limitazioni possono arrivare dai c.d. *autovincoli* che la pubblica amministrazione potrebbe porsi nei documenti di gara, con riferimento alle modalità di gestione della procedura.

L'articolo segnala i più comuni errori procedurali in cui può cadere l'amministrazione, ripercorrendo alcune importanti pronunce in materia di procedure sotto soglia di rilevanza comunitaria.

Tra le altre, l'analisi si sofferma sulla recente sentenza TAR Liguria 123/2020 in materia di autovincoli.

IN SINTESI

- Per gli *appalti di servizi* si distinguono:
- affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, assegnati mediante *affidamento diretto* anche senza previa consultazione di due o più operatori economici;
- affidamenti di importo pari o superiore a 40.000€euro e inferiore a 214.000€euro assegnati mediante *affidamento diretto* previa valutazione di almeno cinque operatori economici individuati con *indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici*;
- le procedure sotto soglia soggiacciono ai *principi generali* di cui all'art. 30 del D. Lgs. 50/2016 e ai principi di imparzialità, parità di trattamento e trasparenza di cui agli artt. 97 Cost. e 1, L. 241/1990;
- secondo la sentenza TAR Liguria 123/2020 anche nell'affidamento diretto 40.000–214.000, l'amministrazione aggiudicatrice deve rispettare le prescrizioni assunte nella lettera di invito, in sede di autovincolo, in ossequio ai canoni di trasparenza, buon andamento ed imparzialità.

APPALTI

di Roberta Tomassetti

Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia tra principi applicabili ed autovincoli

La disciplina di cui al codice dei contratti pubblici D. Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50 sottopone l'affidamento dei contratti di valore inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria¹ a *procedure semplificate*, finalizzate a consentire una più celere selezione del contraente da parte delle stazioni appaltanti.

In particolare, secondo quanto disposto dall'art. 36, comma 2 del D. Lgs. 50/2016, con specifico riferimento agli *appalti di servizi* si distinguono:

- affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, da assegnare mediante *affidamento diretto* anche senza previa consultazione di due o più operatori economici;
- affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 214.000² euro da assegnare mediante *affidamento diretto* previa valutazione di almeno **cinque operatori economici** individuati sulla base di *indagini di mercato* o tramite elenchi di *operatori economici*, nel rispetto di un criterio di *rotazione degli inviti*.

Peraltro, la stazione appaltante ha sempre la possibilità di procedere all'affidamento mediante le *procedure ordinarie* di cui all'art. 63, D. Lgs. 50/2016, previste per i contratti sopra le soglie di rilevanza comunitaria - tra cui troviamo quali ipotesi generali le procedure aperte e le procedure ristrette³.

Ad ogni buon conto, l'art. 36, comma 1, D. Lgs. 50/2016 assoggetta le procedure in commento ad un puntuale ed esteso numero di *principi*, e segnatamente: principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità⁴.

La sostanziale deregolamentazione delle procedure sotto soglia non deve però trarre in inganno.

Infatti, accade di sovente che l'amministrazione, nell'errata convinzione di poter operare con maggiore libertà laddove porti vanti procedure sotto soglia, si ritrovi a realizzare condotte inidonee a garantire le necessità di trasparenza e pubblicità richieste dalla legge, di non discriminazione e parità di trattamento dei singoli operatori, nonché di puntuale e completa motivazione dell'agire amministrativo.

Qual è dunque il limite tra semplificazione procedimentale e rispetto dei principi genarli?

In proposito, al fine di orientare l'operato delle pubbliche amministrazioni è bene richiamare anzitutto

le disposizioni di cui alle Linee Guida ANAC in materia di affidamenti sotto soglia.

Ci si riferisce in particolar modo alle Linee Guida 4 approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera del 26 ottobre 2016, n. 1097 e ss. ii.mm. che dettano un'articolata serie di disposizioni per la gestione delle procedure sotto soglia.

In base al provvedimento richiamato, la procedura sotto soglia prende avvio con la *determina a contrarre* ovvero con *atto a essa equivalente* secondo l'ordinamento della singola stazione appaltante che, in applicazione dei principi di imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, contiene:

- l'indicazione dell'**interesse pubblico che si intende soddisfare**;
- le **caratteristiche delle opere, dei beni, dei servizi** che si intendono acquistare;
- l'**importo massimo stimato dell'affidamento** e la relativa copertura contabile;
- la **procedura** che si intende seguire con una sintetica indicazione delle ragioni;
- i **criteri per la selezione degli operatori economici e delle offerte**;
- le **principali condizioni contrattuali**.

Ulteriormente, con riguardo all'*aggiudicazione*, le linee guida ANAC dispongono che in ottemperanza agli obblighi di motivazione del provvedimento amministrativo sanciti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e al fine di assicurare la massima trasparenza, la stazione appaltante *motivi in merito alla scelta dell'affidatario*, dando dettagliatamente conto:

- del possesso da parte dell'operatore economico selezionato dei **requisiti richiesti nella determina** a contrarre o nell'atto ad essa equivalente;
- della **rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico** che la stazione appaltante deve soddisfare;
- di eventuali **caratteristiche migliorative** offerte dall'affidatario;
- della **congruità del prezzo** in rapporto alla qualità della prestazione;
- del rispetto del **principio di rotazione**.

In altre parole, alla luce delle Linee Guida risulta di tutta evidenza come le procedure sotto soglia, lungi dall'essere procedure deregolamentate, debbano

1 Le soglie di rilevanza comunitaria sono stabilite all'art. 35, D. Lgs. 50/2016 e soggette a periodico aggiornamento ad opera di Regolamenti delegati UE.

2 Si fa riferimento ai servizi affidati da amministrazioni aggiudicatrici subcentrali. Per i servizi affidati da autorità governative centrali la soglia secondo l'art. 35 comma 1, lett a) è di 139.000 euro .

3 Art. 36, comma 1, D. Lgs. 50/2016.

4 Art. 36, comma 1, D. Lgs. 50/2016.

di Roberta Tomassetti

APPALTI

Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia tra principi applicabili ed autovincoli

rispettare degli standard procedurali minimi a garanzia del rispetto dei principi generali, sebbene con forme flessibili ed adattate alla struttura della specifica stazione appaltante.

In tale quadro, è *appena il caso di chiarire la natura e la vincolatività delle* Linee guida ANAC 4 e, per l'effetto, la loro derogabilità da parte delle stazioni appaltanti.

Ebbene, come ribadito anche dal Consiglio di Stato nel Parere del 12 febbraio, 2018, n. 361⁵, le Linee guida 4 sono **provvedimenti non vincolanti**.

Nondimeno, in relazione al comportamento da osservare da parte delle *stazioni appaltanti*, il Consiglio ha rilevato che, se esse intendono discostarsi da quanto disposto dall'Autorità, devono adottare un atto che contenga un'**adeguata e puntuale motivazione**, anche a fini di trasparenza, che indichi le ragioni della diversa scelta amministrativa.

Pertanto, pur essendo le linee guida 4 non vincolanti **la loro violazione può rappresentare un sintomo di eccesso di potere, se non adeguatamente motivata**⁶.

*

Ciò posto, occorre infine indicare alcune delle più frequenti illegittimità procedurali in cui la Stazione Appaltante può incorrere nello svolgimento di una procedura d'affidamento sotto soglia.

Invero, sono numerose le sentenze che, in applicazione dei principi generali a cui dette procedure sono

assoggettate, hanno sancito l'illegittimità dell'operato dell'amministrazione.

Una prima ipotesi tipica è quella della **violazione del principio di parità di trattamento e non discriminazione**, per carenza di indicazione dei criteri di aggiudicazione della procedura, specie laddove la stessa sia affidata secondo il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In merito tanto la giurisprudenza quanto l'Autorità Anticorruzione hanno avuto modo di sottolineare la centralità della **preindividuazione e pubblicità dei criteri di aggiudicazione e dei punteggi** da attribuire ai concorrenti, al fine di rispettare i principi in commento⁷.

Ed invero, laddove l'amministrazione, seppure al di sotto delle soglie di rilevanza comunitarie, si trovi in concreto a prendere in considerazione le offerte di **più operatori economici**, la giurisprudenza amministrativa⁸ ha chiarito che l'affidamento dovrà comunque essere proceduto da un'**adeguata pubblicità** dell'avviso contenente i **criteri di valutazione**⁹, specie laddove la s.a. intenda dare rilievo anche a profili di ordine *tecnico* e non solo economico.

L'obiettivo è evidentemente quello di evitare l'arbitrio delle stazioni appaltanti e di permettere, eventualmente, ai candidati pretermessi di decidere se tutelare i propri interessi nelle sedi giudiziarie competenti.

Peraltro, sulla centralità di una corretta e puntuale

5 Cfr. Consiglio di Stato nel Parere del 12 febbraio, 2018, n. 361: "*Quanto, infine, allo statuto dell'atto di regolazione di cui si tratta, occorre ricordare che trattasi di atto amministrativo generale non vincolante, che, perseguendo lo scopo di fornire indirizzi ed istruzioni operative alle stazioni appaltanti, dà ad esse modo di discostarsi da quanto disposto dall'Autorità, all'uopo adottando un atto, preferibilmente a carattere generale, che contenga una adeguata e puntuale motivazione, anche a fini di trasparenza, di ogni eventuale scelta amministrativa che disattenda i citati indirizzi, ma pur sempre rispettosa delle disposizioni del Codice e dei principi generali sull'esercizio del potere di affidamento di commesse pubbliche traibili dall'ordinamento euorunitario e da quello nazionale*".

6 TAR Abruzzo, sez. I, 28 marzo 2018, n. 125; TAR Emilia-Romagna, Sez. I, del 15 novembre 2019, n. 886.

7 Cfr. Tar Lazio, sez. I, del 4 gennaio 2019, n. 52.

8 Ex multis, T.A.R. Calabria, Catanzaro, 16.1.2006, n. 21; T.A.R. Campania, Napoli, II, 18.12.2003, n. 15430; Cons. Stato, V, 10.6.2002, n. 3206; 7.3.2001, n.1339.

9 Sul punto, è possibile citare la sentenza TAR Calabria, sez. I, del 4 maggio 2007, n. 330 ove si legge: "*Nella fattispecie il Collegio ritiene di dover censurare l'operato dell'Amministrazione, atteso che non è dato più dubitare circa l'obbligo per le stazioni appaltanti di procedere agli affidamenti nel rispetto dei principi, di chiara ispirazione comunitaria, di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza. Detti principi impongono senz'altro alle stazioni appaltanti di dare adeguata pubblicità ai criteri di valutazione prescelti, di garantire la massima partecipazione alla procedura selettiva, di procedere alla scelta dell'affidatario sulla base di una valutazione comparativa dei curricula pervenuti e di motivare in ordine alle ragioni della scelta medesima. Ne consegue che, pur nell'ottica della massima semplificazione e speditezza correlata al limitato importo dell'incarico da affidare, le stazioni appaltanti non possono prescindere per gli affidamenti dall'osservanza di una procedura di evidenza, esternando adeguatamente, nel rispetto del principio di trasparenza, le ragioni sottese alla scelta dell'affidatario*".

A ulteriore conferma di quanto esposto è possibile richiamare, più di recente, la delibera dell'ANAC del 7 febbraio 2019, n. 75 ove si legge: "*la semplificazione della procedura degli affidamenti di importo inferiore a 40.000,00 euro, introdotta dal d.lgs. n. 56/2017 allo scopo di consentire alla stazione appaltante di agire in modo più snello e flessibile con aumentati margini di autonomia gestionale, non ha intaccato l'obbligo del rispetto dei principi di cui all'art. 30, comma 1, d.lgs. n. 50/2016 (cfr. TAR Piemonte Torino 22 marzo 2018, n. 353), stante il chiaro tenore letterale del comma 1 dell'art. 36. Ciò implica che, in caso di consultazione di più operatori economici, i principi di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza impongono alla stazione appaltante di predefinire e rendere*

APPALTI

di Roberta Tomassetti

Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia tra principi applicabili ed autovincoli

indicazione dei *criteri di aggiudicazione* per ottemperare ai principi di par condicio e trasparenza si è espressa anche la Corte di Giustizia Europea¹⁰.

Una seconda ipotesi tipica è quella della **violazione del principio di trasparenza per mancata pubblicità delle sedute di gara**.

Sul punto, la giurisprudenza si è espressa nel senso di ritenere che, anche sotto le soglie di rilevanza comunitaria non vengano meno gli **obblighi connessi alla pubblicità delle fasi salienti dell'affidamento**.

In altre parole, anche sotto soglia la stazione appaltante è chiamata a consentire la partecipazione degli interessati alle *sedute pubbliche* relative all'affidamento¹¹.

Infine occorre rilevare che nelle procedure sotto soglia, oltre agli obblighi discendenti dalle disposizioni di legge, dai principi generali, in capo alla stazione appaltante potrebbero consolidarsi ulteriori obblighi contenuti negli **atti di gara**.

Ed infatti, laddove l'amministrazione con i documenti di gara si vincoli al rispetto di determinati *passaggi procedurali* ovvero di specifici *criteri di valutazione* ai fini dell'aggiudicazione, non potrà poi disattendere le regole da essa stessa poste.

In proposito si parla tipicamente dei c.d. **autovincoli** per indicare norme che, pur non trovando fondamento in una normativa di legge espressa, nella misura in cui siano state proceduralizzate da una p.a. per la gestione di una determinata procedura ammi-

nistrativa o l'emanazione di un dato provvedimento, devono poi essere puntualmente eseguite, posto che:

- ne è impedita la successiva **disapplicazione**;
- la violazione dell'autovincolo determina l'**illegitimità** delle successive determinazioni.

In merito risulta di primario rilievo richiamare la recentissima sentenza del TAR Liguria, sez. II, del 17 febbraio 2020, n. 123, con particolare riferimento alle procedure da seguire in caso di affidamento di valore compreso tra i 40.000 e le soglie di rilevanza comunitaria.

La vicenda aveva ad oggetto l'affidamento da parte di una società *in house* del servizio di trasporto e invio a recupero dei **rifiuti biodegradabili** aventi CER 20.02.01, nell'ambito del servizio di raccolta differenziata di *rifiuti urbani*.

Ebbene, in tale sentenza il collegio ha anzitutto ribadito quanto illustrato in narrativa, sottolineando come se è vero che la procedura negoziata ex art. 36, comma 2, lett. b) del D. Lgs. n. 50/2016 costituisce un modulo più informale per gli affidamenti sotto soglia, nondimeno essa, integrando una procedura di affidamento di un contratto pubblico, soggiace pienamente sia ai principi generali di cui all'art. 30 del D. Lgs. n. 50/2016 sia - ancor prima - ai principi di imparzialità, parità di trattamento e trasparenza di cui agli artt. 97 Cost. e 1 della legge n. 241/1990. Ulteriormente il TAR ha sottolineato come, poiché

noti a tutti i soggetti interessati tramite l'atto iniziale della procedura, oltre alle caratteristiche delle opere, dei beni, dei servizi che si intendono acquistare, l'importo massimo stimato dell'affidamento e i requisiti di partecipazione, anche i criteri per la selezione degli operatori economici e delle offerte".

10 Sul punto è possibile citare un passaggio della motivazione della sentenza della sez. VI, del 2 giugno 2016, Pippo Pizzo contro CRGT Srl - Causa C-27/15: "A tal proposito, occorre ricordare, da un lato, che il principio di parità di trattamento impone che tutti gli offerenti dispongano delle stesse possibilità nella formulazione dei termini delle loro offerte e implica quindi che tali offerte siano soggette alle medesime condizioni per tutti gli offerenti. Dall'altro lato, l'obbligo di trasparenza, che ne costituisce il corollario, ha come scopo quello di eliminare i rischi di favoritismo e di arbitrio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Tale obbligo implica che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, così da permettere, da un lato, a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di comprenderne l'esatta portata e d'interpretarle allo stesso modo e, dall'altro, all'amministrazione aggiudicatrice di essere in grado di verificare effettivamente se le offerte degli offerenti rispondano ai criteri che disciplinano l'appalto in questione.

La Corte ha altresì dichiarato che i principi di trasparenza e di parità di trattamento che disciplinano tutte le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici richiedono che le condizioni sostanziali e procedurali relative alla partecipazione ad un appalto siano chiaramente definite in anticipo e rese pubbliche, in particolare gli obblighi a carico degli offerenti, affinché questi ultimi possano conoscere esattamente i vincoli procedurali ed essere assicurati del fatto che gli stessi requisiti valgono per tutti i concorrenti.

In tal senso, si vedano anche: sentenza del 9 febbraio 2006, La Cascina e a., C-226/04 e C-228/04, EU:C:2006:94, punto 32).

11 Sul punto si richiama la sentenza TAR Torino, sez. I, del 22 marzo 2018, n. 353 secondo cui: "Come, poi, la Sezione ha già avuto modo di chiarire (sentenza n. 1324 del 7 dicembre 2017) "I principi di pubblicità e trasparenza che governano la disciplina comunitaria e nazionale, richiamati dall'art 30 d.lgs. 50/2016, implicano che le fasi salienti debbano essere effettuate in seduta pubblica, qualsiasi sia la tipologia di procedura: la pubblicità investe tutte quelle operazioni della commissione di gara (tra cui l'apertura della documentazione e delle offerte), attraverso cui si effettuano le operazioni di "accoppiamento" tra partecipanti e offerte e controllo del contenuto della documentazione richiesta".

di Roberta Tomassetti

APPALTI

anche nella procedura negoziata (un tempo denominata “trattativa privata”) ha luogo una valutazione comparativa di più offerte presentate da una pluralità di concorrenti in vista dell’attribuzione di un bene (l’affidamento del contratto), l’amministrazione aggiudicatrice deve rispettare le prescrizioni assunte nella lettera di invito, in sede di autovincolo, in ossequio ai citati canoni di trasparenza, buon andamento ed imparzialità¹².

Difatti, quando un’amministrazione, nell’esercizio del proprio potere discrezionale, decide di autovincolarsi, stabilendo le regole poste a presidio del futuro espletamento di una determinata potestà, la stessa è tenuta all’osservanza di quelle prescrizioni.¹³

Costituisce corollario di tale principio quello per il quale la *lex specialis* deve essere interpretata in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in essa contenute vincolano rigidamente l’operato dell’amministrazione pubblica, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ragione dei principi dell’affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella *lex specialis* medesima¹⁴.

*

Tutte le ragioni esposte ci portano quindi a concludere che le procedure di affidamento di contratti pubblici di valore inferiore rispetto alle soglie di rilevanza comunitaria, pur essendo sensibilmente semplificate e flessibili rispetto alle procedure ordinarie, restano chiamate a rispettare le *disposizioni di legge* di cui all’art. 36, D.Lgs. 50/2016, i *principi* richiamati da tale articolo quali – tra gli altri - la *trasparenza*, la *pubblicità*, la *non discriminazione* e la *parità di trattamento* e *più in generale* sono soggette all’insieme di *autovincoli* che l’amministrazione si pone negli atti di gara.

Peraltro è di tutta evidenza come, proprio in ragione della semplificazione a monte, ma della necessità in concreto di porre in essere procedure trasparenti e rispettose della *par condicio* tra operatori economici, le *prescrizioni di cui agli atti di gara* hanno un particolare rilievo e devono quindi essere oggetto di attenta ponderazione da parte della stazione appaltante, essere formulate nel rispetto di quanto disposto dalle *Linee guida ANAC 4 - salvo differenti motivate necessità* - e scrupolosamente rispettate in fase di espletamento della gara pubblica.

12 Cfr. Cons. di St., sez. IV, 5 aprile 2006, n. 1789; T.A.R. Piemonte, sez. II, 16 gennaio 2008, n. 42.

13 Cfr., per tutte, Cons. di St., sez. III, 6 novembre, 2019, n. 7595.

14 Cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2019, n. 1148.

IL NUOVO TESTO UNICO AMBIENTALE

Il Testo Unico Ambientale è stato aggiornato ai Decreti Legislativi di attuazione delle Direttive Europee (che fanno parte del cosiddetto “Pacchetto economia circolare”).

In un unico corso intensivo, tutto quello che c’è da sapere sulla NUOVA GESTIONE DEI RIFIUTI.

L’evento formativo si compone di 16 Moduli, 4 Webinar al giorno da Lunedì 25 a Giovedì 28 Maggio.

Iscriviti e partecipa anche tu al corso per conoscere cosa cambia e cosa resta nel Testo Unico Ambientale.

Vi forniremo un kit di regole pratiche per conformare la tua azienda alle novità in modo chiaro e semplice per non incorrere in gravose sanzioni.

Il Master si compone di 16 moduli

ONLINE

DAL 15 AL 18 GIUGNO 2020

Diretta Webinar

Prima Lezione: 09.00 - 10.30

Seconda Lezione: 11.00 - 12.30

Terza Lezione: 14.30 - 16.00

Quarta Lezione: 16.30 - 18.00

COSTO DEL CORSO:

346,50 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI

formazione@ambientelegale.it

Le procedure di affidamento di servizi sotto soglia tra principi applicabili ed autovincoli

“Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19”

di **SABRINA TOSTI**

Coordinatore Avvocatura del Comune di Ascoli Piceno

ABSTRACT

Dal 31 gennaio 2020 l'Italia è in stato di emergenza.

Lo stato di emergenza è stato dichiarato in forza di una legge ordinaria (D.L.vo n. 1/2018) perchè la Costituzione non prevede lo stato di emergenza ma unicamente lo “Stato di guerra” dichiarato dal Presidente della Repubblica.

La nostra Costituzione, dunque, non prevede né regola lo stato di emergenza. Una pandemia non è una guerra e non è possibile invocare utilmente l'articolo 78.

La pandemia in corso non sembra neppure essere regolata dal codice della protezione civile il quale all'art. 25 disciplina l'adozione di provvedimenti destinati a fronteggiare situazioni ben diverse dalla pandemia virale in corso, quali terremoti o alluvioni.

Ne deriva che:

- il Governo non può legittimamente adottare ogni misura di contenimento prescindendo dalla conformità ai principi del nostro ordinamento giuridico, alla Costituzione e ai principi dell'Unione Europea;
- per restringere diritti costituzionalmente garantiti occorre, quanto meno, procedere con atti aventi forza di legge.

IN SINTESI

I provvedimenti seguiti alla deliberazione dello stato di emergenza adottata in data 31 gennaio 2020 dal Consiglio dei Ministri ai sensi degli artt. 7 comma 1 lett. C) e 24 del D.L.vo 2 gennaio 2018 n. 1 hanno introdotto limitazioni ai principali diritti garantiti ai cittadini dalla Costituzione Italiana:

- libertà personale garantita dall'art. 13: divieti di allontanamento dalla propria abitazione;
- libertà di circolazione garantita dall'art. 16: divieti alla circolazione delle persone sul territorio nazionale;
- diritto di riunirsi garantito dall'art. 17: divieti di riunioni e assembramento in luoghi pubblici, aperti al pubblico, o privati;
- diritto di professare il proprio culto garantito dall'art. 19: sospensione delle cerimonie e le funzioni a carattere religioso, nonché vietando l'ingresso nei 6.5. diritto di difesa garantito dall'art. 24: sospensione di tutte le attività giurisdizionali non urgenti, con rinvio di ogni udienza e sospensione di ogni termine processuale;
- diritto di istruzione e di insegnamento garantiti dall'art. 33: sospensione di tutte le attività didattiche e chiusura di tutte le scuole di ogni ordine e grado, comprese le università;
- luoghi destinati al culto; 4. libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41: chiusura di cinema, teatri, musei, bar, ristoranti, imprese e attività commerciali (non essenziali);
- diritto di proprietà garantito dall'art. 42: divieto di accesso a seconde case o altri beni distanti dalla propria residenza o dal proprio domicilio.

di Sabrina Tosti

COMPETENZE

Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19

Da tre mesi l'Italia è in stato di emergenza.

Con delibera del 31 gennaio 2020, infatti, ai sensi degli artt. 7 comma 1 lett. C) e 24 del D.L.vo 2 gennaio 2018 n. 1, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza *“in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”*.

A detto provvedimento sono seguiti una serie di atti (DPCR, decreti ministeriali, ordinanze, circolari e decreti legge) che hanno destabilizzato l'assetto delle fonti del diritto e profondamente inciso sui diritti dei cittadini garantiti dalla Costituzione (ivi compreso il diritto al giusto processo).

Prima di trattare l'argomento, mi corre l'obbligo precisare l'intenzione che orienta questo scritto, volto unicamente a mettere in luce alcune criticità di natura esclusivamente giuridica, e non certamente a prospettare una scala di valori (libertà, salute, emergenza, diritto di difesa).

I provvedimenti seguiti alla deliberazione dello stato di emergenza – prevalentemente decreti del Presidente della Repubblica, ordinanze del Capo della Protezione Civile e circolari ministeriali – hanno sensibilmente limitato i principali diritti garantiti ai cittadini dalla Costituzione Italiana in nome – ad avviso di alcuni eminenti costituzionalisti – del principio di solidarietà effettiva di cui all'art. 3 della Costituzione¹ che giustificerebbe il sacrificio della libertà personale in nome del diritto alla salute – a loro giudizio – posto a un livello superiore rispetto agli altri.

Ai fini di una corretta valutazione circa la proporzionalità e l'adeguatezza delle misure di contenimento adottate dal Governo si evidenziano le principali limitazioni disposte dal Governo con i citati provvedimenti:

- limitazioni alla libertà personale garantita dall'art. 13 della Costituzione² con divieti di allontanamento dalla propria abitazione e autorizzazioni solo per spostamenti individuali, limitati nel tempo e nello spazio e motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, o da motivi di salute;
- limitazioni alla libertà di circolazione garantita dall'art. 16 della Costituzione³ mediante la introduzione di divieti alla circolazione delle persone sul territorio nazionale;
- limitazioni al diritto di riunirsi dei cittadini garantito dall'art. 17 della Costituzione⁴ mediante introduzione di divieti di riunioni e assembramento in luoghi pubblici, aperti al pubblico, o privati;
- limitazioni alla libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 della Costituzione⁵ mediante la chiusura di cinema, teatri, musei, bar, ristoranti, imprese e attività commerciali (non essenziali);
- limitazioni al diritto di istruzione e di insegnamento garantiti dall'art. 33 della Costituzione⁶ mediante sospensione di tutte le attività didattiche e chiusura di tutte le scuole di ogni ordine

1 Art. 3 Cost. *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

2 Art. 13 Cost. *La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.*

3 Art. 16 Cost.: *Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.*

4 Art. 17 Cost.: *I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica.*

5 Art. 41 Cost.: *L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*

6 Art. 33 Cost.: *L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sulla istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali*

COMPETENZE

di Sabrina Tosti

Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19

- e grado, comprese le università;
- limitazioni al diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione⁷ mediante la sospensione di tutte le attività giurisdizionali non urgenti, con rinvio di ogni udienza e sospensione di ogni termine processuale;
 - limitazioni al diritto di professare il proprio culto garantito dall'art. 19 della Costituzione⁸ mediante sospensione delle cerimonie e le funzioni a carattere religioso, nonché vietando l'ingresso nei luoghi destinati al culto;
 - limitazioni al diritto di proprietà garantito dall'art. 42 della Costituzione⁹ mediante l'introduzione del divieto di accesso a seconde case o altri beni distanti dalla propria residenza o dal proprio domicilio.

La prima riflessione che sorge spontanea è il rapporto tra i citati diritti riconosciuti dalla Costituzione e la disciplina del diritto alla salute contenuta al successivo art. 32¹⁰.

La questione è certamente dibattuta in dottrina: alcuni eminenti costituzionalisti, tra i quali Alessandro Pace, sostengono che “*mai potrebbe, dall'autorità pubblica, essere invocato l'art. 32 Cost. per derogare, per motivi di salute, alla portata e alle garanzie dell'art. 13 Cost.*”; altri, tra i quali Vladimiro Zagrebelsky, giustificano il sacrificio della libertà personale in nome del diritto alla salute, posto – a loro

giudizio - a un livello superiore in forza del principio di solidarietà effettiva sancito dall'art. 3 della Costituzione.

La problematica – intenzionalmente lasciata aperta e rimessa alla libera valutazione di ogni cittadino – è strettamente connessa con la seconda riflessione finalizzata a far emergere dubbi circa la conformità alla Costituzione dei numerosi provvedimenti assunti dopo la deliberazione dello stato di emergenza.

Come sopra anticipato lo stato di emergenza è stato dichiarato in forza di una legge ordinaria (artt. 7, 1° comma lettera c) e 24, 1° comma del decreto legislativo 2 gennaio 2018 n. 1), e non certo in base alla Costituzione che prevede – e disciplina – unicamente lo “*Stato di guerra*”¹¹ dichiarato dal Presidente della Repubblica¹².

La nostra Costituzione, dunque, non prevede né regola lo stato di emergenza.

Una pandemia non è una guerra e non è possibile invocare utilmente invocare l'articolo 78.

La pandemia - quale quella in corso – non sembra neppure essere regolata dal codice della protezione civile. Vero è infatti che:

- a) l'art. 24 al comma 1 del codice della protezione civile stabilisce che, nei casi di cui all'art. 7, il Consiglio dei Ministri autorizza “*l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25*”.

che chiedono la parità, deve assicurare ad essa piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

7 Art. 24 Cost.: *Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado di procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.*

8 Art. 19 Cost.: *Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.*

9 Art. 42 Cost.: *La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.*

10 Art. 32 Cost.: *La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.*

11 Art. 78 Cost.: *Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.*

12 Art. 87 Cost.: *Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. Può inviare messaggi alle Camere. Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione. Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo. Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione. Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.*

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere. Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere. Presiede il Consiglio superiore della magistratura. Può

di Sabrina Tosti

COMPETENZE

Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19

b) l'art. 25 stabilisce che le ordinanze in questione devono comunque essere adottate *“nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dell'Unione europea”*, e possono essere finalizzate a effettuare gli interventi ivi tipizzati¹³.

Trattasi, all'evidenza, di provvedimenti destinati a fronteggiare situazioni ben diverse dalla pandemia virale in corso, quali terremoti o alluvioni.

La disciplina di cui ai citati artt. 24 e 25 (già contenuta nella legge n. 225/1992) ha, infatti, trovato piena attuazione nelle recenti ordinanze del Commissario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 Agosto 2016 - nominato ex art. 11 della L. n° 400/88. Sul punto e sulla necessità che detti provvedimenti cd. “emergenziali” debbano essere, comunque, adottati *“nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dell'Unione europea”* si richiama la recente sentenza n. 7958/2019 con la quale, in accoglimento dei ricorsi proposti da alcuni comuni marchigiani colpiti dal sisma del 24.08.2016, il TAR Lazio ha annullato l'ordinanza n. 43/2017 perché adottata dal Commissario Straordinario in violazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico e contrastante con la disciplina specifica prevista dal legislatore.

Ebbene né la Costituzione, né la legge ordinaria contengono la disciplina giuridica da applicare alla odierna pandemia; ne deriva che:

1. il Governo non può legittimamente adottare ogni misura, dovendo, invece, ogni provvedimento essere conforme ai principi del nostro

ordinamento giuridico, alla Costituzione e ai principi dell'Unione Europea (art. 25 codice della protezione civile);

2. per restringere diritti costituzionalmente garantiti occorre, quanto meno, procedere con atti aventi forza di legge.

Avvedutosi della “impossibilità” di incidere sui diritti dei cittadini mediante decreti del Presidente del Consiglio, decreti ministeriali e ordinanze varie, il Governo è intervenuto mediante decreto legge, attualmente sottoposto al controllo del Parlamento. L'iniziativa è stata, tuttavia, stigmatizzata (e aspramente criticata) dal Prof. Sabino Cassese che ha giudicato illegittimo il primo decreto in quanto:

- 1) non fissava un termine;
- 2) non tipizzava i poteri, perché conteneva una elencazione esemplificativa, così consentendo l'adozione di atti innominati;
- 3) non stabiliva le modalità di esercizio dei poteri.

Nel rimettere i giudizi di costituzionalità agli Organi a ciò deputati c'è da chiedersi se le norme contenenti le limitazioni sopra analizzate non violino proprio quel principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione e invocato da una parte dei costituzionalisti per giustificare alcune restrizioni; i divieti di spostamento, di esercizio di attività non essenziali, gli obblighi di rimanere a casa, infatti, pongono alcuni cittadini (anziani, portatori di handicap, disoccupati, commercianti, persone in difficoltà economi-

concedere grazia e commutare le pene. Conferisce le onorificenze della Repubblica.

13 Art. 25 L. n. 1/2018: 1. *Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate.* 2. *Fermo restando quanto previsto al comma 1, con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine: a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento; b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea; c) all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità; d) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti; e) alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza; f) all'attuazione delle misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera e), anche attraverso misure di delocalizzazione, laddove possibile temporanea, in altra località del territorio regionale, entro i limiti delle risorse finanziarie individuate con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la regione interessata, e secondo i criteri individuati con la delibera di cui all'articolo 28 ...*

COMPETENZE

di Sabrina Tosti

Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19

ca, piccoli imprenditori, senz'altro ecc. ecc.) in una posizione di palese ingiustizia sociale.

Per scelta personale dedico un approfondimento sistematico al problema della giustizia e della cd. restrizione giurisdizionale.

Come noto, a seguito della pandemia, con appositi decreti legge, limitatamente al periodo 9 marzo 2020 – 11 maggio 2020 (salvo ulteriori provvedimenti) sono stati sospesi i termini processuali, rinviate d'ufficio tutte le udienze (salvo casi espressamente indicati) e introdotta la modalità telematica o “da remoto” delle udienze dall'11 maggio 2020 al 30 giugno 2020.

Sul processo da remoto è nota la ferma presa di posizione contraria dell'Unione Nazionale delle Camere Penali, preoccupati della incompatibilità della modalità telematica con i principi del processo penale e del pericolo di smaterializzazione dell'udienza penale.

Incomprensibilmente diversa, e per certi versi più complessa, invece, la disciplina del processo amministrativo.

L'art. 3, comma 5, del D.L. 8 marzo 2020 n. 11 («*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*») aveva inizialmente introdotto l'udienza telematica anche nel processo amministrativo concedendo ai Presidenti di Tribunali la facoltà, «*in ragione motivata della situazione concreta di emergenza sanitaria e in deroga a quanto previsto dal codice del processo amministrativo*», di consentire mediante collegamenti da remoto lo svolgimento delle udienze (sia pubbliche che camerale) non implicanti la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti.

Detti collegamenti – da realizzarsi con modalità idonee – avrebbero salvaguardato il contraddittorio e l'effettiva partecipazione dei difensori alla trattazione dell'udienza, in ossequio al principio costituzionale del giusto processo (art. 111 Cost.) come richiamato dal codice del processo amministrativo (art. 2 c.p.a.).

Il nuovo art. 84, comma 11, del D.L. 17 marzo 2020 n. 18, cosiddetto «Cura Italia» ha abrogato l'intero art. 3 del D.L. n. 11/2020 e non reintroduce l'udienza telematica o da remoto riproposta invece per tutti gli altri processi (civile, penale e contabile); ne deriva che fino al 30 giugno 2020 non si terranno più udienze ma camere di consiglio alle quali prenderanno parte i soli giudici chiamati a confrontarsi «da remoto» sui provvedimenti da assumere con la collaborazione (sempre prestata in via telematica) del segretario.

Stigmatizzate le criticità in termini di legittimità costituzionale della disciplina con riferimento ai principi costituzionali del giusto processo (art. 111 Cost.) e della effettività della tutela dei diritti e degli interessi legittimi avanti al giudice amministrativo (artt. 24, 103 e 113 Cost.), non si può non rilevare la ingiustificata estromissione dell'avvocato da ogni forma di confronto verbale con i giudici in forza della incomprensibile differenza di disciplina che non prevede l'udienza telematica solo per il processo amministrativo.

Non sfugge a chi scrive che il processo amministrativo è per tradizione, un processo prevalentemente documentale, in quanto destinato alla verifica di legittimità dei provvedimenti delle PA; è però vero il codice del 2010 ha ampliato notevolmente il novero delle azioni processuali, recependo la tendenza ad assicurare il pieno «accesso al fatto» da parte del giudice amministrativo. In tale nuovo contesto processuale il contributo degli avvocati di chiarimento alle difese scritte assume un valore imprescindibile finalizzato a una più proficua e calibrata discussione sui profili di fatto e di diritto, dirimenti per la decisione.

La decisione non appare comprensibile e merita di essere rivalutata dal legislatore. Come plasticamente spiegato dal Prof. Stefano Tarullo nell'articolo «*L'udienza telematica nel processo amministrativo: perché non si debba rimpiangere un'occasione perdita*», nel linguaggio processuale, l'«udienza» è l'attività relazionale tipica del magistrato e da questa svolta nell'esercizio delle sue funzioni, talora in forma solenne (si pensi all'uso della toga). Tale attività si concreta nell'incontrare, in luogo e tempo predeterminati, le parti processuali. Non per nulla la dottrina classica definisce l'«udienza» come «*il periodo di tempo durante il quale il giudice siede per rendere giustizia in una sala della sede dell'ufficio giudiziario a ciò destinata*», prendendo contatto con le parti processuali e/o con i loro rappresentanti (V. Caianiello). La radice etimologica dell'udienza è da ricercare nell'«audire», ossia nell'«ascoltare» le parti. Se ciò non accade, se cioè non è ammessa la discussione orale dei difensori avanti al giudice, non c'è alcuna udienza. Per dirla altrimenti, i giudici che si riuniscono senza incontrare i difensori non «tengono udienza», ma si confrontano al loro interno allo scopo di esaminare e discutere le cause onde deliberare i conseguenti provvedimenti (il che di regola avviene previa acquisizione delle considerazioni del giudice relatore).

Ecco che tale restrizione non appare giustificabile e conforme alla Costituzione e ai principi del nostro ordinamento giuridico.

di *Sabrina Tosti*

COMPETENZE

La decisione è ancora più incomprensibile posto che il processo amministrativo è l'unico nel panorama nazionale ad essere integralmente telematico dall'inizio alla fine a diversità degli altri processi. Non solo. Per tutte le altre giurisdizioni (penali, civili e tributarie) che, si ribadisce, non sono affatto integralmente telematiche come il processo amministrativo, il Governo ha ribadito la possibilità di ricorrere sia all'udienza orale anche se con limitazioni, sia all'udienza da remoto in caso di impossibilità.

Come rilevato giustamente dal Prof. Sabino Casese, la pandemia non è una guerra e essa non giustifica l'attribuzione di pieni poteri al Governo né l'assunzione di atti illegittimi o contraddittori né soprattutto la compressione del diritto di difesa, costituzionalmente garantito al pari del diritto alla salute. Il principio di precauzione da solo non giustifica certi comportamenti normativi atteso che il nostro ordinamento giuridico conosce anche i principi di

proporzionalità, pertinenza ed appropriatezza e di ragionevolezza.

Come possono, all'evidenza, definirsi ragionevoli dei provvedimenti legislativi che impongono le udienze telematiche a dei processi, come quelli penali, caratterizzati da elementi allo stato incompatibili con dei collegamenti da remoto e le precludono, invece, a dei processi, come quello amministrativo, già integralmente telematici e le cui udienze, siano esse cautelari o di merito, non presentano tutte le problematiche dei primi, stante l'assenza di testimoni ed imputati.

L'Avvocatura tutta ritiene che sia dovere del Parlamento, del Governo e del sistema Giustizia approntare tutte le misure per far fronte a qualsiasi emergenza e di pandemia, affinché diritti costituzionalmente garantiti – tra i quali anche il diritto di difesa - non siano ingiustamente e soprattutto inutilmente compressi.

Il diritto, la costituzione e il processo ai tempi del COVID-19

ACQUISTA TUTTE LE VIDEOREGISTRAZIONI DEI NOSTRI WEBINAR



DA GUARDARE QUANDO VUOI, DA DOVE VUOI

www.ambientelegale.it • formazione@ambientelegale.it

“EMAS: l'adozione delle “migliori pratiche ambientali” alla luce della transizione verso un'economia circolare”

di ANTONIO MOGAVERO

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La Decisione della Commissione europea del 3 aprile 2020, n. 2020/519/Ue, con la quale approva il documento di riferimento EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) per il settore della gestione dei rifiuti solidi urbani, sanitari, da costruzione e demolizione, offre lo spunto per indagare le possibilità degli strumenti volontari di contribuire in maniera incisiva alla realizzazione di uno sviluppo economico sostenibile.

In particolare si pone l'attenzione sul superamento di un sistema basato esclusivamente sul *command and control* ed il conseguente ruolo delle *best practics* nella responsabilizzazione dell'operatore.

IN SINTESI

- La Commissione europea, con Decisione n. 2020/519/Ue, approva il documento di riferimento EMAS per il settore della gestione dei rifiuti solidi urbani, sanitari, da costruzione e demolizione;
- mira ad aiutare e sostenere tutte le organizzazioni che desiderano migliorare la loro prestazione ambientale proponendo idee e suggerimenti, nonché orientamenti pratici e tecnici;
- benché appartenga ad un sistema che sconta il limite della diffusione, potrebbe rivestire un ruolo determinante per la transizione ad un'economia cd. circolare.

di Antonio Mogavero

GESTIONE

1. Introduzione

Il 3 aprile 2020 è stata adottata dalla Commissione europea la Decisione n. 2020/519/UE¹, relativa al documento di riferimento settoriale sulle migliori pratiche di gestione ambientale, sugli indicatori di prestazione ambientale settoriale e sugli esempi di eccellenza per il settore della gestione dei rifiuti. Atto che interviene in un ambito che la Commissione annovera tra i settori prioritari dal 2011².

Il documento, così adottato ai sensi dell'art. 46³ del reg. (Ce) n. 1221/2009⁴, prevede le Best Environmental Management Practices (BEMP), relative alla gestione dei rifiuti, al fine dell'ottenimento della certificazione ambientale EMAS e saranno operative dal 12 agosto 2020.

Il contenuto dell'allegato alla decisione ha natura prettamente tecnico, redatto sulla base di contributi forniti da un gruppo di lavoro formato da esperti e portatori di interessi del settore, diretto ad integrare, inoltre, il Sistema comunitario di ecogestione e audit, cui le imprese e le organizzazioni possono aderire volontariamente.

Tuttavia non può ignorarsi che quanto disposto dalla Commissione sia destinato ad acquisire efficacia a seguito del recepimento delle direttive del "Pacchetto economia circolare"⁵, ovvero a seguito della transizione da un'economia "lineare" ad una, appunto, "circolare".

Il nuovo sistema economico si pone l'obiettivo di migliorare la gestione dei rifiuti, contribuendo da un lato alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente, dall'altro a migliorare l'assetto economico dell'Unione, incidendo sulla dipendenza da materie prime e sull'occupazione.

Il presente elaborato, quindi, mira ad indagare la possibilità del suddetto documento, ed in generale del sistema EMAS, di apportare un efficace contri-

buto nel passaggio al nuovo sistema economico.

* * *

2. La Decisione della Commissione europea n. 2020/519/UE

Il sistema di ecogestione e audit EMAS è un sistema destinato alle organizzazioni che si impegnano a favore di un costante miglioramento ambientale, al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni aventi sede nel territorio dell'Unione o al di fuori di esso.

Tale sistema deve essere adeguato alle migliori pratiche di gestione ambientale, ossia, così come definito all'art. 2, punto 14, del reg. (CE) n. 1221/2009, "il modo più efficace con il quale un'organizzazione può applicare il sistema di gestione ambientale in un settore pertinente e che fornisca le migliori prestazioni ambientali in determinate condizioni economiche e tecniche".

Al riguardo la Decisione n. 2020/259/UE attiene alla gestione dei rifiuti, precisamente a tre determinati flussi:

- rifiuti solidi urbani (RSU): rifiuti domestici e rifiuti provenienti da altre fonti, quali il commercio al dettaglio, l'amministrazione, l'istruzione i servizi sanitari, i servizi di alloggio e ristorazione e altri servizi e attività, che per natura e composizione sono simili ai rifiuti domestici;
- rifiuti da costruzione e demolizione;
- rifiuti sanitari.

Pertanto i rifiuti industriali e i rifiuti commerciali, non essendo compresi tra i RSU, non sono oggetto del presente documento.

La Decisione si rivolge a due tipologie di organizzazioni⁶ operanti in detto settore, ossia le imprese di

1 Decisione (UE) 2020/519 della Commissione del 3 aprile 2020 relativa al documento di riferimento settoriale sulle migliori pratiche di gestione ambientale, sugli indicatori di prestazione ambientale settoriale e sugli esempi di eccellenza per il settore della gestione dei rifiuti a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

2 Comunicazione della Commissione – Elaborazione del piano di lavoro che stabilisce un elenco indicativo dei settori per l'adozione dei documenti di riferimento settoriali e tran settoriali, a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

3 Art. 46 (*Elaborazione di documenti di riferimento e di manuali*), punto 1, reg. (CE) n. 1221/2009: "La Commissione, in consultazione con gli Stati membri e altre parti interessate, elabora documenti di riferimento settoriali che comprendono: a) le migliori pratiche di gestione ambientale; b) indicatori di prestazione ambientale per specifici settori; c) ove opportuno, esempi di eccellenza e sistemi di classificazione che consentano di determinare i livelli delle prestazioni ambientali. La Commissione può anche elaborare documenti di riferimento per uso intersettoriale".

4 Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE.

5 Quattro direttive, tutte datate 30 maggio 2018, la n. 849/2018/UE, la n. 850/2018/UE, la n. 851/2018/UE e la n. 852/2018/UE che gli Stati sono tenuti a recepire entro il 5 luglio 2020.

6 Le organizzazioni sono incluse nei seguenti codici NACE (Secondo la classificazione statistica delle attività economi-

gestione dei rifiuti (pubbliche e private), comprese quelle che attuano regimi di responsabilità del produttore, e alle autorità competenti in materia di rifiuti (amministrazioni pubbliche responsabili della gestione dei rifiuti, principalmente a livello locale). Ne consegue che quanto contenuto nel documento in analisi non si rivolge alla categoria dei produttori, i quali, pur non appartenendo al settore della gestione, corrispondono ad una porzione rilevante di soggetti che svolgono un ruolo essenziale in ordine ai rifiuti.

A fronte di alcune criticità, il documento ha l'indubbio pregio di non rivolgersi unicamente a chi, volontariamente, è già registrato a EMAS o è in procinto di registrarsi. Bensì è diretto a raggiungere tutte le organizzazioni che desiderano acquisire informazioni al fine di migliorare le loro prestazioni ambientali, offrendo loro esempi di eccellenze nonché le best practices con cui confrontare quanto attualmente posto in essere.

Considerazioni positive, inoltre, si evincono in ordine alla modalità attraverso le quali le organizzazioni dovrebbero conformarsi alle disposizioni tecniche previste. Precisamente rileva che devono emergere:

- quando sviluppano e applicano il sistema di gestione ambientale⁷, coerentemente con quanto disposto dal reg. 1221/2009 che fa riferimento, in aggiunta ai requisiti dell'allegato II, alle migliori pratiche di gestione ambientale per il settore di interesse qualora disponibili;
- quando predispongono la dichiarazione ambientale⁸, ossia il documento diretto al pubblico ed alle altre parti interessate mediante il quale sono esposti gli elementi di interesse ambientale caratterizzanti l'organizzazione.

Gli aspetti che caratterizzano quanto disposto dalla Commissione europea attengono a due peculiarità ovvero la non obbligatorietà e la continuità.

In merito al primo, dal documento emerge che "non

vige l'obbligo di applicare le migliori pratiche di gestione ambientale o di realizzare gli esempi di eccellenza individuati, in quanto la natura facoltativa di EMAS lascia alle organizzazioni stesse la valutazione della fattibilità degli esempi e dell'attuazione delle migliori pratiche, in termini di costi benefici".

In ordine alla continuità, invece, si chiarisce che la registrazione EMAS è un processo continuo, che non si cristallizza in un determinato momento. Ne consegue che qualora un'organizzazione intenda migliorare e/o riesaminare le proprie prestazioni ambientali, consulta il documento sulle migliori pratiche, nel caso in esame la gestione dei rifiuti, in relazione all'aspetto specifico sul quale intende intervenire, al fine di reperire gli orientamenti in merito ai passi da compiere nell'ambito di un approccio graduale.

Il controllo sul se e come le organizzazioni abbiano tenuto conto e si siano conformato alle migliori pratiche, piuttosto che agli esempi di eccellenza, nella preparazione della dichiarazione ambientale è affidato alla valutazione dei verificatori. Come noto tale figura è chiamato ad effettuare una valutazione indipendente e neutrale sulla corrispondenza dei programmi di audit delle organizzazioni ai requisiti del regolamento, nonché sulla veridicità delle informazioni prodotte circa l'implementazione e l'attuazione del sistema di ecogestione⁹.

Il verificatore ambientale garantisce in ordine all'affidabilità delle informazioni, pertanto, quando eseguono un audit, necessitano di prove "in merito al modo in cui gli elementi pertinenti del documento di riferimento sono stati scelti alla luce dell'analisi ambientale e sono stati tenuti in considerazione".

L'aspetto che rileva attiene la rilevanza di tale documento, i verificatori non sono chiamati ad accertare la conformità dei singoli aspetti con quanto disposto in ordine alla migliore pratica, bensì, coerentemente con la non conformità delle disposizioni, sono chiamati a verificare "le prove relative al modo in cui il documento è stato usato come orientamento".

che definita dal Regolamento (CE) n. 1893/2006): 38.1 – raccolta dei rifiuti; 38.2 – trattamento e smaltimento dei rifiuti; 38.3 – recupero dei materiali; 39.0 – attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti; 84.1 – amministrazione pubblica: amministrazione generale, economica e sociale.

7 4 (Preparativi per la registrazione), comma 2 lett. b), Reg. (CE) n. 1221/2009: "Le organizzazioni che intendono registrarsi per la prima volta: ... b) in base ai risultati dell'analisi ambientale, sviluppano e applicano un sistema di gestione ambientale riguardante tutti i requisiti dell'allegato II, tenendo conto, ove disponibile, della migliore pratica di gestione ambientale per il settore interessato di cui all'articolo 46, paragrafo 1, lettera a)".

8 Art. 2 (Definizioni), comma 1 punto 18), Reg. (CE) n. 1221/2009: "«dichiarazione ambientale», informazione generale al pubblico e ad altre parti interessate sui seguenti elementi riguardanti un'organizzazione: a) struttura e attività; b) politica ambientale e sistema di gestione ambientale; c) aspetti e impatti ambientali; d) programma, obiettivi e traguardi ambientali; e) prestazioni ambientali e rispetto degli obblighi normativi applicabili in materia ambientale di cui all'allegato IV".

9 Benedetti A., "Le certificazioni ambientali", in Rossi G. (a cura di) "Diritto dell'ambiente", G. Giappichelli Editore, Torino 2017.

di Antonio Mogavero

GESTIONE

In conclusione, il verificatore non è tenuto ad indagare e chiedere informazioni su ciascuna pratica, indicatore o esempio di eccellenza riportato nel documento di riferimento settoriale che non sono stati considerati pertinenti dall'organizzazione. Tuttavia, in un'ottica di sviluppo continuo e graduale, ha facoltà di invitare l'organizzazione a considerare e conformarsi in futuro ad ulteriori elementi pertinenti, al fine di dimostrare il suo prodigarsi a favore del costante miglioramento delle prestazioni.

3. Il Sistema EMAS e l'economia circolare

Nonostante la conformità a tali disposizioni avvenga su base volontaria, è innegabile che le organizzazioni che prendono in considerazione modelli di business innovativi, al pari delle migliori pratiche più specifiche, rivestano un ruolo considerevole al fine della transizione verso un'economia circolare, come espresso nel rapporto della Commissione europea "Moving towards a circular economy with EMAS"¹⁰.

Prima di approfondire il rapporto tra il sistema Emas e l'economia circolare, nonché la possibile rilevanza che potrebbe rivestire nella transizione in atto, è opportuno chiarire che per Eco-management and audit scheme (EMAS) si intende un sistema che si pone l'obiettivo di promuovere il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali delle organizzazioni mediante l'istituzione e l'applicazione di sistemi di gestione ambientale, la valutazione sistematica obiettiva e periodica delle prestazioni di tali sistemi, l'offerta di informazioni sulle prestazioni ambientali, un dialogo aperto con il pubblico e le altre parti interessate e infine con il coinvolgimento attivo e un'adeguata formazione del personale da parte delle organizzazioni interessate¹¹.

Tale sistema è parte integrante di un pacchetto di politiche dell'Unione europea finalizzate a fornire adeguate risposte alla necessità di modificare gli attuali modelli di produzione e consumo, coerentemente

con quanto emerge nel Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare¹². La rilevanza che riveste tra gli strumenti strategici di cui dispone l'UE è chiarito dalla stessa Commissione¹³, la quale lo definisce uno strumento unico (al pari di Ecolabel) in quanto mira a fronteggiare gli impatti ambientali lungo l'intero ciclo vita.

La relazione tra i due sistemi, Emas ed economia circolare, può in primis ricavarsi dagli obiettivi cui mirano, ossia la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente a fronte di un sistema di produzione come quello lineare che non tiene in considerazione le esternalità negative per l'ambiente. In entrambi i casi, però, la tutela del bene suesposto non è scevra di considerazioni di natura economica. L'economia circolare, infatti, attraverso un sistema che mira alla riutilizzazione dei materiali in successivi cicli produttivi, persegue il miglioramento dell'assetto economico dell'Unione, incidendo sulla dipendenza da materie prime e sull'occupazione. Il sistema EMAS, invece, raggiunge il proprio obiettivo utilizzando strumenti di mercato, precisamente preferenze nei criteri di aggiudicazione degli appalti o nell'attribuzione di finanziamenti.

Dall'analisi combinata degli obiettivi dei due sistemi si evince che il fine cui si tende non attiene, in chiave prettamente ambientale, unicamente al superamento di un'economia che ad oggi ha funzionato con un modello "produzione - consumo - smaltimento"¹⁴, sfruttando irresponsabilmente le materie prime e nella quale ogni prodotto è destinato ad arrivare a fine vita. Bensì tende ad innescare un cambiamento sistemico verso una resilienza di lungo termine capace di generare opportunità commerciali ed economiche e fornire benefici ambientali e sociali¹⁵.

Invero si sentiva l'esigenza di una profonda trasformazione dell'economia, diretta ad assicurare il benessere dei cittadini aumentando l'occupazione ed allo stesso tempo garantendo una crescita sostenibile, dal 2011¹⁶. Il quadro strategico diretto a tale innovazione prevedeva la predisposizione di incentivi commerciali diretti a ricompensare gli investimenti

EMAS: l'adozione delle
"migliori pratiche ambientali"

10 Moving towards a circular economy with EMAS. Best practices to implement circular economy strategies (with case study examples).

11 Art. 1 (*Obiettivo*) Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE.

12 COM (2015)614 final, punto 1.2 *Processi di produzione*.

13 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 30 giugno 2017, relativa al riesame dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) e del regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo all'Ecolabel UE.

14 "L'economia circolare. Collegare, generare e conservare il valore"

15 E. Perotto, *Casi e soluzioni*, in "Ambiente & Sviluppo", n.6/2018.

16 Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo

delle imprese nell'utilizzo efficiente delle risorse, predisponendo un approccio che potesse consentire agli Stati membri ed al settore privato di confrontarsi e valutare reciprocamente le prestazioni ambientali dei prodotti, dei servizi e delle aziende. Ciò potrebbe intendersi, in altri termini, come la costituzione di una rete tra organizzazioni, reso evidente laddove, in tema di rifiuti, si intendeva "agevolare lo scambio delle migliori pratiche in materia di raccolta e trattamento dei rifiuti tra gli Stati membri".

Pertanto proprio la necessità di sviluppare "buone pratiche", sotto il profilo della salvaguardia dell'ambiente, ha spinto l'Unione europea a sviluppare sistemi pubblicitici di etichettatura ecologica e di eco-gestione¹⁷. Al riguardo ci si interroga su come un sistema come quello EMAS, retto su adesioni volontarie e best practices non vincolanti possa incidere in tale cambiamento.

La Commissione europea prova a fornire un'adeguata risposta nel citato "Moving towards a circular economy with EMAS", laddove chiarisce che ci sono cinque ragioni per cui EMAS contribuisce alla transizione verso un'economia circolare:

- è uno strumento per misurare l'efficienza delle risorse;
- garantisce il miglioramento e l'innovazione continua;
- richiede il coinvolgimento dei dipendenti;
- mantiene le organizzazioni un passo avanti rispetto alla legislazione;
- fornisce informazioni trasparenti e credibili a tutte le parti interessate, comprese le autorità, favorendo così la collaborazione e favorendo un'economia circolare.

4. Il superamento dell'esclusività del command and control

Alla luce di quanto esposto è possibile auspicare che il nuovo sistema economico cui si è diretti, possa rappresentare un nuovo sistema il più possibile organico, che superi la centralità del "command and control". Tale auspicio fonda sulle considerazioni

precedentemente rese, dalle quali è possibile ricavare il ruolo ormai assodato che ha assunto l'ambiente, inteso come risorsa piuttosto che come limite alle potenzialità produttive.

Il sistema basato sull'imposizione di standard e sistemi di controllo, spesso insostenibili, non si è rivelato efficace per il conseguimento degli obiettivi prefissati. Ne consegue che si rende necessario l'integrazione con tecniche fondate sulla responsabilizzazione degli operatori e sulla diffusione e valorizzazione costante delle migliori tecniche.

Un sistema, quindi, che non superi, ma si affianchi, al rigido strumento di regolamentazione diretta per instaurare virtuosi comportamenti di miglioramento spontaneo, ai quali corrispondono determinati incentivi, a maggior ragione se tali sistemi hanno carattere pubblicitico. È questa la ragione per cui l'adozione del sistema EMAS da parte delle imprese, e in generale delle organizzazioni, è individuata come presupposto da parte di leggi sempre più numerose per l'ottenimento di benefici¹⁸.

Il nostro ordinamento non è privo di esempi diretti in tale direzione. In primo luogo si cita l'art. 209 del Testo Unico ambientale¹⁹, il quale dispone che "le imprese che risultino registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit [...] possono sostituire tali autorizzazioni con autocertificazione resa alle autorità competenti ...". Del pari, in caso di autorizzazione integrata ambientale, per le installazioni che all'atto del rilascio risultano registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 la durata dell'AIA è fissata in sedici anni.

In conclusione, ad opinione di chi scrive urge un passaggio ulteriore, condividendo quella parte di dottrina orientata a ritenere che l'operatività delle imprese richiede la crescente importanza degli strumenti volontari, rispetto a quelli di "command and control". Con il passaggio, però, da mero strumento alternativo di tutela dell'ambiente, nel contesto della economia tradizionale c.d. "lineare", ad uno dei fondamenti essenziali dell'economia circolare²⁰.

e al Comitato delle regioni del 20 settembre 2011, Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse.

17 A. Benedetti, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in "Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente", n. 1-2/2012.

18 Benedetti A., "Le certificazioni ambientali", in Rossi G. (a cura di) "Diritto dell'ambiente", G. Giappichelli Editore, Torino 2017.

19 Art. 209 (Rinnovo delle autorizzazioni alle imprese in possessori certificazione ambientale) D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

20 P. Fimiani, *Il debito ambientale tra mercato e giurisdizione*, in Lexambiente, 24 marzo 2017. (<http://lexam->

di Antonio Mogavero

GESTIONE

CONCLUSIONI

Benché auspicabile risulta difficile sbilanciarsi in merito a tale evoluzione. Ciò posto a parere di chi scrive si ritiene che le disposizioni del documento alla Decisione della Commissione europea n. 2020/519/Ue, non essendo imposte, bensì invitando le organizzazioni a conformarsi a seguito di una valutazione di fattibilità degli esempi e dell'attuazione delle migliori pratiche, risultano coerenti col quadro prospettato. Al pari il carattere della continuità, che permette alle organizzazioni di migliorare le prestazioni ambientali senza alcun limite temporale, crea un sistema dinamico. Nella medesima direzione si inquadra la figura del verificatore, che non si limita all'analisi ed alla convalida, ma instaura un rapporto con l'organizzazione, invitandola e suggerendole di tenere in considerazione in futuro ulteriori disposizioni.

Del pari si ritiene che al fine di fornire sempre maggiore efficacia ed importanza agli strumenti volontari sia necessario prevederne ulteriori diretti da un lato a garantire sempre il costante aggiornamento e, dall'altro, a colmare le lacune, quali la previsione limitata dei flussi di rifiuti cui si applica e l'esclusione della categoria dei produttori.

LE FILIERE NELLE DIRETTIVE COMUNITARIE

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

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

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

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

Il Master si compone di 16 moduli

ONLINE

DALL'8 ALL'11 GIUGNO 2020

Diretta Webinar

Prima Lezione: 09.00 - 10.30

Seconda Lezione: 11.00 - 12.30

Terza Lezione: 14.30 - 16.00

Quarta Lezione: 16.30 - 18.00

COSTO DEL CORSO:

297 euro (IVA ESCLUSA)

PER INFO CONTATTACI
formazione@ambientelegale.itEMAS: l'adozione delle
"migliori pratiche ambientali"

biente.it/materie/ambiente-in-genero/188-dottrina/188/12899-ambiente-in-genero-il-debito-ambientale-tra-mercato-e-giurisdizione.html).

“Piano di adeguamento discariche”

di **GIACOMO BETTI**

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Con il presente contributo si intende formulare delle osservazioni a margine della sentenza del Cons. di Stato, sez. IV, del 31 gennaio 2020, n. 803.

Con la sentenza in questione i giudici del Consiglio di Stato hanno ritenuto infondato il ricorso del proprietario di una discarica autorizzata precedentemente all'entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2003 e ancora attiva al momento dell'introduzione della disciplina – ovvero priva dell'atto di chiusura – affermando che sussistevano in capo al proprietario/gestore della discarica tutti gli obblighi disposti dal legislatore con il menzionato decreto comprese le garanzie fideiussorie sia per la fase di gestione sia per la fase successiva.

IN SINTESI

- Nell'ipotesi in cui una discarica non sia più attiva ma non sia stata ancora definitivamente chiusa, permangono in capo al titolare dell'autorizzazione gli obblighi relativi alla corretta gestione dell'impianto e quindi al rispetto non solo delle prescrizioni dell'autorizzazione ma di tutta la normativa ambientale in materia di rifiuti, scarichi, acque ed emissioni nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere funzionali ed impiantistiche della discarica;
- le prescrizioni previste in tema di garanzie finanziarie dal D.lgs. n. 36/2003 si applicano anche alle discariche autorizzate antecedentemente ed attive al momento dell'entrata in vigore del decreto stesso;
- in particolare, il D.lgs. n. 36/2003 prevede un obbligo di presentazione di un Piano di Adeguamento per le discariche già attive, che contenga necessariamente le garanzie finanziarie sia per la fase di gestione operativa che per la fase successiva;
- le garanzie finanziarie, ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 36 del 2003 debbono essere prestate per tutto il ciclo di vita della discarica compreso il periodo di chiusura e gestione successiva alla chiusura;
- le garanzie finanziarie hanno la funzione di assicurare che le discariche, in tutto il loro ciclo di vita mantengano i requisiti minimi di sicurezza ambientale previsti dalla legge.

di Giacomo Betti

DISCARICHE

Piano di adeguamento
discariche

1. Premesse

Con la sentenza in commento – Consiglio di Stato n. 803 del 31 gennaio 2020 – i giudici amministrativi hanno ritenuto irrilevante che una discarica sia stata autorizzata antecedentemente all'entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2003 che ha imposto ai gestori l'obbligo di prestare garanzie finanziarie sia per la fase di gestione sia per la fase successiva.

Infatti, la circostanza che la discarica fosse ancora attiva al momento dell'introduzione della nuova disciplina determina l'assoggettamento della gestione della discarica al rispetto delle sopravvenute prescrizioni, ivi comprese quelle sulle garanzie finanziarie da prestare.

Pertanto, dopo aver richiamato la normativa di riferimento, ci si soffermerà sul fatto della vicenda in causa per poi procedere ad analizzare in diritto le motivazioni che hanno spinto i giudici a pronunciare tale provvedimento.

2. La normativa di settore in tema di discariche

La disciplina sulle discariche è trattata al Decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 “Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”, il quale stabilisce i “requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti tesi a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque sotterranee, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica”.

Dunque, gli obiettivi dichiarati dalla normativa sono:

- contenere l'impatto delle discariche sull'ambiente - aria, acqua, suolo e sottosuolo - e i rischi per la salute, durante l'intero “ciclo di vita” delle stesse;
- limitare la quantità e la pericolosità dei rifiuti destinati alla discarica;
- attuare procedure adeguate di gestione e di controllo.

Ciò posto la procedura di chiusura di una discarica, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del D.lgs. n. 36 del 2003 “può essere attuata solo dopo la verifica della conformità della morfologia della discarica e,

in particolare, della capacità di allontanamento delle acque meteoriche, a quella prevista nel progetto di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), tenuto conto di quanto indicato all'articolo 8, comma 1, lettere c) ed e)”.

Pertanto l'impianto può dirsi definitivamente chiuso dal momento in cui l'ente territoriale competente, dopo tutte le valutazioni del caso, comunichi l'approvazione della chiusura.

Invero, anche dopo la definitiva chiusura della discarica, il gestore resta responsabile di una serie di adempimenti quali la manutenzione, la sorveglianza e il controllo dell'impianto stesso per tutto il tempo in cui la discarica può comportare rischi per l'ambiente¹.

Ed invero, l'art. 13 del D.lgs. 36/2003 stabilisce che: “1. Nella gestione e dopo la chiusura della discarica devono essere rispettati i tempi, le modalità, i criteri e le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione e dai piani di gestione operativa, post-operativa e di ripristino ambientale di cui all'articolo 8, comma 1, lettere g), h) e l), nonché le norme in materia di gestione dei rifiuti, di scarichi idrici e tutela delle acque, di emissioni in atmosfera, di rumore, di igiene e salubrità degli ambienti di lavoro, di sicurezza, e prevenzione incendi; deve, inoltre, essere assicurata la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere funzionali ed impiantistiche della discarica.

2. La manutenzione, la sorveglianza e i controlli della discarica devono essere assicurati anche nella fase della gestione successiva alla chiusura, fino a che l'ente territoriale competente accerti che la discarica non comporta rischi per la salute e l'ambiente [...]”.

Va sottolineato che si tratta, di adempimenti, quali il completamento del sistema di raccolta e trattamento delle acque meteoriche, dei pozzi e delle stazioni di monitoraggio, nonché la *prestazione delle garanzie finanziarie*, essenziali ai fini del procedimento di chiusura.

Alla luce di ciò, anche le *garanzie finanziarie*, ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 36 del 2003 debbono essere prestate per tutto il ciclo di vita della discarica (attivazione, gestione operativa, procedure di chiusura e gestione successiva alla chiusura).

Invero la prestazione delle garanzie finanziarie - ivi comprese quelle relative alla fase di post-chiusura - è un presupposto per il rilascio dell'autorizzazione e l'esercizio della discarica², come pure dell'approvazione del piano di adeguamento previsto dalle disposizioni transitorie di cui all'art. 17 del medesimo

1 D.lgs. 36/2003, art. 12, comma 3.

2 D.lgs. n. 36/2003, art. 9, comma 2, lett. d).

DISCARICHE

di Giacomo Betti

decreto³.

Ed infatti, nell'ipotesi in cui una discarica non sia più attiva, ma non ancora definitivamente chiusa, permangono in capo al titolare dell'autorizzazione gli obblighi relativi alla corretta gestione dell'impianto e quindi al rispetto non solo delle prescrizioni dell'autorizzazione, ma di tutta la normativa ambientale in materia di rifiuti, scarichi, acque ed emissioni nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere funzionali ed impiantistiche della discarica⁴.

Va infine ricordato che, secondo l'art. 17, comma 1, del medesimo decreto *“Le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 31 dicembre 2006, i rifiuti per cui sono state autorizzate”*.

Inoltre, lo stesso articolo, al comma 3, stabilisce che *“Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il titolare dell'autorizzazione di cui al comma 1 o, su sua delega, il gestore della discarica, presenta all'autorità competente un piano di adeguamento della discarica alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie di*

cui all'articolo 14”.

Il legislatore ha quindi previsto - in capo ai titolari di discariche autorizzate alla data di entrata in vigore della novella, ossia al 27 marzo 2003 - l'obbligo di presentazione di un piano di adeguamento, che **contenga necessariamente anche le garanzie finanziarie**. Queste ultime, come già evidenziato, hanno la funzione di assicurare che le discariche, in tutto il loro ciclo di vita mantengano i requisiti minimi di sicurezza ambientale previsti dalla legge, ragion per cui le stesse sono parte integrante ed essenziale anche del piano di adeguamento disciplinato dal citato all'art. 17 del D.lgs. n. 36/2003.

3. Il caso di specie

La società ricorrente, gestore di un impianto di discarica⁵ classificato in categoria 1⁶, veniva diffidata dalla Provincia, ai sensi dell'art. 208, comma 13 del D.lgs. 152/2006⁷, ad eseguire una serie di interventi relativi alla discarica in oggetto propedeutici alla procedura di chiusura di cui all'art. 12 del D.lgs. n. 36 del 2003⁸.

3 D.lgs., 36/2003, art. 17 *“Disposizioni transitorie e finali”*, comma 3: *“[...] Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il titolare dell'autorizzazione di cui al comma 1 o, su sua delega, il gestore della discarica, presenta all'autorità competente un piano di adeguamento della discarica alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie di cui all'articolo 14 [...]”*.

4 D.lgs. 36/2003, art. 13; cfr inoltre Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2018, n. 3585.

5 Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 *“Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”*, art. 2 *“Definizioni”* lett. g) *“discarica”: area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno”*.

6 Art. 4.2.2 *“Discariche di prima categoria”* della Deliberazione del Comitato interministeriale 27 luglio 1984 - *Disposizioni per la prima applicazione dell'art. 4 del D.P.R. 915/1992, concernente lo smaltimento dei rifiuti - ora espressamente abrogate (unitamente al DM 11 marzo 1998, n. 141) dall'art. 17 del d.lgs. n. 36/2003: “Sono impianti di stoccaggio nei quali possono essere smaltiti:*

- rifiuti solidi urbani

- rifiuti speciali assimilati agli urbani

- fanghi non tossici e nocivi ai sensi del paragrafo 1.2., stabilizzati e palabili, derivanti dagli impianti di depurazione delle acque di scarico provenienti esclusivamente da insediamenti civili, come definiti alla lettera b) dell'articolo 1-quater della legge 8 ottobre 1976, n. 690, nonché fanghi con caratteristiche analoghe ai precedenti”.

7 Art. 208 *“Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti”*, 13° co. del D.lgs. n. 152/2006: *“13. Ferma restando l'applicazione delle norme sanzionatorie di cui al titolo VI della parte quarta del presente decreto, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:*

a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;

b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;

c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente”.

8 D.lgs. 36/2003, art. 12 *“Procedura di chiusura”* - *“1. La procedura di chiusura della discarica o di una parte di essa e' avviata:*

a) nei casi, alle condizioni e nei termini stabiliti dall'autorizzazione;

di Giacomo Betti

DISCARICHE

Piano di adeguamento
discariche

Avverso tale provvedimento, la società gestore dell'impianto adiva il Tribunale Amministrativo Regionale competente, sostenendo che la richiesta di prestazione delle garanzie finanziarie fosse in contrasto con la determinazione della Provincia, secondo la quale, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 67 del 2014 e nelle more della fissazione da parte dello Stato dei criteri per la determinazione delle garanzie finanziarie ai sensi dell'art. 195, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006, "non è possibile richiedere al gestore della discarica la prestazione delle garanzie finanziarie relative alle fasi di gestione e post-gestione".

La ricorrente sosteneva altresì l'irragionevolezza di una richiesta di adeguamento *ex post* delle garanzie finanziarie per la fase di gestione di una discarica, come quella in oggetto, i cui conferimenti erano da tempo cessati.

Il TAR adito dichiarava il ricorso infondato.

La società, rimasta soccombente, portava la vicenda innanzi al Consiglio di Stato, ribadendo che dopo la pronuncia della Corte Costituzionale n. 67 del 2 aprile 2014⁹ non sarebbe più possibile chiedere al gestore di una discarica la prestazione delle garanzie

finanziarie.

Sarebbe stata comunque irragionevole una richiesta di adeguamento *ex post* delle garanzie finanziarie, in relazione ad una discarica in cui i conferimenti erano cessati da più di otto anni, senza indicare i mezzi attraverso cui il gestore poteva farvi fronte.

3.1. Le motivazioni del Consiglio di Stato

Ciò posto, in primo luogo, il Collegio rileva che la discarica fosse stata aperta nel 1991, sicché si sono susseguiti, nel corso del tempo, distinti provvedimenti di autorizzazione, che hanno approvato il Piano di adeguamento ai sensi del D.lgs. n. 36 del 2003, autorizzando la prosecuzione transitoria dell'esercizio sino al 2006.

Si sottolinea poi che, sebbene i conferimenti nella discarica fossero definitivamente cessati a partire dal 31 gennaio 2017, all'epoca dei fatti non era ancora intervenuto il provvedimento di chiusura dell'impianto.

Nel caso di specie, la richiesta di prestazione delle garanzie finanziarie non è quindi riconducibile ad una determinazione, di natura discrezionale, della

b) nei casi in cui il gestore richiede ed ottiene apposita autorizzazione della regione competente per territorio;

c) sulla base di specifico provvedimento conseguente a gravi motivi, tali da provocare danni all'ambiente e alla salute, ad iniziativa dell'Ente competente per territorio.

2. La procedura di chiusura della discarica può essere attuata solo dopo la verifica della conformità della morfologia della discarica e, in particolare, della capacità di allontanamento delle acque meteoriche, a quella prevista nel progetto di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), tenuto conto di quanto indicato all'articolo 8, comma 1, lettere c) ed e). 3. La discarica, o una parte della stessa, è considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione, di cui all'articolo 10, ha eseguito un'ispezione finale sul sito, ha valutato tutte le relazioni presentate dal gestore ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera l), e comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura. L'esito dell'ispezione non comporta, in alcun caso, una minore responsabilità per il gestore relativamente alle condizioni stabilite dall'autorizzazione. Anche dopo la chiusura definitiva della discarica, il gestore è responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase di gestione post-operativa per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l'ambiente".

9 Corte Costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67 È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., l'art. 22, comma 2, della l.reg. Puglia 28 dicembre 2006, n. 39 in base al quale "La Regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento". La disposizione impugnata, che va ricondotta nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale, si pone in contrasto con la ricordata norma costituzionale e con l'art. 195, comma 2, lett. g), del D.lgs. n. 152 del 2006, evocato a parametro dal rimettente, che, nel disciplinare le garanzie finanziarie da prestarsi in favore della Regione per la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, interviene in ambito materiale funzionalmente connesso a garantire livelli adeguati e non ridicibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale. Contrariamente a quanto dedotto dalla Regione Puglia, non può riconoscersi alcuna potestà legislativa regionale "in subiecta materia" neppure sulla base del presunto carattere transitorio della disciplina dettata dalla Regione in ragione dell'inadempienza dello Stato circa l'individuazione dei criteri generali ai fini della determinazione delle garanzie finanziarie, poiché tale compito spetta ad esso in via esclusiva. Questa competenza, inoltre, si estende anche ai gestori delle discariche, nonostante la tesi contraria della Regione basata sulla considerazione che questi ultimi non sono più tenuti ad iscriversi all'Albo nazionale dei gestori ambientali in quanto la ratio della norma evocata a parametro è chiaramente individuabile nell'esigenza di assicurare l'uniformità nella determinazione delle garanzie finanziarie che devono fornire tutti i gestori, a prescindere dall'obbligo di iscrizione all'Albo. Va affermata, in ogni caso, l'opportunità che lo Stato provveda sollecitamente a definire i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie dovute dai gestori degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, secondo il disposto del più volte richiamato art. 195, comma 2, lettera g), del D.lgs. n. 152 del 2006".

DISCARICHE

di *Giacomo Betti*

Provincia ma è una conseguenza derivante *ex lege* dall'intervenuta approvazione del Piano di adeguamento della discarica così come disciplinato al D.lgs. n. 36 del 2003.

Inoltre, per nulla incide su tale obbligo, la sentenza della Corte costituzionale n. 67 del 2 aprile 2014, citata dai ricorrenti, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 comma 2 della Regione Puglia n. 39/2006, con il quale era stabilito che *“la Regione provvede entro trenta giorni, in via transitoria, alla determinazione delle garanzie finanziarie per la gestione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti mediante adozione di apposito regolamento”*.

Invero, i giudici costituzionali, si sono limitati a rilevare che, secondo l'art. 195, comma 2, lett. g), del D.lgs. n. 152/2006, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni.

L'intervento della Corte non ha quindi eliso l'obbligo di prestazione delle garanzie, previsto dalla normativa in precedenza esaminata come *condicio sine qua non* per l'attivazione, gestione e chiusura della discarica.

Alla luce delle norme richiamate si evince che la fonte primaria è chiara nel richiedere la prestazione delle garanzie, anche per la fase di post chiusura, all'atto dell'autorizzazione della discarica, ovvero in occasione dell'approvazione del piano di adeguamento al D.lgs. n. 36/2003.

Tale adempimento non può essere quindi posticipato a discrezione del gestore, né risultare condizionato dalle sue scelte imprenditoriali, tantomeno quando queste ultime si concretizzano, di fatto, nell'inadempimento di attività propedeutiche alla corretta chiusura della discarica.

* * *

CONCLUSIONI

Dal complesso delle disposizioni analizzate si evince che tutte le discariche ancora attive al momento dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2003 sono soggette alla prestazione delle garanzie finanziarie.

Queste, svolgono la fondamentale funzione di assicurare che gli impianti, in tutto il loro ciclo di vita mantengano i requisiti minimi di sicurezza ambientale previsti dalla legge, ragion per cui le stesse sono parte integrante ed essenziale anche del piano di adeguamento disciplinato dalle normative richiamate.

Ed invero la circostanza che la discarica di cui trattasi fosse in attività alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2003 la fa indiscutibilmente rientrare tra quelle per cui è obbligatoriamente prevista la presentazione del Piano di Adeguamento, nonché fra quelle per le quali – qualsiasi sia l'esito del procedimento di approvazione del Piano stesso – sussiste l'obbligo di rispettare tutte le prescrizioni previste dal menzionato decreto.

Pertanto, spettava al gestore della discarica – ancora attiva al momento dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2003 – disporre le opportune garanzie finanziarie nei termini e modi indicati dal legislatore.

2.

SOMMARIO

- 2.4. I principi del diritto ambientale: dalle origini nel diritto comunitario al recepimento nell'ordinamento nazionale
di *Greta Catini* 232
- 2.5. La corretta classificazione: sulla delimitazione del sottoprodotto
di *Giulia Todini*..... 239

“ I principi del diritto ambientale: dalle origini nel diritto comunitario al recepimento nell’ordinamento nazionale ”

di GRETA CATINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

I principi generali del diritto ambientale, come il principio della prevenzione dei rifiuti o il principio del “*chi inquina paga*”, oggi sono sanciti nel D. Lgs. 152 del 2006 (TUA).

Ma come sono entrati a far parte del nostro ordinamento giuridico?

Se è vero, infatti, che a livello nazionale, il TUA rappresenta la fonte principale del diritto ambientale, è anche vero che lo stesso, si inserisce in un quadro normativo ben più ampio (internazionale ed europeo).

In particolare, nel corso degli anni, la legislazione comunitaria ha riconosciuto una sempre maggiore rilevanza alla materia ambientale provvedendo a disciplinarla mediante Regolamenti e Direttive ai quali gli Stati Membri si sono dovuti adeguare.

Ebbene, è proprio dalla continua interazione fra i suddetti sistemi giuridici (europeo e nazionale) che sono sorti quelli che oggi sono i principi fondamentali del diritto ambientale italiano e di cui il principio del “*chi inquina paga*” rappresenta solo l’ultimo scalino di una lunga gerarchia...

IN SINTESI

- I principi generali del diritto ambientale si affermano inizialmente nell’ambito di accordi e convenzioni internazionali quando ancora non esisteva un vero e proprio “*diritto ambientale*”;
- dal contesto internazionale, i principi fanno il proprio ingresso nell’ordinamento comunitario fino a trovare riconoscimento all’interno dei Trattati europei;
- il consolidamento dei principi ambientali nella legislazione comunitaria e nei Trattati comporta l’ingresso degli stessi nell’ordinamento giuridico italiano;
- i principi generali, ad oggi, sono parte integrante del diritto ambientale italiano e trovano la propria fonte normativa nel D. Lgs. n.152/2006 (TUA).

di Greta Catini

PRINCIPI

I principi del diritto ambientale, sebbene oggi trovino la propria consacrazione all'interno del D. Lgs. 152 del 2006 (TUA), sono in realtà principi di derivazione sovranazionale, la cui origine si può far risalire alla seconda metà del secolo scorso quando la materia ambientale veniva affrontata a livello internazionale mediante accordi e trattati per la risoluzione di singole problematiche di settore¹.

Successivamente la tutela dell'ambiente ha trovato il proprio riconoscimento nell'ordinamento comunitario, sotto forma di norme codificate e precisamente all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che dedica alla materia il Titolo XX (artt. 191 – 193) fissandone obiettivi e principi ed in particolare all'art. 191 (ex art. 174 del TCE) ove si prevede che: *“La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici”*.

Il Legislatore comunitario, inoltre, nel corso degli anni, è intervenuto con diversi atti legislativi² a disciplinare il settore.

A tal proposito non si può non menzionare la direttiva n. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale o i regolamenti c.d. REACH³ e CLP⁴.

In particolare, fra i provvedimenti che hanno rielaborato la normativa ambientale a livello comunitario, emergono le direttive sui rifiuti⁵, fra cui la principale (Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti), da ultimo modificate dalle direttive del c.d. *“pacchetto economia circolare”* entrate in vigore nel luglio 2018.

Ebbene, nell'ambito di tali provvedimenti, hanno trovato affermazione i principi generali del diritto ambientale come il **principio di prevenzione dei rifiuti**, **principio di precauzione e azione preventiva**, l'assioma *“chi inquina paga”*, nonché i più generali principi di **sussidiarietà e leale collaborazione**, di **integrazione, sviluppo sostenibile e di informazione**, che in recepimento delle norme europee, sono entrati a far parte del nostro ordinamento giuridico.

Tale affermazione è testualmente confermata dalla formulazione dell'art. 3-bis (*principi sulla produzione del diritto ambientale*) del TUA ai sensi del quale: *“I principi posti dalla presente Parte prima e dagli articoli seguenti costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117, commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario. I principi previsti dalla presente Parte Prima costituiscono regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente [...]”*.

1 Si pensi, ad esempio, alla *Convenzione di Stoccolma* del 1972 convocata dall'Assemblea generale dell'ONU alla luce della sempre più insistente attenzione dell'opinione pubblica nei confronti dell'inquinamento ambientale e nella quale venivano affermati principi di cooperazione da parte degli Stati a tutela dell'ambiente circostante attraverso la stigmatizzazione di principi - quali il *divieto di inquinamento transfrontaliero* - a vocazione universale o, ancora, al *Protocollo di Kyoto* del 1997, primo esempio di trattato globale legalmente vincolante volto a contrastare il riscaldamento climatico attraverso la riduzione dei gas che contribuiscono a generare il c.d. effetto serra. Per un approfondimento sul punto si veda G. Todini, *“Le fonti del diritto ambientale”* in *Ambiente Legale Digesta* n. 2 Marzo-Aprile 2019.

2 Per quanto riguarda le fonti comunitarie si precisa che i Trattati rappresentano una fonte primaria del diritto dell'Unione Europea e, pertanto, godono di una particolare copertura costituzionale nel nostro ordinamento giuridico (art. 11 Cost.) per cui prevalgono sulle norme interne, sebbene non possano mai impattare sui principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o sui diritti inalienabili della persona umana (Corte Costituzionale sent. 183 del 1973 c.d. teoria dei *“controlimiti”*).

I Regolamenti e le Direttive, invece, sono fonti di diritto derivato dell'Unione Europea e i primi hanno una portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici nazionali, le seconde sono indirizzate solo agli stati membri e non sono obbligatorie in tutti i loro elementi, in quanto vincolano i destinatari solo riguardo al risultato da raggiungere, lasciando alla loro discrezione la scelta dei mezzi e della forma e devono essere recepite con un atto legislativo interno, sebbene alcune abbiano una efficacia diretta (direttive c.s. *self executing*).

3 Regolamento 1907/2006/CE *concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)*.

4 Regolamento 1272/2008/CE *relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (CLP)*.

5 Direttive: 1994/62/CE in materia di rifiuti di imballaggi, 1999/31/CE sulle discariche, 2000/53/CE sui veicoli fuori uso, 2006/66/CE rifiuti di pile e accumulatori, 2012/29/UE rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche c.d. RAEE.

PRINCIPI

di Greta Catini

2. Il principio di prevenzione dei rifiuti

Il *principio della prevenzione dei rifiuti* impone che vengano adottate delle misure anticipatorie volte ad eliminare o, quanto meno, a ridurre la produzione di rifiuti, ponendosi in tal modo al vertice di quella che è la “*gerarchia nella gestione dei rifiuti*”⁶ nella quale, la prevenzione, è seguita dalle successive fasi della preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, ad esempio recupero di energia, e smaltimento.

Tale principio trova la propria fonte normativa nella Direttiva 2008/98/CE mediante la quale il diritto ambientale, ha subito un’inversione di rotta rispetto al passato, instaurandosi una logica fortemente ispirata all’azione preventiva.

Ed invero, mentre l’assetto normativo precedente alla direttiva 2008/98/CE (che ha abrogato la direttiva 2006/12/CE) era rivolto principalmente alla “*gestione del rifiuto*” dando quasi per scontato la presenza dello stesso come prodotto necessario e non eliminabile nella società contemporanea, l’approccio dato dalla direttiva del 2008 è stato destinato fin da subito ad evitare o ridurre la produzione del rifiuto⁷. Tale scopo di prevenzione dei rifiuti previsto nella Direttiva del 2008, è stato ancor più accentuato con le modifiche apportate dalla Direttiva 2018/851/UE facente parte del c.d. “*pacchetto economia circolare*” la quale ha profondamente rimodulato l’impianto normativo sotteso a tale principio.

In particolare, con la direttiva 2018/851/UE, è stato modificato l’art. 9 (*prevenzione dei rifiuti*) che, a seguito di tale novella normativa prevede l’obbligo per gli Stati membri di adottare misure volte ad evitare la produzione di rifiuti⁸.

Conseguentemente sono stati modificati anche gli altri articoli della Direttiva del 2008 relativi al concetto di prevenzione dei rifiuti come l’art. 29 (*programmi di prevenzione dei rifiuti*) nel quale, fra le altre modifiche, è stato disposto che gli Stati Membri adottino programmi specifici di prevenzione dei rifiuti alimentari nell’ambito dei propri programmi di prevenzione dei rifiuti.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, appare evidente che il concetto della prevenzione dei rifiuti, a seguito delle direttive del 2018, abbia assunto un ruolo centrale nella normativa ambientale europea e che, pertanto, tale centralità non potrà essere disattesa nel futuro decreto di recepimento della Direttiva

2018/581/UE, che si ricorda dovrà essere emanato entro il prossimo 5 luglio 2020.

3. I principi ex art. 3-ter del TUA: precauzione, azione preventiva, correzione e “chi inquina paga”

I principi di precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte e del “*chi inquina paga*” sono disciplinati unitariamente dal TUA che all’art. 3-ter (*principio dell’azione ambientale*) dispone: “*La tutela dell’ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell’azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell’articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale*”.

La suddetta norma, pertanto, come avviene per la “*gerarchia nella gestione dei rifiuti*”, vuole imporre un ordine secondo il quale impostare le proprie azioni, al fine di scegliere l’opzione migliore per l’ambiente che, ovviamente, è la precauzione, per poi arrivare all’ipotesi peggiore in cui l’ambiente ha risentito delle azioni umane e si deve ricorrere a ripagare i danni (*chi inquina paga*).

3.1. Il principio di precauzione

Quando, nel periodo a cavallo fra gli anni ’80 e ’90 del secolo scorso, l’uomo ha preso coscienza dei danni irreversibili causati all’ambiente dalle proprie attività ed in particolare dallo sviluppo industriale, si è cominciato ad affermare quello che qualche tempo dopo sarebbe stato consacrato come uno dei principi fondamentali del diritto ambientale, ovvero il **principio di precauzione**.

Il principio di precauzione, invero, prende le mosse dall’idea che, per evitare il più possibile dei danni irrimediabili per l’ambiente, si devono adottare tutte le misure preventive necessarie ad evitare la realizzazione degli stessi, a prescindere da una **certezza scientifica** che tali danni si verifichino o meno: della serie **prevenire è meglio che curare**.

6 La gerarchia nella gestione dei rifiuti prevede le seguenti fasi: prevenzione, e trova la propria fonte normativa, a livello europeo nella Direttiva 2008/98/CE all’articolo 4 (*gerarchia dei rifiuti*) e a livello nazionale nell’art. 179 (*criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*).

7 Cfr. F. De Leonardis “*Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*” in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n.2/2011.

8 Per l’elencazione specifica delle misure si rinvia alla norma in commento.

di Greta Catini

PRINCIPI

Tale principio, pertanto, è stato generalmente assunto quale **parametro di gestione del rischio di danni** gravi a beni fondamentali come l'ambiente e la salute, in virtù del quale prevedere procedure, autorizzazioni, limiti e prescrizioni accomunati dallo scopo di contenere i rischi anche se incerti.

Il principio di precauzione, anch'esso di matrice internazionale e comunitaria⁹ ha trovato riconoscimento nel diritto positivo italiano e nello specifico, oltre che nel sopra citato art. 3-ter del TUA, nell'art. 301 (*attuazione del principio di precauzione*) al cui comma 1 si prevede che: *“In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione”*.

La norma, inoltre, continua affermando che il rischio di cui al comma 1 deve poter essere individuato a seguito di una **preliminare valutazione scientifica obiettiva** e che quando tale rischio emerge, l'operatore interessato deve informarne le autorità competenti ed il Prefetto che entro 24 ore deve avvisare il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare al fine di consentire a questo ultimo di adottare in qualsiasi momento **misure di prevenzione**, ai sensi dell'articolo 304, che risultino:

- a) **proporzionali** rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere;
- b) **non discriminatorie** nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate;
- c) **basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri**;
- d) **aggiornabili** alla luce di nuovi dati scientifici.

L'ambito di applicazione di tale principio, pertanto,

è costituito da tutte quelle situazioni in cui risulta possibile prevedere dei pericoli potenziali, pur in assenza di consolidate evidenze scientifiche, tanto da giustificare l'adozione di misure di prevenzione¹⁰ che, in ogni caso, non possono sfociare in azioni arbitrarie tanto che il Legislatore italiano ha ribadito che le **misure da adottare in via preventiva** ai sensi del successivo art. 304¹¹ devono essere **proporzionali, non discriminatorie, basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri, aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici**.

* * *

3.2. Il principio di azione preventiva

Il principio di precauzione sopra descritto, non si deve confondere con il **principio di azione preventiva** in quanto, sebbene strettamente connessi, rappresentano due concetti del tutto diversi.

La sovrapposizione fra i due principi, invero, è stata più volte avanzata in dottrina¹² non solo per la somiglianza e l'uso indifferente, nella normativa internazionale e comunitaria, dei due termini per situazioni del tutto simili, ma anche perché l'idea di eseguire un'azione preventiva, che consente di prefigurare ed evitare un danno, di per sé è facilmente confondibile con il concetto di **precauzione**.

Tuttavia alla base dei due principi in commento, vi sono presupposti del tutto diversi, il **principio di azione preventiva**, invero, anch'esso elencato nei principi alla base del diritto ambientale italiano all'art. 3-ter (*principio dell'azione ambientale*) del TUA, prevede sempre l'adozione di misure volte a prevenire eventi nocivi per l'ambiente, rappresentando quindi una forma di tutela nonché la fonte di ispirazione per la sottoposizione a regime autorizzatorio delle principali attività a rilevanza ambientale¹³.

9 In merito all'affermazione del principio di precauzione nel diritto comunitario si ricorda la sentenza del Tribunale di I grado (seconda sezione ampliata) delle Comunità Europee del 26 novembre 2002 – *Artegoda*, Cause riunite T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, ove al punto 184, si legge che: “[...] il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici. Infatti, essendo le istituzioni comunitarie responsabili, in tutti i loro ambiti d'azione, della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, il principio di precauzione può essere considerato come un principio autonomo che discende dalle menzionate disposizioni del Trattato”.

10 Cfr. T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, 20 gennaio 2012, n. 663 ove si afferma che: *“L'esigenza di tutela della salute umana diventa imperativa già in presenza di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati, atteso che la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato UE. L'applicazione del principio di precauzione comporta che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali”*.

11 Art. 304 (*azione di prevenzione*) comma 1 TUA: *“1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza”*.

12 Cfr. F. De Leonardi *“Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti”*, cit.

13 Cfr. F. De Leonardi *“Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti”*, cit.

PRINCIPI

di Greta Catini

Tra le applicazioni pratiche del principio dell'azione preventiva, infatti, rientrano senza dubbio l'istituto della valutazione di impatto ambientale (VIA), attraverso cui si intende prevenire gli eventuali danni che potrebbero derivare da progetti od opere suscettibili di avere conseguenze sull'ambiente, anticipando i loro effetti e autorizzando soltanto ciò che produce conseguenze conoscibili ed accettabili e l'istituto della valutazione ambientale strategica (VAS), prescritta per i piani o programmi che possono avere un impatto sull'ambiente e mediante la quale si intende indagare le implicazioni pregiudizievoli all'ambiente connesse con il piano o programma¹⁴.

Dal punto di vista pratico vi rientra, inoltre, anche l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) finalizzata ad autorizzare installazioni che rispettino determinate misure di prevenzione¹⁵.

Tuttavia tale principio, tornando alla disamina teorica, a differenza di quanto detto per il principio di precauzione, si lega a presupposti di **applicabilità di certezza scientifica**, ovvero si riferisce a **rischi già individuati, oggettivi e provati** e non a rischi ipotetici e di cui non si ha conoscenza certa come per la precauzione.

In questo senso, quindi, la mera potenzialità del danno integra il *discrimen* tra il principio di precauzione ed il principio di azione preventiva che implica quale presupposto applicativo, la certezza del danno.

In tale ottica, pertanto, il principio di precauzione anticipa ancora di più la soglia di tutela data dal principio di azione preventiva, ad un livello in cui i rischi sono ancora solo potenziali, confermandosi in tal senso il suo ruolo di strumento di gestione del rischio.

3.3. I principi di correzione alla fonte e del “chi inquina paga”

Al termine della scala di principi previsti dall'art. 3-ter del TUA, in linea con lo scopo per cui l'azione ambientale deve essere dapprima orientata a prevenire conseguenze negative per l'ambiente per poi

eventualmente rimediarsi, si trovano i **principi di correzione alla fonte**, dei danni causati all'ambiente e il principio del “*chi inquina paga*”.

Il **principio di correzione alla fonte**, invero, prevede testualmente la rimozione dei danni che si sono verificati intervenendo direttamente alle fonti produttive dell'inquinamento e l'applicazione pratica di tale principio, è rinvenibile in diverse norme del TUA come in quelle relative alla **bonifica dei siti inquinati** e di **messaggio in sicurezza** di cui agli artt. 239 e ss. del TUA.

Il **principio di correzione alla fonte**, inoltre, è stato interpretato dalla dottrina anche in chiave preventiva, laddove, ad esempio, le norme di protezione ambientale che introducono *standard* per la fabbricazione di certi prodotti, come gli autoveicoli, si pongono come norme di prevenzione che intervengono sulle fonti degli inquinamenti, al pari di tutte le norme di tutela dell'ambiente basate sulla fissazione di limiti di emissione o ancora, sempre in tema di autoveicoli, in caso di norme che permettono di vietarne o limitarne la circolazione non perché siano state superate determinate soglie di concentrazione di sostanze inquinanti nell'aria, bensì, per l'ap-punto, a scopo preventivo¹⁶.

Il principio del “*chi inquina paga*”, invece, si pone in un momento ancora successivo rispetto alla correzione dei danni e prevede che chiunque produca un danno all'ambiente è tenuto a pagarne le spese per la rimozione degli effetti e a risarcire i danni in favore della collettività.

La *ratio*, ovviamente, è quella di far ricadere i costi di un'attività inquinante in capo a colui che l'ha posta in essere in modo tale da costituire un deterrente all'esercizio di azioni potenzialmente dannose per l'ambiente.

Il principio in commento, è riportato in diversi articoli del TUA applicato ai casi specifici.

Ci si riferisce, ad esempio, all'art. 154 in materia di *tariffa del servizio idrico integrato* o all'art. 155¹⁷ relativo alla *tariffa del servizio di fognatura e depurazione*.

14 Per un approfondimento sul punto si veda M. De Gregorio, “*Poteri autorizzatori e poteri di controllo della pubblica amministrazione. Profili generali e di tutela dell'ambiente*”, in *Manuale e Linee Guida ISPRA* 160/2017.

15 “*Il procedimento di autorizzazione integrata ambientale, insieme a quelli di valutazione ambientale “paiono essere diretta espressione del principio dell'azione preventiva e sono pertanto collocati, del tutto coerentemente, al centro delle politiche pubbliche, comunitarie nazionali, di tutela dell'ambiente*”, cfr. FERRARA R., *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amministrativo*, n. 6/2009.

16 Per un approfondimento sul punto si veda M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1-2 del 2012.

17 Art. 155 (*tariffa del servizio di fognatura e depurazione*) comma 5 del TUA ai sensi del quale: “*Per le utenze industriali la quota tariffaria di cui al presente articolo è determinata sulla base della qualità e della quantità delle acque reflue scaricate e sulla base del principio «chi inquina paga»*. È fatta salva la possibilità di determinare una quota tariffaria ridotta per le utenze che provvedono direttamente alla depurazione e che utilizzano la pubblica fognatura, sempre che i relativi sistemi di depurazione abbiano ricevuto specifica approvazione da parte dell'ente di governo dell'ambito”.

di Greta Catini

PRINCIPI

Il riferimento al principio del “*chi inquina paga*” inoltre si rinviene nell’art. 178 (*principi*) del TUA nel quale viene specificato che: “*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*”. Ma in particolare è l’articolo 239 (*principi e campo di applicazione*) già sopra citato in riferimento al principio della correzione, che dispone che: “*Il presente titolo (titolo V) disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l’eliminazione delle sorgenti dell’inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitarie, con particolare riferimento al principio «chi inquina paga»*”.

Attraverso l’introduzione del principio del “*chi inquina paga*”, invero, si è inteso garantire il finanziamento delle misure necessarie ad evitare o ridurre l’inquinamento, imputando ai soggetti inquinatori i costi delle stesse, che altrimenti ricadrebbero sulla collettività, nonché contribuire alla prevenzione degli inquinamenti, inducendo gli inquinatori a ridurli, utilizzando tecnologie meno dannose per l’ambiente e ricorrendo ad una corretta gestione delle risorse naturali¹⁸.

In tal senso, infatti, anche in relazione al “*chi inquina paga*” è stata avanzata la teoria per cui tale concetto non debba essere inteso solo in chiave riparatoria o sanzionatoria (come appunto è per le norme sulle bonifiche o di risarcimento del danno ambientale) ma anche in ottica preventiva¹⁹.

Il suddetto principio, infatti, intende sottolineare che le misure di prevenzione e, in un secondo momento, quelle riparatorie, impongono dei costi che devono essere sostenuti da coloro che sfruttano le risorse naturali e provocano l’inquinamento.

Lo scopo, pertanto, è quello di disincentivare le attività e i comportamenti incidenti in maniera negativa sull’ambiente e di incentivare, invece, le condotte e le

scelte virtuose quali, ad esempio, la scelta di un’impresa di investire in tecnologie pulite, oppure di puntare sull’energia da fonti rinnovabili.

Scopo chiaramente in linea con la nuova ideologia dell’economia circolare affermatasi con le direttive del 2018 e a sostegno della quale emerge, quindi, anche il principio del “*chi inquina paga*”.

* * *

4. L’integrazione e lo sviluppo sostenibile, la sussidiarietà e il diritto all’informazione

Fra i principi generali del diritto ambientale, un breve cenno deve essere fatto anche ai principi dello sviluppo sostenibile, della sussidiarietà e leale collaborazione e del diritto all’informazione i quali a differenza di quanto visto per la gestione dei rifiuti e per l’azione ambientale, non si collocano all’interno di una gerarchia di principi ma sono principi ancor più generali a sostegno dell’intero diritto dell’ambiente.

• il principio dell’integrazione e dello sviluppo sostenibile

Il principio dell’integrazione fa riferimento al carattere trasversale del diritto ambientale per cui ogni intervento normativo, ogni azione amministrativa, ogni settore produttivo deve tenere in considerazione, quale interesse primario la tutela dell’ambiente. Tale principio trova la propria affermazione nell’art. 11 del TFUE (ex art. 6 TCE) ai sensi del quale: “*Le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*” e che, pertanto, lo ricollega direttamente al principio dello sviluppo sostenibile.

A sua volta, il principio dello sviluppo sostenibile è disciplinato all’art. 3-*quater* del TUA e sancisce che ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del Codice Ambientale non debba compromettere la qualità della vita e la possibilità delle generazioni future.

Tale monito è rivolto espressamente anche all’attività delle P.A. che, in qualsiasi procedimento amministrativo che comporti il bilanciamento di istanze e interessi pubblici e privati contrapposti, deve tutelare l’interesse alla tutela ambientale come interesse primario, rivelando in tal senso il principio dello sviluppo sostenibile, come limite interno all’azione amministrativa.

18 M. De Gregorio, “*Poteri autorizzatori e poteri di controllo della pubblica amministrazione. Profili generali e di tutela dell’ambiente*”, cit.

19 M. Renna, *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 1-2 del 2012.

PRINCIPI

di Greta Catini

- **il principio della sussidiarietà e leale collaborazione**

In virtù del principio di sussidiarietà e leale collaborazione, ex art. 3-*quinquies* del TUA, le Regioni e le Province autonome, possono emanare norme di tutela dell'ambiente ancor più restrittive di quelle previste dal TUA che detta le condizioni minime ed essenziali, purché tali misure non siano del tutto arbitrarie e discriminatorie, emergendo in tale aspetto il **principio della collaborazione**.

Lo Stato a sua volta interviene laddove gli obiettivi non possono essere raggiunti dagli organi di governo inferiori o non siano stati realizzati, esprimendosi in questo intervento il principio di **sussidiarietà**.

Alla luce di tali principi, quindi, i compiti di gestione delle amministrazioni sono affidati agli enti più vicini alle comunità interessate e ogni ente superiore esercita solo le funzioni che gli altri enti a lui sottordinati non sono in grado di esercitare in modo efficiente e le amministrazioni collaborano per la cura degli interessi pubblici²⁰.

- **il principio di accesso alle informazioni ambientali**

Il principio di accesso alle informazioni ambientali prevede che chiunque, anche senza dimostrare un interesse giuridicamente rilevante può chiedere di

accedere alle informazioni riguardanti l'ambiente e il paesaggio nel territorio nazionale, in aderenza alle norme sull'accesso contemplate nella L. 241 del 1990, nella Convenzione di Aarhus del 1998²¹ e, in particolare, nel D. Lgs. 195 del 2005 di attuazione alla Direttiva 2003/4/CE.

Tale ultimo decreto, invero, ha stabilito le modalità, i termini, le condizioni e le modalità di esercizio del diritto e all'art. 3 (*accesso all'informazione ambientale su richiesta*) prevede che l'autorità pubblica debba rendere disponibile l'informazione ambientale²² a chiunque senza che il richiedente debba dimostrare il proprio interesse.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali così come disciplinato dal decreto del 2005 è stato recepito ed inserito fra i principi generali del diritto ambientale all'art. 3-*sexies* del TUA a dimostrazione della rilevanza dello stesso e della garanzia accordata a tutti rispetto alla possibilità di accedere a tali informazioni.

20 Cfr. Consiglio di Stato, Sentenza del 23 dicembre 2010, n. 9375 per cui: "In base alla giurisprudenza costituzionale il rapporto fra la legislazione nazionale e quella regionale in materia ambientale è nel senso che le regioni debbono rispettare la normativa statale, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati, sicché la disciplina nazionale rappresenta il livello adeguato uniforme e non riducibile".

21 "Tale principio non è esplicitato nei trattati europei. Tuttavia, leggendo la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo e la Convenzione di Aarhus del 1998, alla quale ha aderito pure la Comunità Europea e che è dedicata, in particolare, all'accesso alle informazioni e alla partecipazione del pubblico ai procedimenti in materia ambientale, si ricava che, nonostante la sua omessa formulazione nei trattati comunitari, anche il principio di informazione deve essere incluso nel novero dei principi del diritto ambientale europeo", M.Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1-2 del 2012.

22 Art. 2 (definizioni) D. Lgs. 195 del 2005 comma 1 lett.a): "a) «informazione ambientale»: qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:

1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi;

2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1);

3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;

4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;

5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3);

6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3).

“ La corretta classificazione: sulla delimitazione del sottoprodotto ”

di GIULIA TODINI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Tema centrale della disciplina sui rifiuti è il sottoprodotto. Questo perché il concetto di sottoprodotto è oggetto di continue incertezze applicative dovute alla difficile delimitazione che ne da la normativa.

Ed invero, i presupposti di applicazione del sottoprodotto partendo da una distinzione con il rifiuto passano attraverso il rispetto di determinate condizioni fissate dall'art. 184-bis del D. Lgs. n. 152/2006, attese le quali il produttore potrà riutilizzare anche quegli scarti - posto che non se ne disfi, non abbia l'intenzione di disfarsi né l'obbligo di disfarsene - e potrà procedere a riutilizzarli come materie prime.

Tale possibilità, che rappresenta un'indubbia agevolazione nella gestione dei residui che verrebbero esclusi *ab origine* dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti e quindi dai relativi adempimenti (niente autorizzazioni, niente FIR, niente registri di carico e scarico), non è certamente di facile applicazione alla luce della necessaria interpretazione delle condizioni cui è rimessa.

IN SINTESI

- Il concetto di sottoprodotto muove le sue radici in ambito europeo sia a livello di normativa, in particolare con la Direttiva 98/2008/CE, che in diversi interventi giurisprudenziali;
- nel panorama italiano l'espressione di tale concetto è racchiusa nell'art. 184-bis del D. Lgs. n. 152/2006 il quale ne ha individuato le condizioni di applicabilità;
- la delimitazione delle suddette condizioni fissate dal legislatore nazionale non è di pronta individuazione e lascia spazio a diverse interpretazioni dottrinarie e giurisprudenziali;
- pertanto, se ne analizzeranno i maggiori aspetti al fine di fornire agli operatori del settore ulteriori criteri interpretativi per affermare la sussistenza delle condizioni fissate dal testo unico ambientale.

La corretta classificazione: sulla delimitazione del sottoprodotto

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Todini

1. Introduzione storica e normativa

La nozione di sottoprodotto ha origine comunitaria e viene introdotta dalla Corte europea di Giustizia che, in ripetute sentenze¹, ne ha tracciato un quadro definitorio.

Nella nota sentenza Palin Granit Oy del 18 aprile del 2002² la Corte ha stabilito, infatti, che *“un materiale o una materia prima che deriva da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di disfarsi [...] ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari”*³.

Tuttavia, è solo con la Direttiva 98/2008/CE che tale nozione trova il suo definitivo ingresso normativo nell'ordinamento comunitario.

All'art. 5 la medesima stabilisce che: *“Una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo può non essere considerato rifiuto ai sensi dell'articolo 3, punto 1, bensì sottoprodotto soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:*

- a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;
- b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e
- 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”.

La norma comunitaria, pertanto, fissa le condizioni che, invero, erano già state stabilite dalla giurisprudenza, prevedendo la non applicabilità della norma-

tiva sui rifiuti a quelle sostanze od oggetti che rispettino in via cumulativa le sopra citate condizioni.

Ancora, di recente, la Direttiva 2018/851/UE⁴ del 30 maggio 2018 - una delle quattro direttive del “pacchetto economia circolare”⁵ - ha modificato la menzionata Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti.

In particolare, nell'ambito delle modifiche apportate, il Legislatore europeo del 2018 è intervenuto anche sull'art. 5 della Direttiva 2008/98/CE, intitolato “sottoprodotti”.

Ebbene - pur lasciando invariate le condizioni di origine, composizione, trattamento e destinazione dei sottoprodotti - il Legislatore del 2018 ha riscritto la parte introduttiva del par. 1 dell'art. 5, imponendo agli Stati membri di adottare *“misure appropriate per garantire che una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto non sia considerato rifiuto, bensì sottoprodotto”*.

A tal fine, nel 2018 è stato introdotto il par. 3 dell'art. 5 nel quale è previsto che laddove tali misure non siano previste dall'Unione europea, esse possono essere adottate su scala nazionale con l'adozione di *“criteri dettagliati sull'applicazione delle condizioni”* per la ricorrenza dei sottoprodotti *“a sostanze o oggetti specifici”*.

Ebbene, i criteri fissati dagli Stati membri per specifiche tipologie di beni destinati a divenire sottoprodotti ai sensi del par. 3, assumono poi particolare rilevanza qualora assicurino il rigoroso rispetto dell'ambiente e delle condizioni comunitarie per i sottoprodotti.

Ed invero, nel par. 2 dell'art. 5, riformulato dall'ultima direttiva, viene infatti previsto che *“la Commissione può adottare atti di esecuzione per stabilire i criteri dettagliati sull'applicazione uniforme delle condizioni di cui al paragrafo 1 a sostanze o oggetti specifici”*. Tuttavia, *“in sede di adozione di tali atti”* deve prendere *“come punto di partenza i più rigorosi criteri di protezione ambientale adottati dagli Stati membri a norma del paragrafo 3 del presente articolo”* e dare priorità *“alle pratiche replicabili di*

1 Corte di Giustizia Europea, *inter alia*, C-418/97 e C-419/97, Arco Chemie Nederland Ltd, C-9/00, c. Niselli, C-263/05 Commissione c. Repubblica Italiana.

2 Corte di Giustizia Europea, C- 9/00, cit., punti 34-36.

3 In merito alla definizione di trasformazione preliminare, Cass. pen., Sez. III, nella Sent. n. 41839 del 7 novembre 2008, ha sottolineato che *“nella normativa comunitaria non si rinviene una definizione di trasformazione preliminare (concetto che risulta invece delineato nella sentenza della Corte di Giustizia 15 giugno 2000, causa Arco/Epon), aveva affermato che “una definizione di trattamento è contenuta nella direttiva sulle discariche del 26 aprile 1999, n. 31, recepita in Italia con il Dlgs n. 36 del 2003”*.

4 DIRETTIVA (UE) 2018/851 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti. Termine di recepimento 5 luglio 2020.

5 Direttiva (UE) 2018/849; Direttiva (UE) 2018/850; Direttiva (UE) 2018/851; Direttiva (UE) 2018/852 pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 14 giugno 2018, che modificano le precedenti direttive su rifiuti (2008/98/Ce), imballaggi (1994/62/Ce), discariche (1999/31/Ce), rifiuti elettrici ed elettronici (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/Ce) e pile (2006/66/Ce).

di Giulia Todini

SOTTOPRODOTTO

simbiosi industriale nello sviluppo dei criteri dettagliati”.

In altre parole, ai criteri individuati dagli Stati membri è attribuito il ruolo di base normativa per gli eventuali “atti di esecuzione” adottati dalla Commissione Europea “per stabilire i criteri dettagliati sull’applicazione uniforme delle condizioni di cui al paragrafo 1 a sostanze o oggetti specifici”.

1.1. Il panorama italiano

Quanto alle ripercussioni normative nazionali in materia, andando con ordine si rileva che la direttiva 98/2008/CE è stata recepita in Italia con il D.lgs. 205 del 2010 che ha introdotto il nuovo articolo 184 – bis al Testo Unico Ambientale che riporta in maniera quasi pedissequa la disposizione comunitaria:

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.

Tuttavia, non può sottacersi il possibile ulteriore intervento del legislatore nazionale che dovrà uniformarsi al sistema comunitario del “pacchetto delle Direttive sull’economia circolare” e, per quanto di interesse, della Direttiva (EU) 2018/851 che, ci si aspetta, andrà ad incidere anche sull’articolo di cui in interesse.

2. Le quattro condizioni del sottoprodotto nell’attuale definizione

Alla luce del nuovo art. 184 – bis, viene previsto che “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. [...]”.

Le condizioni al ricorrere delle quali si è in presenza di un sottoprodotto e non di un rifiuto, elencate al nuovo articolo 184 – bis, sono da considerarsi **esauritive e cumulative**, tali per cui, solo la compresenza contestuale delle stesse è idonea a far sorgere la qualifica di sottoprodotto.

Resta inteso che la dimostrazione della ricorrenza di tutte le condizioni è rimessa al produttore che voglia goderne⁶.

Quanto all’incombenza dell’onere della prova in capo al soggetto che intende avvalersi della disciplina derogatoria relativa ai sottoprodotti, questa è comprovata dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione⁷.

La corretta classificazione: sulla delimitazione del sottoprodotto

6 Cass. Pen., Sez. III, n. 333028 del 1 luglio 2015; Cass. Pen., Sez. III, n. 17453 del 17 aprile 2012; Cass. Pen. Sez. III, n. 16727 del 13 aprile 2011; Sez. III, n. 41836 del 30 settembre 2008.

7 Cass. Pen., Sez. III, n. 9941 del 10 marzo 2016, Cass. Pen., Sez. III, n. 29084 del 14 maggio 2015, Cass. Pen. Sez. III, n. 6793 del 22 febbraio 2016; conforme Cass. Pen., Sez. III, n. 25802 del 22 giugno 2016, Cass. Pen., Sez. III, n. 16078 del 10 marzo 2015.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Todini

2.1. 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

Tale prima condizione riguarda il momento genetico del sottoprodotto.

Il sottoprodotto, infatti, viene generato nel processo tecnologico di realizzazione del **prodotto principale** (scopo primario della produzione e diverso quindi dal sottoprodotto) e di detto processo costituisce parte integrante⁸.

Si evidenzia che il termine *scopo primario*, usato al singolare, deve essere inteso in modo da permettere un unico scopo primario, poiché diversamente opinando la dizione sarebbe troppo stretta.

Tuttavia, non può escludersi *a priori* che un processo di produzione possa avere più di uno scopo primario. Si pensi, ad esempio, ai processi di produzione di particolare complessità.

Pertanto, il termine *scopo primario* non deve essere letto in modo tale da richiedere solo un unico scopo, poiché conseguenza diretta di tale interpretazione restrittiva sarebbe quella di dover qualificare come residui di produzione, anziché autentici prodotti, molti prodotti scaturenti da processi di produzione complessi⁹.

Il sottoprodotto si caratterizza e consiste, propriamente, in quel diverso materiale che si genera **di fatto** - non essendo attribuibile ad una scelta tecnica e apposita di produzione - naturalmente e/o necessariamente, **dallo stesso processo produttivo** - organizzato, però, per un obiettivo "primario" distinto dallo stesso sottoprodotto.

Secondo parte della dottrina¹⁰ devono ritenersi tali tutte quelle sostanze che discendono in via continuativa, periodica o comunque non saltuaria dal processo di produzione di un determinato bene intenzionalmente prodotto.

In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza italiana¹¹ che segnatamente dispone: "è pacifico che

Imcosoy 62 è un prodotto derivante da una materia vegetale, vale a dire la farina di soia. Inoltre, esso non può essere assimilato a un cascame, a un residuo o a un sottoprodotto del trattamento cui è sottoposta la farina di soia, poiché l'ottenimento di tale prodotto costituisce l'obiettivo stesso di detto trattamento".

2.2. 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

L'uso e la commercializzazione della sostanza o dell'oggetto, in quanto sottoprodotto, deve essere **certo**.¹²

In altre parole, il sottoprodotto deve essere *effettivamente* riutilizzato.

L'assenza di garanzia sull'uso di un residuo di produzione implica che esso vada sottoposto alla legislazione sui rifiuti, non essendo pertanto sufficiente una mera dichiarazione di intenti¹³; deve risultare in concreto l'avvenuta destinazione e non basta che la sostanza o l'oggetto sia semplicemente riutilizzabile. La giurisprudenza, a tal proposito osserva che, se per tale riutilizzo occorrono operazioni di deposito che possono avere una certa durata, e quindi rappresentare un onere per il detentore nonché essere potenzialmente fonte di quei danni per l'ambiente che la direttiva mira specificamente a limitare, esso non può essere considerato *certo* ed è prevedibile solo a più o meno lungo termine, cosicché la sostanza di cui trattasi deve essere considerata, in linea di principio, come rifiuto.¹⁴

Costituisce, inoltre, un indizio circa il successivo riutilizzo del sottoprodotto l'eventuale commercializzazione dello stesso e quindi l'attribuzione di un valore economico al residuo di produzione.

Al riguardo, sulla stessa posizione si sono attestate la giurisprudenza¹⁵ e altra parte della dottrina¹⁶, le quali hanno affermato che la prova del riutilizzo ha

8 P. Giampetro, "Quando un residuo produttivo va qualificato "sottoprodotto" (e non "rifiuto") secondo l'art. 5 della direttiva 2008/98/CE", su www.ambienteditto.it.

9 Cfr. P. Giampetro "commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, quali modifiche al codice dell'ambiente?" edizione IPSOA, 2009.

10 L. Prati, "La nuova definizione di sottoprodotto ed il trattamento secondo la normale pratica industriale", in www.ambienteditto.it.

11 Cass. pen. Sez. III, sentenza n. 17126 del 24 aprile 2015.

12 A differenza della previgente formulazione non è più necessario che tale certezza sussista sin dalla fase di produzione e che l'utilizzo sia integrale, tanto che il legislatore italiano ha ritenuto necessario precisare che l'utilizzo possa avvenire "nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi" cfr. art. 184-bis comma 1 lett. b) del D. Lgs. 152 del 2006.

13 Corte di Giustizia, C-114/01, AvestaPolarit Chrome OY, punto 43.

14 V. in tal senso, sentenze citate Palin Granit, punto 38, e Avesta Polarit Chrome, punto 39.

15 Cass. Pen., Sez. III, n. 32207 del 7 agosto 2007.

16 FLOCCO - MORIGI, *Terre da scavo, in Puglia la tracciabilità rende "certa" la qualifica di sottoprodotto*, *Edil. e*

di Giulia Todini

SOTTOPRODOTTO

carattere indiziario e generalmente si individua in contratti a lungo termine o atti amministrativi da cui si evince il percorso del residuo.

Vero è, infatti, che il vantaggio economico ricavabile dall'utilizzo costituisce un indizio per cui il bene non costituisce più "un peso" per il detentore che intende disfarsene.

Ad ogni buon conto, la giurisprudenza ha stabilito che per l'integrazione di tale condizione è necessario che sia il produttore a destinare il residuo di produzione ad altro ciclo produttivo e non un semplice detentore al quale la sostanza sia stata conferita a qualche titolo¹⁷.

2.3. La sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale

Riguardo alla definizione di tale condizione è proprio la Commissione Europea, nella Comunicazione del 2007 al punto 3.3.2. a confessare che la stessa è *difficile da valutare*¹⁸.

Ebbene, in dottrina si assiste a diverse e varieghe interpretazioni che non aiutano all'oggettività ed univocità di prospettiva.

Da un lato si afferma che *"la normale pratica industriale non dovrebbe essere intesa in termini assoluti, ovvero con riferimento alle pratiche comunemente note e in uso nell'ambito di un determinato comparto produttivo, quanto invece a quelle in uso in via ordinaria presso lo stabilimento nel quale il sottoprodotto è destinato ad essere riutilizzato"*.¹⁹

Altri autori, invece, sulla base di tale formula innovativa, e alla stregua delle indicazioni fornite dalla Comunicazione della Commissione, hanno interpretato tale condizione nel senso che detti trattamenti sono quelli che *"Si risolvono in trattamenti – limitati – quali la cernita, la selezione, la frantumazione, il lavaggio, l'essiccazione, l'omogeneizzazione, la raffinazione, il controllo di qualità – che non incidono sulle caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che il sottoprodotto già possiede all'origine"*.²⁰

In definitiva, fra i residui del processo produttivo (da qualificare rifiuti, in linea di principio), possono, talvolta, generarsi dei materiali o sostanze da considerare veri e propri *prodotti* (successivamente definiti dalla stessa Corte *"sottoprodotti"* e non re-

sidui produttivi/rifiuti) che, di fatto, **non** necessitano di interventi di recupero.

Essi risultano – infatti - idonei ad essere direttamente utilizzati nel corso del processo produttivo di provenienza, o presso terzi, *tal quali*, fin dall'origine, subendo, se del caso, superficiali operazioni cui vengono sottoposti anche i prodotti industriali derivanti da materie prime (appunto il c.d. *normale trattamento industriale*).

Sostanzialmente, secondo tale orientamento i trattamenti rientranti nella *normale pratica industriale* sono quindi quelli che, già secondo il pensiero della Corte di Giustizia, non risultano idonei a modificare l'identità tanto del residuo-rifiuto (il quale, per ciò stesso, non mutava la sua definizione di rifiuto) che, oggi, del residuo – sottoprodotto (che conserva la sua identità).

A sostegno di tale teoria, è intervenuto il DM 161 del 2012 sulla gestione delle *terre e rocce da scavo*, il quale, all'Allegato 3 DM 161 del 2012 enuncia quali sono i trattamenti di normale pratica industriale relativi alle terre e rocce e vale a dire, ricomprendendovi:

- *la selezione granulometrica del materiale da scavo;*
- *la riduzione volumetrica mediante macinazione;*
- *la stabilizzazione a calce, a cemento o altra forma idoneamente sperimentata per conferire ai materiali da scavo le caratteristiche geotecniche necessarie per il loro utilizzo, anche in termini di umidità, concordando preventivamente le modalità di utilizzo con l'ARPA o APPA competente in fase di redazione del Piano di Utilizzo;*
- *la stesa al suolo per consentire l'asciugatura e la maturazione del materiale da scavo al fine di conferire allo stesso migliori caratteristiche di movimentazione, l'umidità ottimale e favorire l'eventuale biodegradazione naturale degli additivi utilizzati per consentire le operazioni di scavo;*
- *la riduzione della presenza nel materiale da scavo degli elementi/materiali antropici (ivi inclusi, a titolo esemplificativo, frammenti di vetroresina, cementiti, bentoniti), eseguita sia a mano che con mezzi meccanici, qualora que-*

La corretta classificazione: sulla delimitazione del sottoprodotto

territ., suppl. n. 18, 9 maggio 2011.

17 Cass. Pen., Sez. III, n. 35441 del 2009.

18 Comunicazione Commissione, cit., § 3.3.2.

19 Anile, "Rifiuti, sottoprodotti ed m.p.s.: commento ai nuovi articoli 184 – bis e 184 – ter", in Rifiuti, 2011, I/II, 38.

20 Giampietro P., "Per individuare i sottoprodotti non c'è spazio di discrezionalità", ne Il Sole24Ore, 23 novembre 2010.

SOTTOPRODOTTO

di Giulia Todini

sti siano riferibili alle necessarie operazioni per esecuzione dell'escavo.

La normativa in questione, pertanto, elenca una serie di trattamenti che possono essere considerati, per l'appunto, privi di quel grado di aggressività ed incisività in quanto unicamente volti al miglioramento – e non quindi al recupero - delle terre e rocce da scavo, che risultano *ab origine* riutilizzabili.

Persistono, tuttavia, dei margini di incertezza concettuale in relazione alla esatta individuazione delle *operazioni di recupero* (che indicano o presuppongono la natura di *rifiuto* della sostanza) le quali erano e restano genericamente individuate dal Codice dell'Ambiente e spesso non si differenziano neppure da analoghe o identiche operazioni che ordinariamente vengono svolte in impianti industriali di produzioni di prodotti, che si effettuano invece sulla *materia prima primaria*, come evidenziato dalla stessa Corte di giustizia e quindi sulla distinzione fra operazioni di recupero e quelle indicate dalla formula della *normale pratica industriale*²¹.

Diversa, tuttavia, è l'impostazione della giurisprudenza²², la quale invece preferisce il primo orientamento citato, alla stregua del quale devono considerarsi trattamenti di normale pratica industriale quelli che *normalmente* vengono posti in essere nel ciclo produttivo dove viene prodotto il residuo.

La giurisprudenza ha, pertanto, ribaltato la prospettiva: il punto non è tanto se attività tradizionalmente definite “minimali”, come la cernita, la selezione, la frantumazione, il lavaggio, l'essiccazione, l'omogeneizzazione, la raffinazione, il controllo di qualità, rientrino nel concetto di trattamento, questione fino ad oggi centrale nel dibattito e risolta dalla Suprema Corte in senso affermativo; occorre, invece, stabilire se tali attività siano praticate “normalmente” dall'impresa, cioè, siano già svolte come ordinario intervento sulle sostanze oggetto del ciclo produttivo e di lavorazione.²³

2.4. 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.

Alla luce di tale condizione, il sottoprodotto, per poter essere reimmesso nel mercato, deve in ogni caso rispettare la normativa che riguarda le specifiche tecniche dei prodotti.

La condizione, invece, della mancanza di impatti peggiorativi fa invece riferimento ai limiti quali – quantitativi delle emissioni autorizzate, oppure, nel caso in cui il processo di produzione non sia soggetto ad autorizzazioni ambientali (si pensi al caso di un'attività edilizia), al mancato superamento degli impatti ambientali prodotti della materia che il sottoprodotto è chiamato a sostituire²⁴.

CONCLUSIONI

Posto tutto quanto sopra analizzato in merito alle condizioni del sottoprodotto appare necessario affermare l'importanza di ulteriori criteri ed indici specifici che possano facilitare gli operatori a gestire un residuo di prodotto come sottoprodotto e non rifiuto, sgravandosi, così di fatto, di tutta la stringente normativa in materia di rifiuti nel rispetto dei principi generali della normativa ambientale quali *in primis* la gerarchia dei rifiuti disciplinata dall'art. 179 del D. Lgs. n. 152/2006 che indica tra le priorità, appunto, la prevenzione nella produzione dei rifiuti.

21 Cfr. P. Giampietro “I trattamenti del sottoprodotto e la “normale pratica industriale”, in www.giampietroambiente.it

22 Cassazione Penale, Sez III Sentenza 10 maggio 2012, n. 17453.

23 P. Fimiani, op. cit.

24 P. Giampietro, *Quando un residuo produttivo va qualificato sottoprodotto (e non “rifiuto”) secondo l'art. 5, della direttiva 2008/98/CE*, cit.

3.

SOMMARIO

- **3.6. Emergenza COVID19: il corretto smaltimento dei DPI adottati in ambito lavorativo**
di *Giulia Todini* 246
- **3.7. Il piano comunale di classificazione acustica: il limite alla discrezionalità amministrativa**
NOTA ALLA SENTENZA DEL TAR LOMBARDIA, BS, SEZ. I, DEL 24 FEBBRAIO 2020, N. 155
di *Giovanna Galassi* 250
- **3.8. I film in polietilene sono imballaggi? La parola al Tribunale di Roma**
di *Roberta Tomassetti* 255
- **3.9. Trasporto rifiuti urbani, deroga all'utilizzo del formulario**
NOTA ALLA SENTENZA DELLA CASS. CIVILE, SEZ. II, DEL 25 FEBBRAIO 2020, N. 4961
di *Giacomo Betti* 259
- **3.10. Recupero e spedizione transfrontaliera: su chi incombono gli obblighi di classificazione e caratterizzazione del rifiuto?**
di *Valentina Bracchi* 264

“*Emergenza COVID19: il corretto smaltimento dei DPI adottati in ambito lavorativo*”

di **GIULIA TODINI**

Avvocato - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

Il corretto smaltimento dei DPI
adottati in ambito lavorativo

ABSTRACT

Tra le misure adottate per il contenimento del Covid19 emerge l'utilizzo, anche in ambito lavorativo, dei DPI rappresentati da mascherine e guanti. Ovvero la necessaria dotazione ai lavoratori impegnati in attività produttive di tali strumenti di contenimento del virus.

Da ciò, il tema centrale su cui si sono interrogati gli operatori del settore ha riguardato essenzialmente il corretto smaltimento degli stessi.

Il presente lavoro, pertanto, partendo dalle emanate disposizioni in materia di gestione emergenziale relativa ai rifiuti urbani, attraverso gli interventi specifici effettuati dalle Regioni, vuole indicare ai datori di lavoro interessati le linee più opportune per un corretto smaltimento dei DPI rappresentati da mascherine e guanti per il contenimento del Covid19.

IN SINTESI

- Numerosi interventi emergenziali nazionali sono stati adottati in ambito ambientale relativi a misure di contenimento del virus Covid19, in particolare quanto alla gestione dei rifiuti urbani;
- tali interventi, invero, hanno riguardato anche lo smaltimento dei DPI nella specie di mascherine e guanti utilizzati in ambito domestico per il contenimento del virus;
- alcune regioni, tuttavia, nel riprendere in generale quanto disposto a livello nazionale si sono occupate anche di disciplinare l'utilizzo dei DPI in dotazione ai lavoratori nello svolgimento delle attività produttive;
- pertanto, è apparso necessario individuare i criteri per un corretto smaltimento di tali strumentazioni al fine di consentirne una gestione più in linea con la normativa ambientale.

di Giulia Todini

RIFIUTI URBANI

1. Sulle disposizioni emergenziali per COVID19

Le recenti disposizioni normative nazionali in materia di contenimento dell'emergenza Covid19 (v. meglio *infra*) non si sono occupate di individuare espressamente le corrette modalità di gestione dei DPI (mascherine e guanti di interesse) utilizzati nei luoghi di lavoro in questo periodo.

Pertanto, partendo dalla disamina di tali disposizioni normative si dovrà individuare la procedura da adottare per la gestione dei DPI utilizzati nei luoghi di lavoro più in linea con la normativa ambientale.

Ed invero, l'Istituto Superiore di Sanità (ISS), nella pubblicazione "*Indicazioni ad interim per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus sars-cov-2*", aggiornata al 31 marzo 2020, sostanzialmente individua una distinzione tra:

- Rifiuti urbani prodotti nelle abitazioni dove soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o in quarantena obbligatoria.
- Rifiuti urbani prodotti dalla popolazione generale, in abitazioni dove non soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o in quarantena obbligatoria.

Quanto ai primi soggetti, invero, l'Istituto compie alcune premesse di ordine generale affermando che "*la situazione ideale sarebbe riferirsi al DPR 254/2003*"¹ ossia considerare i suddetti rifiuti – si badi, provenienti da soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria - equivalenti a quelli *sanitari pericolosi a rischio infettivo*² che si possono

generare in una struttura sanitaria.

Tuttavia, prosegue l'Istituto "*nella consapevolezza che la procedura sopra descritta potrebbe essere di difficile attuazione*" "*si raccomandano le seguenti procedure che si considerano sufficientemente protettive per tutelare la salute della popolazione e degli operatori del settore dell'igiene ambientale*".

Ebbene, le suddette procedure raccomandate prevedono che per:

- **i soggetti positivi al tampone o in quarantena obbligatoria;** "*sia interrotta la raccolta differenziata, ove in essere, e che tutti i rifiuti domestici, indipendentemente dalla loro natura e includendo fazzoletti, rotoli di carta, i teli monouso, mascherine e guanti, siano considerati indifferenziati e pertanto raccolti e conferiti insieme*". Per la raccolta dovranno essere utilizzati almeno due sacchetti uno dentro l'altro o in numero maggiore in dipendenza della loro resistenza meccanica.
- **i soggetti non positivi al tampone o non in quarantena obbligatoria;** non sia interrotta la raccolta differenziata. Tuttavia, "*a scopo cautelativo fazzoletti o rotoli di carta, mascherine e guanti eventualmente utilizzati, dovranno essere smaltiti nei rifiuti indifferenziati*". Inoltre, dovranno essere utilizzati almeno due sacchetti uno dentro l'altro o in numero maggiore in dipendenza della resistenza meccanica dei sacchetti³.

Da ciò, dunque, emerge come, in generale (sia per

1 Decreto Presidente Della Repubblica 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".

2 Art. 2, comma 1 lett. d) del DPR n. 254/2003: "**d) rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo: i seguenti rifiuti sanitari individuati dalle voci 18.01.03 e 18.02.02 nell'allegato A della citata Dir.Min. 9 aprile 2002:**

1) tutti i rifiuti che provengono da ambienti di isolamento infettivo nei quali sussiste un rischio di trasmissione biologica aerea, nonché da ambienti ove soggiornano pazienti in isolamento infettivo affetti da patologie causate da agenti biologici di gruppo 4, di cui all'allegato XI del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni;

2) i rifiuti elencati a titolo esemplificativo nell'allegato I del presente regolamento che presentano almeno una delle seguenti caratteristiche:

2a) provengano da ambienti di isolamento infettivo e siano venuti a contatto con qualsiasi liquido biologico secreto od escreto dei pazienti isolati;

2b) siano contaminati da:

2b1) sangue o altri liquidi biologici che contengono sangue in quantità tale da renderlo visibile;

2b2) feci o urine, nel caso in cui sia ravvisata clinicamente dal medico che ha in cura il paziente una patologia trasmissibile attraverso tali escreti;

2b3) liquido seminale, secrezioni vaginali, liquido cerebro-spinale, liquido sinoviale, liquido pleurico, liquido peritoneale, liquido pericardico o liquido amniotico;

3) i rifiuti provenienti da attività veterinaria, che:

3a) siano contaminati da agenti patogeni per l'uomo o per gli animali;

3b) siano venuti a contatto con qualsiasi liquido biologico secreto od escreto per il quale sia ravvisato, dal medico veterinario competente, un rischio di patologia trasmissibile attraverso tali liquidi".

3 Indicazioni ad interim per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus sars-cov-2". Rapporto ISS n. 3/2020.

RIFIUTI URBANI

di Giulia Todini

i soggetti positivi al virus che per quelli non contagiati), mascherine e guanti utilizzati come DPI per la prevenzione al contagio da Covid19 devono essere conferiti nei rifiuti urbani indifferenziati.

2. Sui DPI in ambito lavorativo

Posto tutto quanto sopra in ordine alla gestione dei DPI utilizzati per contenere l'emergenza del Covid19 in ambito urbano - ossia per i rifiuti provenienti dalle abitazioni - e vista la completa assenza di disposizioni relative ai rifiuti speciali quali devono ritenersi quelli legati all'attività di interesse (economico-produttive), sarà necessario verificare la reale qualifica dei suddetti rifiuti prodotti (nella specie mascherine e guanti) e, dunque, valutarne la gestione alla luce delle disposizioni vigenti.

Innanzitutto, è necessario chiarire che i rifiuti prodotti nell'ambito di attività lavorativa (commerciale, industriale, artigianale, ecc) devono classificarsi come rifiuti speciali⁴ e non, dunque, rifiuti urbani⁵ e, pertanto, non direttamente interessati dalle indicazioni dell'ISS.

A tal proposito, dunque, si dovrebbe valutare una loro possibilità di assimilazione ai rifiuti urbani secondo i criteri adottati dalla autorità di interesse nei casi specifici.

Ciò, come noto è rimesso ai sensi dell'art.195⁶, comma 2, punto e) del decreto legislativo 152/2006 - nelle more del decreto statale - ai comuni, i quali devono prevedere i criteri di assimilazione dei rifiuti

speciali agli urbani, ossia indicare quelle categorie di rifiuti speciali per le quali la gestione risulta identica a quella degli urbani.

Conseguentemente, solo in vista di una loro assimilazione agli urbani si potrebbe pensare di conferire i DPI costituiti da mascherine e guanti utilizzati per il contenimento del Covid19 nei rifiuti urbani indifferenziati.

Tale assunto appare, ad oggi, quello più in linea con la ratio delle indicazioni fornite dall'ISS.

2.1. Gli interventi regionali

Tuttavia, una conferma in tal senso - ossia nella possibilità di assimilazione dei rifiuti speciali costituiti da DPI adottati in ambito lavorativo ai DPI utilizzati in ambito domestico - arriva dagli interventi regionali sul punto.

Alcune regioni, infatti, hanno provveduto a dare specifiche indicazioni in tal senso.

In particolare, attualmente in materia si riscontrano interventi delle seguenti Regioni:

- **Regione Emilia-Romagna:** con **ordinanza n. 102 del 3 aprile 2020⁷** dispone che: *“i rifiuti costituiti da Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) utilizzati all'interno di attività economiche-produttive per la tutela da COVID-19, quali mascherine e guanti, siano assimilati ai rifiuti urbani e conferiti al Gestore del servizio nella frazione di rifiuti indifferenziati, nel rispetto delle indicazioni*

4 Art. 184 (Classificazione) D. Lgs. n. 152/2004: *“Sono rifiuti speciali:*

a) *i rifiuti da attività agricole e agro-industriali;*

b) *i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto previsto all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 e s.m.i.;*

c) *i rifiuti da lavorazioni industriali;*

d) *i rifiuti da lavorazioni artigianali;*

e) *i rifiuti da attività commerciali;*

f) *i rifiuti da attività di servizio;*

g) *i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento fumi;*

h) *i rifiuti derivanti da attività sanitarie”.*

5 Art. 184 (classificazione) D. Lgs. n. 152/2006: *“Sono rifiuti urbani:*

a) *i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;*

b) *i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi di cui alla lettera a) assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g) del decreto legislativo 152/2006 e s.m.i.;*

c) *i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;*

d) *i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico;*

e) *i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;*

f) *i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e)”.*

6 Art. 195 (Competenze dello Stato) del D. Lgs. n. 152/2006.

7 Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale 3 aprile 2020, n. 57. *“Ordinanza ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in tema di misure per la gestione dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da COVID-19. Disposizioni in materia di trasporto, rifiuti e sanità privata”.*

di Giulia Todini

RIFIUTI URBANI

ni fornite dall'Istituto Superiore della Sanità”.

Inoltre, la suddetta ordinanza dispone che: “*in deroga al punto 2, lettera bb), comma 1 dell'articolo 183 del D.lgs. n. 152/06 e nel rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione incendi, sia consentito il “deposito temporaneo” di rifiuti fino ad un quantitativo massimo di 60 metri cubi, di cui non più di 20 metri cubi di rifiuti pericolosi. Il termine di durata del deposito temporaneo, anche laddove il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite, non può superare i 18 mesi*”.

Pertanto, le dotazioni DPI costituite da mascherine e guanti per il contenimento del virus Covid19 all'interno di attività lavorative nella regione Emilia-Romagna devono ritenersi *tout court* rifiuti speciali assimilati agli urbani da conferire nell'indifferenziato secondo le modalità di deposito temporaneo indicate.

*

- **Regione Lombardia:** con decreto n. 520 del 1 aprile 2020 al punto 3 dispone che “*i rifiuti rappresentati da DPI (mascherine, guanti etc) utilizzati come prevenzione al contagio da COVID-19 e i fazzoletti di carta devono essere assimilati agli urbani ed in particolare devono essere conferiti al gestore del servizio nella frazione di rifiuti indifferenziati*” e al punto 17 : “*siano concesse, nel rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione incendi, ai soggetti che gestiscono rifiuti in deposito temporaneo le seguenti deroghe automatiche a quanto previsto dall'art 183 , comma 1, lettera bb) del d.lgs 152/2006 e in particolare:*
 - *i rifiuti gestiti in deposito temporaneo possono essere avviati ad operazioni di recupero o smaltimento con frequenza semestrale, invece che trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;*
 - *devono essere inviati ad operazione di recupero e smaltimento i quantitativi di rifiuti in deposito temporaneo che raggiungano i 60 metri cubi di cui al massimo 20 metri cubi di rifiuti pericolosi, invece di 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi”*

Pertanto, le dotazioni DPI costituite da mascherine e guanti per il contenimento del virus Covid19 all'interno di attività lavorative presenti nella Regione Lombardia devono ritenersi rifiuti speciali assimilati agli urbani da conferire nell'indifferenziato secondo le modalità di deposito temporaneo indicate.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra, ferme le indicazioni dell'ISS in ambito nazionale e gli interventi delle suddette regioni menzionate, si ritiene di poter condividere l'indicazione generale di classificare i DPI utilizzati dai lavoratori per il contenimento del virus Covid19 nell'ambito delle attività produttive economiche quali rifiuti speciali, non sanitari infettivi ai sensi del DPR 254/2003, ma assimilabili agli urbani indifferenziati ove previsto. Si auspica, tuttavia, un intervento specifico in tal senso.

“ Il piano comunale di classificazione acustica: il limite alla discrezionalità amministrativa ”

Nota alla sentenza del Tar Lombardia,
BS, Sez. I, del 24 febbraio 2020, n. 155

di GIOVANNA GALASSI

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

Il piano comunale di classificazione
il limite alla discrezionalità
amministrativa

ABSTRACT

Strumenti di governo del territorio e strumenti di pianificazione acustica: ambito urbanistico-edilizio e ambito della classificazione acustica sono diversi, ma si intrecciano necessariamente.

Si apre lo scenario di delicati rapporti tra atti pianificatori e se da un lato la zonizzazione acustica ha come presupposto imprescindibile le destinazioni previste dagli strumenti urbanistici e quindi assegna classi di tollerabilità rumorosa in coerenza con la destinazione urbanistica della zona interessata, dall'altro la pianificazione acustica non può appiattirsi su quella urbanistica, anzi esiste uno scostamento. Se in concreto ciascuna area in relazione alla destinazione d'uso viene associata a una delle sei classi acustiche, è vero che si concedono previsioni finalizzate al miglioramento della qualità dei luoghi e alla tutela della salute dei cittadini, ma è anche vero che la zonizzazione acustica non possa essere manipolativa, sollecitando una idea di omogeneità tra aree destinate a usi inconciliabili

IN SINTESI

- La zonizzazione acustica è un atto di natura generale a contenuto normativo, che disciplina i diversi indici di tollerabilità dei rumori per ciascuna zona;
- la discrezionalità amministrativa trova i limiti della ragionevolezza e proporzionalità che devono legittimare l'azione amministrativa;
- la discrezionalità dell'amministrazione deve tenere conto delle attività e degli interessi dei privati coinvolti;
- le destinazioni previste dagli strumenti urbanistici (il c.d. "preuso") rappresentano l'imprescindibile punto di partenza della zonizzazione acustica;
- il piano di zonizzazione non si deve limitare però a fotografare l'esistente ed è normale e ammissibile l'evolversi in positivo della classificazione di una zona;
- sono ipotizzabili previsioni finalizzate al miglioramento della qualità dei luoghi e alla tutela della salute dei cittadini;
- il potere discrezionale dell'amministrazione può essere esercitato al fine di migliorare la situazione esistente ma non è consentita una zonizzazione manipolativa.

di *Giovanna Galassi*

INQUINAMENTO ACUSTICO

1. La zonizzazione acustica

L'introduzione di rumore nell'ambiente abitativo o nell'ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell'ambiente abitativo o dell'ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi configura l'inquinamento acustico.¹

A contrastarlo la suddivisione del territorio comunale in aree alla stregua della loro destinazione d'uso, alle quali vengono associati vari livelli di rumorosità massimi sia sotto il profilo delle emissioni che delle immissioni. Si procede così con un atto di governo del territorio alla classificazione acustica di un'area in seguito ad una analisi urbanistica. La finalità, tuttavia, esula dagli aspetti puramente urbanistici in quanto sposa il profilo della tutela ambientale e della salute degli individui che vi abitano quando le attività umane vengono collocate opportunamente in ragione della loro rumorosità.

Questo è il Piano comunale di classificazione acustica, lo si chiama comunemente "*zonizzazione acustica*", cioè un atto tecnico-politico che pianifica gli obiettivi ambientali, correlandoli alle sorgenti sonore, che subiscono per l'appunto delle limitazioni.

In buona sostanza, con esso si dispongono gli obiettivi di uno sviluppo del territorio che sia sostenibile. La zonizzazione è rivolta al risanamento acustico dello stato di fatto di un territorio, ma si mostra quale strumento di prevenzione in fase di ideazione dei piani urbanistici.

Venendo alle norme, la legge del 26 ottobre 1995, n. 447 denominata "*Legge quadro in materia di impatto acustico*" stabilisce i principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico e il DPCM 14 novembre 1997 reca "*Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore*". Lo stesso individua **6 classi di destinazione d'uso** alla stregua delle quali il territorio comunale deve essere suddiviso dagli enti locali:

- **Classe I:** aree particolarmente protette: aree nelle quali la quiete rappresenta un elemento di base per la loro utilizzazione quali aree ospedaliere, scolastiche, aree destinate al riposo ed allo svago, aree residenziali rurali, aree

di particolare interesse urbanistico, parchi pubblici etc.;

- **Classe II:** aree destinate ad uso prevalentemente residenziale: aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciali ed assenza di attività industriali ed artigianali;
- **Classe III:** aree di tipo misto: aree urbane interessate da traffico veicolare locale o di attraversamento, con media densità di popolazione, con presenza di attività commerciali, uffici, con limitata presenza di attività artigianali e con assenza di attività industriali; aree rurali interessate da attività che impiegano macchine operatrici;
- **Classe IV:** aree di intensa attività umana: aree urbane interessate da intenso traffico veicolare, con alta densità di popolazione, con elevata presenza di attività commerciali e uffici, con presenza di attività artigianali; aree in prossimità di strade di grande comunicazione e di linee ferroviarie; aree portuali; aree con limitata presenza di piccole industrie;
- **Classe V:** aree prevalentemente industriali: aree interessate da insediamenti industriali e con scarsità di abitazioni;
- **Classe VI:** aree esclusivamente industriali: rientrano in questa classe le aree esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi.²
- A livello di normativa secondaria locale, invece, vigono le Deliberazioni del Consiglio Comunale di zonizzazione del territorio.

Lo Stato è competente a fissare i valori limite consentiti in materia di inquinamento acustico, mentre spetta alle Regioni il compito di dettare ai Comuni i criteri per procedere alla classificazione acustica del territorio comunale: **i valori limite in base alla destinazione d'uso.**

È di competenza dei Comuni la classificazione (o zonizzazione acustica) del territorio comunale e il controllo del rispetto della normativa per la tutela dall'inquinamento acustico all'atto del rilascio delle concessioni edilizie, nonché dei provvedimenti di licenza o di autorizzazione all'esercizio di attività produttive³.

Il piano comunale di classificazione
il limite alla discrezionalità
amministrativa

1 Legge 26 ottobre 1995, n. 447 - Legge quadro sull'inquinamento acustico - art. 2, comma 1 lett.a).

2 Allegato A, DPCM del 14 novembre 1997.

3 Art. 3 (Competenze dello Stato), comma 1, lett. a), L. 447/1995.; Art. 4 (Competenze delle Regioni), comma 1, lett. a), L. 447/1995; Art. 6 (Competenze dei Comuni), comma 1, lett. a), L. 447/1995; Art. 6 (Competenze dei Comuni), comma 1, lett. d), L. 447/1995.

INQUINAMENTO ACUSTICO

di Giovanni Galassi

La normativa di legge in materia di impatto acustico prevede un'articolata serie di valori limite che le attività, produttive e commerciali, devono rispettare, pena sanzioni penali e amministrative⁴.

Ma che tipo di atto è questo piano di zonizzazione comunale?

La giurisprudenza amministrativa lo colloca senza esitazione tra i regolamenti, quale atto di natura generale a contenuto normativo, che disciplina i diversi indici di tollerabilità dei rumori per ciascuna zona.⁵

Tanto per chiarire, lo si ritiene astrattamente assoggettabile a VAS poiché ha efficacia precettiva e prevalente sulla strumentazione urbanistica comunale, in tutto e per tutto sussumibile in quegli "atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati (...) elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e (...) previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative", per i quali il D.Lgs. 152/2006 impone la V.A.S.⁶

Dalla sua natura di atto generale normativo di natura regolamentare il cui fine è disciplinare gli indici di tollerabilità dei rumori per ciascuna zona del territorio comunale cui ha riferimento, ne discende che di regola è privo di attitudine offensiva nei confronti degli amministrati "i quali se ne potranno dolere eventualmente in sede di impugnativa congiunta con l'atto applicativo che rende concreta la lesione prima solo potenziale della loro sfera giuridica, salvo che l'atto pianificatorio non presenti profili di specificazione tali da produrre un immediato effetto lesivo".⁷

* * *

2. Il limite della ragionevolezza e proporzionalità

Tale atto normativo di natura regolamentare (tecnico-politico) si inquadra tra gli strumenti di governo del territorio ed è caratterizzato da un'ampia discrezionalità.

Tuttavia, la **discrezionalità amministrativa** trova i

limiti della ragionevolezza e proporzionalità che devono legittimare l'azione amministrativa⁸.

Sappiamo, infatti, che l'azione amministrativa deve rispettare sempre un canone di proporzione nei confronti dell'obiettivo perseguito dalle norme, in modo da imporre ai destinatari il minor onere possibile con la garanzia della non arbitrarietà delle scelte. Il principio di proporzionalità, di derivazione europea, impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato.⁹

La ragionevolezza d'altro canto è un criterio al cui interno convergono altri principi generali dell'azione amministrativa (imparzialità, uguaglianza, buon andamento) e in forza del quale l'azione della pubblica amministrazione deve rispettare una linea di razionalità operativa, scagionando così di sconfinare nell'arbitrio o irrazionalità¹⁰.

Il criterio di ragionevolezza impone di far prevalere la sostanza sulla forma qualora si sia in presenza di vizi meramente formali o procedurali, in relazione a posizioni che abbiano assunto una consistenza tale da ingenerare un legittimo affidamento circa la loro regolarità.¹¹

Un certo orientamento ritiene ampia la discrezionalità dell'amministrazione comunale, tanto che l'ambito del sindacato giurisdizionale del Giudice della funzione pubblica si presenterebbe sostanzialmente limitato ad un riscontro ab externo del rispetto dei canoni di logicità formale¹².

* * *

3. La pronuncia del Tar Lombardia

Venendo alla recentissima pronuncia del Tar Lombardia, una società impugnava la delibera del Piano di governo del territorio unitamente alla zonizzazione acustica nelle parti in cui: modificando il precedente piano di zonizzazione acustica inseriva l'area occupata esclusivamente da industrie, tra quelle appartenenti alla "Classe IV - Aree di intensa attività umana" previste dalla tabella A allegata al D.P.C.M. 14 novembre 1997 e le aree immediatamente a ridosso dei confini dello stabilimento tra quelle appar-

4 Si veda sul punto R. Tomassetti "Impatto acustico: valori limite, salto di classe e rischio sanzionatorio", in Ambiente Legale Digesta Gennaio - Febbraio 2019.

5 Tar Lombardia, Brescia, n. 837 del 2012; Tar Lombardia, Milano, n. 751 del 2005; Tar Lombardia, Brescia, n. 348 del 2008; Tar Campania, Salerno, n. 745 e n. 746 del 2003.

6 Cons. Stato, del 12 marzo 2015, n. 1278.

7 Tar Campania, NA, Sez. I, del 25 giugno 2017, n. 2948.

8 Tar Lombardia, BS, Sez. I, del 24 febbraio 2020, n. 155.

9 Cons. Stato, Sez. IV, del 22 maggio 2013, n. 964.

10 Cons. Stato, del 20 gennaio 2015, n.964.

11 Cons. Stato, Sez. VI, del 14 novembre 2014, n. 5609; id. 18 agosto 2009, n. 4958; id. 2 ottobre 2007, n. 5074.

12 Cons. Stato, Sez. IV, dell'11 gennaio 2018, n. 135.

di *Giovanna Galassi*

INQUINAMENTO ACUSTICO

tenenti alla “Classe III - Aree di tipo misto; modificando la destinazione urbanistica di parte delle aree le indicava come “zone bianche”.

Il Tribunale amministrativo ribadisce il punto centrale che la materia dell'inquinamento acustico è concorrente tra Stato e Regioni. L'articolo 4 della legge n. 447/1995 per l'appunto stabilisce i principi fondamentali, prevedendo che le regioni, con legge, definiscano “*i criteri in base ai quali i comuni, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera a) , tenendo conto delle preesistenti destinazioni d'uso del territorio ed indicando altresì aree da destinarsi a spettacolo a carattere temporaneo, ovvero mobile, ovvero all'aperto procedono alla classificazione del proprio territorio nelle zone previste dalle vigenti disposizioni per l'applicazione dei valori di qualità di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) , (...)*”, mentre la definizione delle sei classi acustiche, nonché dei valori limite di immissioni e emissioni ad esse associati, sono stabiliti dal d.P.C.M. 14 novembre 1997, recante “*Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore*”.

L'attività comunale – si sottolinea – è contrassegnata da ampi margini di discrezionalità, sia quanto alla delimitazione delle singole zone, sia quanto alla loro classificazione, specialmente in relazione all'individuazione delle classi intermedie.

Si tratta di “*un vero e proprio potere pianificatorio discrezionale, avente lo scopo di migliorare, ove possibile, l'esistente, ma tenendo conto della pianificazione urbanistica, al fine di non sacrificare le consolidate aspettative di coloro che sono legittimamente insediati nel territorio*”.

Si afferma, quindi, ricordando la giurisprudenza consolidata¹³ che le scelte dell'amministrazione comunale sono discrezionali, ma devono tenere conto delle attività e degli interessi dei privati coinvolti.

La discrezionalità tecnica è quindi “*ancorata all'accertamento di specifici presupposti di fatto, il primo dei quali è il preuso del territorio; di guisa che, anche l'eventuale esercizio del potere discrezionale non può che essere esercitato secondo i principi di proporzionalità e ragionevolezza, i quali impongono alla P.A. di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato tenendo conto delle posizioni di interesse dei privati coinvolti*”.

Pertanto, le destinazioni previste dagli strumenti urbanistici (il c.d. “preuso”) rappresentano l'imprescindibile punto di partenza della zonizzazione acustica.

A questo punto, si rammenta che la discrezionalità trova i limiti invalicabili dell'azione amministrativa nei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Ebbene tali principi impongono all'amministrazione di non eccedere quanto è opportuno e necessario per il raggiungimento dello scopo, tenuto conto delle attività e degli interessi dei privati coinvolti.

In concreto, quindi, le attività e gli interessi coinvolti costituiscono il limite della discrezionalità comunale.

Ne discende che una zona esclusivamente interessata da attività industriali e artigianali non può essere legittimamente inserita non solo in area IV, ma nemmeno in area V in quanto ciò disattende “*acriticamente le caratteristiche morfologiche dell'area interessata, quali consolidatesi nel tempo, mortificando l'affidamento di quanti abbiano legittimamente confidato in una tutela corrispondente a quell'assetto del territorio, laddove assoggetta quella zona a limiti di emissione acustica minori, pregiudicando le esigenze dei soggetti che operano nel settore industriale ove lo stesso legislatore ha consentito più elevati livelli di rumorosità in considerazione delle esigenze scaturenti dalla natura dell'attività svolta*”.¹⁴

Si entra nel complesso sistema di rapporti tra pianificazione urbanistica e zonizzazione acustica. Esiste certamente una stretta correlazione, ma la giurisprudenza ha escluso una completa sovrapposizione, tanto che le scelte dell'Amministrazione non possono sovrapporsi meccanicamente alla pianificazione urbanistica, ma devono tener conto del disegno urbanistico voluto dal pianificatore, ovverossia delle preesistenti destinazioni d'uso del territorio¹⁵.

Esiste l'interesse pubblico generale alla conservazione del disegno di governo del territorio così come programmato dal pianificatore, espressione di un interesse della comunità ad un certo utilizzo del proprio territorio. Ma vi è anche l'interesse dei privati alla conservazione delle potenzialità edificatorie connesse alla titolarità dei diritti sui beni immobili e derivanti dalle pregresse e già effettuate scelte di pianificazione¹⁶.

La zonizzazione acustica si allinea tendenzialmente con la pianificazione urbanistica, tuttavia, la corri-

Il piano comunale di classificazione
il limite alla discrezionalità
amministrativa

13 Tar Milano, Sez. III, del 27 marzo 2018, n. 829; Tar L'Aquila, sez. I, del 10 luglio 2014, n. 597; Tar Firenze, sez. II, dell'11 dicembre 2010, n. 6724; Tar Venezia, sez. III, del 24 gennaio 2007, n. 187; Tar Piemonte, Sez. II, del 20 agosto 2019, n. 956; Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, del 2 aprile 2015, n. 477.

14 T.R.G.A., Trento, I, del 24 ottobre 2008, n. 271; id. Tar Lombardia, Milano, sez. IV, del 5 luglio 2011, n.1781.

15 Cons. Stato, Sez. IV, del 12 dicembre 2019, n. 8443

16 Cons. di Stato, Sez. IV, del 12 dicembre 2019, n. 8443.

INQUINAMENTO ACUSTICO

di Giovanni Galassi

spondenza non è perfettamente biunivoca, anzi esiste un naturale scollamento fra le due tipologie di pianificazione. Infatti, lo strumento urbanistico disciplina l'assetto del territorio ai fini prettamente urbanistici ed edilizi, individuando le zone omogenee con criteri quantitativi, mentre la classificazione acustica ha riguardo all'effettiva fruibilità dei luoghi, valendosi di indici qualitativi.¹⁷

Tornando alla pronuncia del Tar Lombardia, si ricorda che la situazione urbanistica dev'essere tenuta in considerazione **nell'effettivo stato di fatto in cui versa**.

Come sostenuto dal Consiglio di Stato *“è illegittima la zonizzazione acustica del territorio compiuta non tenendo conto dell'attuale destinazione d'uso delle varie porzioni di territorio, ma di quella che si prevede o si auspica esse possano avere nel prossimo futuro”*.¹⁸

Il piano di zonizzazione non si deve limitare però a fotografare l'esistente ed è normale e ammissibile l'evolversi in positivo della classificazione di una zona. Di contro, sarebbe contrario, secondo la giurisprudenza, un peggioramento della classificazione acustica di un territorio¹⁹, in quanto in linea di principio contraria allo spirito della normativa di settore.

Sono ipotizzabili, quindi, previsioni finalizzate al miglioramento della qualità dei luoghi e alla tutela della salute dei cittadini. **Il potere discrezionale dell'amministrazione, pertanto, può essere esercitato al fine di migliorare la situazione esistente.**

Tuttavia, la pianificazione acustica per sua natura non si pone ad orientare lo sviluppo del territorio sotto il profilo urbanistico – edilizio, che non le compete, ma è piuttosto protesa al profilo della tutela ambientale e della salute umana.

Esiste, quindi, il limite delle destinazioni d'uso, che devono essere tenute in considerazione necessariamente: un innalzamento dei valori di qualità del rumore rispetto alla situazione preesistente deve pur sempre tenere conto della necessità di bilanciare l'interesse alla tutela dell'ambiente con quello alla tutela delle attività (produttive e non) legittimamente esistenti sul territorio comunale.

Anche in questa occasione, perciò, *“la zonizzazione acustica non può non tenere conto dell'attuale destinazione d'uso delle varie porzioni di territorio e incentrarsi, al contrario, esclusivamente su quella*

che si prevede o si auspica le stesse possano avere nel prossimo futuro”.²⁰

Le attività economiche precedentemente insediate sul territorio trovano tutela alla stregua della precedente ubicazione ai sensi della legge quadro sull'inquinamento acustico²¹, che impone di effettuare la zonizzazione acustica tenendo conto delle preesistenti destinazioni d'uso del territorio così come sono state individuate dagli strumenti urbanistici in vigore. Ciò proprio in ragione della prospettiva di non sacrificare oltremodo aspettative di coloro che si sono legittimamente insediati e che sono consolidate.

Rammentando una precedente pronuncia dello stesso tribunale amministrativo lombardo, possiamo concludere che **non è concessa una pianificazione manipolativa**, che crei un'erronea impressione di omogeneità tra aree destinate a usi inconciliabili.

D'altra parte, però, ogni scelta pianificatoria reca inevitabilmente un certo grado di approssimazione, poiché la specificità di ogni singola porzione del territorio pregiudicherebbe altrimenti la composizione di un quadro d'insieme regolato a livello amministrativo²².

17 Tar Veneto n. 967/09; Tar Liguria, Sez. I, 28 giugno 2005, n. 985.

18 Cons. Stato, Sez. IV, del 16 maggio 2011, n. 2957.

19 Tar Marche, Sez. I, del 27 febbraio 2017, n. 152

20 Tar Piemonte, Sez. I, del 28 novembre 2014, n. 1910 ; Tar Piemonte, sez. II, n. 956/2019.

21 Legge del 26 ottobre 1995, n. 447, art. 4, co. 1, lett. a).

22 Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, del 26 novembre 2014, n. 1296.

“ I film in polietilene sono imballaggi? La parola al Tribunale di Roma ”

di ROBERTA TOMASSETTI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

La giurisprudenza torna sull'annoso tema della riconducibilità di un bene alla nozione di imballaggio.

Gli imballaggi possono essere definiti come quella categoria di beni aventi una *funzione strumentale* rispetto ai beni di consumo, in quanto volti a consentirne la *protezione*, la *manipolazione*, il *trasporto* e, più in generale, agevolare la *vendita*.

Come noto, dalla qualifica di un *bene* come *imballaggio* discendono tutta una serie di *obblighi di gestione* – tanto in capo ai produttori quanto in capo agli utilizzatori – espressione di quella che viene definita *responsabilità estesa del produttore*.

In tale quadro, la recentissima sentenza del Tribunale di Roma del 22 febbraio 2020, n. 3222 si è occupata di chiarire se il *film protettivo in polietilene* applicato sui semilavorati sia da considerati un *imballaggio* e, per l'effetto, comporti l'assoggettamento agli obblighi di comunicazione e pagamento del canone ambientale CONAI.

IN SINTESI

- Secondo il Tribunale la qualifica di un bene come imballaggio si deve effettuare in base ad un *giudizio tecnico prognostico*, fondato sulla natura del bene prodotto. A tal fine, deve essere valutata la sua destinazione intrinseca alla *funzione d'imballaggio*, senza che rilevino eventuali diversi modi di utilizzo accertabili in concreto;
- osserva ancora il Tribunale che il legislatore considera imballaggi non solo quei prodotti atti a proteggere merci consegnate dal produttore al consumatore, *bensì anche quelle consegnate dal produttore all'utilizzatore*, ove con il termine utilizzatore deve intendersi, il commerciante, il distributore, l'addetto al riempimento, l'utente di imballaggi e l'importatore di imballaggi pieni;
- in ragione della loro funzione protettiva, il Tribunale ha ritenuto *imballaggi* i film protettivi apposti su semilavorati nel commercio business to business, riconducibili alla classe degli *imballaggi per il trasporto*.

I film in polietilene sono imballaggi?
La parola al tribunale di roma

IMBALLAGGI

di Roberta Tomassetti

1. Introduzione

Imballaggio sì imballaggio no, questo è il dilemma. Come tutti gli operatori del settore sanno, la riconduzione di un bene nell'ambito degli imballaggi comporta un'articolata serie di oneri burocratici ed economici in capo al produttore dell'imballaggio ovvero all'impresa utilizzatrice, secondo i dettami della *responsabilità estesa del produttore*.

Si fa in particolar modo riferimento sia agli obblighi dichiarativi concernenti i quantitativi di imballaggio importati, prodotti e ceduti, sia all'obbligo di versamento del c.d. contributo ambientale CONAI.

Nel tempo si è quindi assistito più volte al braccio di ferro tra produttori e CONAI, gli uni impegnati a trovare argomenti per escludere i propri beni dalla categoria degli imballaggi, l'altro per farveli rientrare. Solo per citarne alcune, dapprima si è avuta la questione *buste di plastica*¹, poi il caso *mandrini*², di recente il tema della qualificazione dei *film adesivi in plastica*³.

In particolare, nei primi due esempi, la questione è arrivata fino alla Corte di Giustizia Europea che è stata chiamata a più riprese ad *interpretare la nozione comunitaria di imballaggio*.

Invero, secondo la Suprema Corte, costituisce *imballaggi* qualsiasi prodotto che risponda a *due requisiti*:

- deve trattarsi di un prodotto adibito a *contenere e proteggere* determinate merci a consentire la loro *manipolazione*, la loro *consegna* dal produttore al consumatore o all'utilizzatore e ad assicurarne la presentazione. Le funzioni cui è deputato l'imballaggio (trasporto, protezione presentazione) sono *indicate a titolo non cumulativo*, nonostante il legislatore abbia utilizzato la congiunzione "e", che lascerebbe intendere una cumulatività delle funzioni.
- *deve essere compreso, in una delle tre categorie elencate*: imballaggio per la vendita o imballaggio primario; imballaggio multiplo o imballaggio secondario; imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario⁴.

In tale quadro, sul tema della qualifica dei *film protettivi in plastica* è tornato lo scorso febbraio il Tri-

bunale di Roma chiarendo, tra le altre cose, se detto bene *possa essere ricondotto ad una delle tre tipologie di imballaggi elencate e, per l'effetto, rientri nella nozione eurounitaria di imballaggio*.

Inoltre, esso si è occupato di sciogliere l'ulteriore dubbio della rilevanza, ai fini della qualifica di imballaggio del fatto che un dato prodotto sia atto a proteggere non merci consegnate dal *produttore* al *consumatore*, bensì dal *produttore* all'*utilizzatore*.

Ma procediamo con ordine e ricostruiamo i termini della vicenda.

2. Il caso

Il caso ha visto protagonista una società operante nel settore dell'importazione, della produzione e della cessione di imballaggi in plastica (nella specie, di cc.dd. film protettivi removibili in polietilene, oltre a tubi, lastre e profilati in materiale plastico).

Detta società dopo anni di regolare iscrizione e contribuzione CONAI interrompeva l'invio delle dichiarazioni periodiche e il pagamento del contributo nei confronti del Consorzio.

Quest'ultimo attivava pertanto una serie di controlli incrociati, all'esito dei quali emergeva che la società aveva iniziato a cedere i propri imballaggi applicando nei confronti dei cessionari il contributo di un diverso consorzio obbligatorio, il *Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene* (c.d. PolieCo).

Il CONAI chiedeva quindi al tribunale di voler accertare la qualifica di imballaggi dei beni plastici prodotti, la violazione della normativa in materia di imballaggi realizzata dalla società e, per l'effetto, di volerla condannare al pagamento dei pregressi contributi ambientali.

La società si difendeva sostenendo l'impossibilità di qualificare i *film protettivi adesivizzati* da essa realizzati alla stregua di imballaggi, atteso che essi, pur avendo l'astratta attitudine a "proteggere" altri beni, così come previsto all'art. 218 TU ambiente, *non sarebbero riconducibili a nessuna delle 3 tipologie di imballaggi - primari, secondari e terziari⁵ - contemplate dalla normativa*.

Invero, secondo la convenuta vi sarebbe una *non perfetta coincidenza tra la nozione di imballaggio*

I film in polietilene sono imballaggi?
La parola al tribunale di roma

1 Corte di Giustizia, del 29 aprile 2004 caso C-341/01.

2 Corte di Giustizia Ue del 10 novembre 2016, cause riunite C-313/15 e C-530/15

3 Sentenza Tribunale di Roma, 29 novembre 2018, n. 22952

4 Corte di giustizia UE, sezione V, del 29 aprile 2004, C -341/01 paragrafo 48 49.

5 Art. 218, comma 1, lett. b) T.U.A. "Imballaggio per la vendita o imballaggio primario: *imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore*".

Art. 218, comma 1, lett. c) T.U.A. "Imballaggio multiplo o imballaggio secondario: *imballaggio concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente*

di Roberta Tomassetti

IMBALLAGGI

contenuta nella direttiva europea di riferimento e quella dettata dal legislatore italiano.

Più nello specifico, la nozione interna avrebbe una eccessiva dilatazione rispetto alla più ristretta nozione europea, che si evincerebbe dalla mancanza, all'interno della prima, dell'inciso "l'imballaggio consiste soltanto di", che nell'ambito della seconda disposizione congiunge la *nozione di carattere generale* con le *definizioni delle singole tipologie di imballaggi* (primari, secondari e terziari) esistenti.

Peraltro, secondo le deduzioni della società convenuta, l'erroneo recepimento operato dal legislatore interno, oltre a determinare l'*obbligo per il giudice di effettuare un rinvio pregiudiziale alla CGUE*, imporrebbe in ogni caso di interpretare la normativa nazionale conformemente al dettato dell'art. 3 della dir. 94/62/Ce e per l'effetto, escludere la riconducibilità dei materiali in parola alla nozione di imballaggio.

Ciò posto, quale ulteriore argomento di difesa, la società sosteneva che le pellicole sarebbero *destinate ad essere rimosse e gettate durante le fasi di lavorazione del semilavorato*, senza assolvere, dunque, alcuna funzione concretamente protettiva e conservativa nei confronti del prodotto finito *destinato alla commercializzazione*.

Questo dato in particolare escluderebbe la qualifica di "imballaggi", atteso che in base alla normativa europea, sarebbero imballaggi soltanto quei prodotti *atti a contenere beni posti in vendita e destinati quindi al consumatore finale, non anche prodotti impiegati esclusivamente all'interno del ciclo produttivo*.

3. I principi affermati dal tribunale

Orbene, il Giudice ha ritenuto non condivisibile le argomentazioni della società per le ragioni di seguito esposte.

In primo luogo, il Tribunale ha negato la necessità di un ricorso alla Corte di Giustizia Europea al fine di chiarire se la nazione di imballaggio recepita nell'ordinamento italiano sia o meno conforme alla direttiva comunitaria.

Invero, secondo il Giudice, ad una lettura approfondita della norma, che vada oltre il mero dato testuale, *nessun contrasto sarebbe ravvisabile tra la no-*

zione interna di imballaggio e quella comunitaria contenuta nell'art. 3 della dir. 94/62/Ce.

Infatti, tanto la direttiva comunitaria quanto l'art. 218, comma 1, lett. a, b, c e d del d. lgs. 152/2006 contengono sia una *nozione generale e ampia di imballaggio*, sia le *singole definizioni di specifiche tipologie di imballaggi* prodotti e utilizzati dalle imprese (primari, secondari o terziari).

Inoltre, il comma 2 del citato art. 218 precisa testualmente che "*la definizione di imballaggio di cui alle lettere da a) ad e) del comma 1 è basata sui criteri interpretativi indicati nell'articolo 3 della direttiva 94/62/CEE, così come modificata dalla direttiva 2001/12/CE e sugli esempi illustrativi riportati nell'Allegato E alla parte quarta del presente decreto*".

Pertanto, è *proprio la norma interna che incorpora, tramite il suddetto rinvio per relationem quella comunitaria, così rendendo necessaria un'attività di interpretazione congiunta e sistematica.*

Detta lettura sistemica viene portata avanti dal Giudice romano applicando le indicazioni della Corte di Giustizia secondo cui la direttiva imballaggi 94/62/Ce suggerisce di *valutare in astratto se un bene è "atto a contenere e a proteggere" una determinata merce*⁶.

In altre parole, il Giudice sottolinea come, per valutare se un determinato bene sia un imballaggio risulta necessario ricorrere ad un *criterio prognostico di valutazione*, e non ad un criterio di qualificazione ex post ed in concreto, basato su di un possibile e diverso utilizzo del bene da parte dell'impresa produttrice o utilizzatrice.

In secondo luogo, secondo il Tribunale il legislatore, sia europeo che nazionale, *considera espressamente quali imballaggi non solo quei prodotti atti a proteggere merci, consegnati dal produttore al consumatore, bensì anche quelli consegnati dal produttore all'utilizzatore*, inteso come, il commerciante, il distributore, l'addetto al riempimento, l'utente di imballaggi e l'importatore di imballaggi pieni.

Da tale previsione discende de plano che ben può un bene costituire imballaggio, con tutto ciò che ne consegue in termini di disciplina applicabile, anche se contiene e protegge un bene che non sarà già quello offerto e venduto sul mercato all'utente finale, cioè al consumatore, bensì quello destinato ad essere nuovamente immesso nella catena produttiva

dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche". Art. 218, comma 1, lett. d) T.U.A. "imballaggio per il trasporto o imballaggio terziario: *imballaggio concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti stradali, ferroviari marittimi ed aerei*".

6 In tal senso Corte di Giustizia, del 29 aprile 2004 caso C-341/01. sentenza "Plato Plastik".

IMBALLAGGI

di Roberta Tomassetti

per essere manipolato e trasformato da parte di una seconda impresa utilizzatrice.

Ciò, d'altronde, è ulteriormente confermato dall'inciso, contenuto sia nell'art. 3 della direttiva imballaggi sia nell'art. 218 d.lgs. 152/2006, secondo cui costituisce imballaggio il prodotto destinato a contenere determinate merci, *“dalle materie prime ai prodotti finiti”*, inciso dal quale si ricava che non ha alcuna rilevanza, ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa sugli imballaggi, la circostanza che un determinato involucro svolga una funzione solo all'interno del ciclo di produzione e di lavorazione di determinate merci, per poi venire rimosso e gettato prima che queste ultime diventino prodotti finiti e vengano offerte sul mercato.

4. La soluzione del tribunale

Alla luce degli esposti principi di diritto il tribunale *ha ritenuto i film protettivi adesivi alla stregua di “imballaggi”*, in particolare come *imballaggi di tipo terziario (o per il trasporto)*.

Invero, essi hanno indubbiamente *in astratto* e, a ben vedere, anche *in concreto*, la funzione di *contenimento e, soprattutto, di protezione* del prodotto semilavorato su cui vengono apposti, *nelle fasi del trasporto e della manipolazione di quest'ultimo*.

In tale quadro non può sostenersi, come ha fatto la società convenuta, che la funzione di protezione propria dei film protettivi, verrebbe meno in considerazione del fatto che questi ultimi, una volta applicati sulla merce tramite l'apposita parte adesiva, scomparirebbero e diverrebbero parte integrante della merce stessa.

Tale impostazione:

- in primo luogo, risulta smentita dal fatto che i film adesivi vengono facilmente rimossi una volta assolta la funzione di protezione, il che sta ad evidenziare che *essi non diventano mai, definitivamente, parte integrante della merce*.
- in secondo luogo, si pone *in contrasto con il criterio di valutazione ex ante e in astratto cui si è in precedenza aderito*, atteso che un simile ragionamento pone sostanzialmente l'accento sulle modalità di utilizzazione e applicazione pratica delle pellicole.

Infine ribadisce il Tribunale non assume alcun rilievo, al fine di escludere la qualifica di imballaggi di tali film protettivi, la circostanza che questi ultimi aderiscano a semilavorati e non a prodotti finiti de-

stinati al consumatore, atteso che *sono imballaggi, ai sensi delle disposizioni normative poc'anzi menzionate, anche quelli che contengono e proteggono materie prime e merci ancora in fase di trasformazione industriale*.

CONCLUSIONI

In conclusione i film protettivi in plastica apposti sui semilavorati per il trasporto nell'ambito del commercio business to business sono a tutti gli effetti imballaggi ed in particolare *imballaggi terziari*, in ragione *dell'indubbia funzione di protezione delle merci che assolvono*.

Pertanto, qualsiasi produttore o importatore di detti imballaggi è soggetto agli obblighi di legge per la loro gestione ed in particolare alla dichiarazione e contribuzione al CONAI.

In tale quadro, *è stato quindi esclusa dal Tribunale di Roma la necessità di una pronuncia della Corte di Giustizia Europea al fine di chiarire se la nozione di imballaggio recepita nell'ordinamento italiano sia o meno conforme alla direttiva comunitaria*.

Invero, pare di indubbia solidità l'argomento usato dal Tribunale per escludere il rinvio pregiudiziale, basato sull'espresso rimando operato dal comma 2 dell'art. 218 TUA ai criteri interpretativi indicati nell'articolo 3 della direttiva 94/62/CEE.

Infatti, il richiamo *per relationem* rende certamente necessaria *un'attività di interpretazione congiunta e sistematica tra la nozione interna e quella eurounitaria che non può che conformare la prima alla seconda*.

Peraltro, le prese di posizione del tribunale di Roma nel senso appena illustrato sono ormai plurime⁷ di modo che sembra potersi parlare di un *orientamento consolidato*.

Così la piena conformità alla direttiva 94/62/CEE della nozione interna di imballaggio sembra ormai un dato certo, che non lascia spazi a nuovi interventi della Corte di Giustizia.

I film in polietilene sono imballaggi?
La parola al tribunale di roma

⁷ In senso analogo le sentenze del Tribunale di Roma n. 16818/2007, 19252/2016 e 22952/2018.

“ Trasporto rifiuti urbani, deroga all'utilizzo del formulario ”

Nota alla sentenza della Cassazione civile,
Sez. II, del 25 febbraio 2020, n. 4961

di GIACOMO BETTI

Dott. in Giurisprudenza - *Studio Legale Ambientale Carissimi*

ABSTRACT

Il trasporto di rifiuti urbani non deve essere accompagnato dal formulario di identificazione ai sensi del D.lgs. n. 22 del 1997, art. 15, comma 4, se ad effettuarlo è il gestore del servizio pubblico nel territorio del comune o dei comuni per i quali il servizio medesimo è gestito.

L'esonero dall'obbligo del formulario di identificazione è, tuttavia, applicabile anche nel caso in cui il trasporto dei rifiuti urbani venga effettuato al di fuori del territorio del comune o dei comuni per i quali è effettuato il predetto servizio qualora ricorrano precise condizioni.

IN SINTESI

- Il Formulario di identificazione dei rifiuti è un documento obbligatorio ai fini del trasporto dei rifiuti e la sua disciplina è contenuta nell'art. 193 del D.lgs. 152/2006;
- l'irregolarità nella tenuta del formulario, ovvero la sua integrale omissione, determina l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 258 del D.lgs. 152/2006;
- l'obbligo di tenuta del FIR non si applica al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico se ricorrono determinate condizioni.

Trasporto rifiuti urbani, deroga all'utilizzo del formulario

TRACCIABILITÀ

di Giacomo Betti

1. Premesse

La movimentazione dei rifiuti soggiace a particolari regole e obblighi in capo al soggetto trasportatore.

Tali obblighi vengono di fatto tradotti nel cd **Formulario di identificazione dei rifiuti (FIR)** consistente in un documento di accompagnamento del trasporto dei rifiuti, effettuato da un trasportatore autorizzato, che contiene tutte le informazioni relative alla tipologia del rifiuto, al produttore, al trasportatore ed al destinatario.

Tale obbligo però viene a mancare verso specifici soggetti che rispettino particolari condizioni dettate dal TUA.

Con la sentenza in commento¹ gli ermellini ripercorrono i tratti della legislazione in materia di esenzione dell'obbligo di tenuta del FIR, interpretando le norme nazionali sulla base della peculiare vicenda oggetto di ricorso.

Pertanto, dopo aver richiamato in sintesi il fatto della vicenda in causa, si procederà ad analizzare in diritto le motivazioni che hanno spinto i giudici della Cassazione a pronunciare tale provvedimento.

2. Il FIR e l'ambito soggettivo dell'esenzione

Il Formulario di identificazione dei rifiuti è un documento obbligatorio ai fini del trasporto dei rifiuti e la sua disciplina è contenuta nell'art. 193 "Trasporto dei rifiuti" del D.lgs. 152/2006.

Ed invero, l'irregolarità nella tenuta del formulario, ovvero la sua integrale omissione, determina l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 258 "Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari", comma 4².

Il Testo Unico Ambientale, tuttavia, prevede dei

casi di deroga all'obbligo di tenuta del documento FIR, tra i quali rientra l'esenzione di cui all'art. 193 comma 4 del D.lgs. 152/2006, che prevede quanto segue: "Le disposizioni di cui al comma 1 [quelle relative all'obbligo di utilizzo del Formulario] non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico, [...]".

Alla luce della disposizione citata si rileva, pertanto, che l'art. 193, comma 4 del TUA consente l'esenzione dall'obbligo di cui al comma 1 al ricorrere di due condizioni:

- che il trasporto abbia ad oggetto dei rifiuti urbani;
- che il predetto trasporto sia effettuato dal gestore del servizio pubblico.

Quanto alla prima condizione, *nulla quaestio*.

Ed invero, per comprendere se si stia procedendo ad un trasporto di rifiuti urbani è sufficiente ricondurli all'elenco dei rifiuti così come individuati dall'art. 184, comma 2 del D.lgs. 152/2006.³

Quanto alla seconda, si rileva che il servizio pubblico si caratterizza per la finalizzazione alla soddisfazione di un bisogno primario della collettività.

Si tratta, quindi, di servizi indispensabili che possono essere distinti in:

- servizi finali volti al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, quali utenti individuali e come membri della collettività;
- servizi strumentali diretti a uno o più settori o uffici dell'ente stesso.

Per gestore del servizio pubblico, quindi, si deve intendere colui al quale tale servizio è stato affidato secondo le tre seguenti modalità:

1 Cass. Civ., Sez. II, 25 febbraio 2020, n. 4961.

2 D.lgs. 3 aprile 2006, art. 258 "Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari", comma 4 "Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'art. 193 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro. Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto".

3 D.lgs. 152/2006, art. 184, comma 2, "Sono rifiuti urbani: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; 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); c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade; d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua; e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali; f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e)".

di Giacomo Betti

TRACCIABILITÀ

- affidamento tramite *gara pubblica*;
- affidamento a *società mista pubblico-privata*;
- gestione diretta tramite *affidamento in house*.

Il Legislatore, infatti, non si esprime riferendosi al soggetto che è titolare del servizio pubblico, ma a colui che si trova ad operare e svolgere la funzione. Ed invero, si ritiene che l'esenzione dal FIR si giustifichi proprio alla luce della peculiarità delle modalità di gestione del servizio di raccolta e trasporto di rifiuti urbani.

Un'interpretazione difforme porterebbe ad imporre a chiunque - che a vario titolo si dovesse trovare per conto del gestore a svolgere parti di tale complesso servizio - l'emissione e l'utilizzo di un FIR per ogni punto di prelievo (cassonetto, condominio o altro), dovendo inserire dati incerti quali il peso e l'esatta classificazione dei rifiuti (onere, peraltro, non di sua competenza).

3. L'ambito oggettivo dell'esenzione

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, secondo la Circolare Ambiente del 4 agosto 1998⁴, si può procedere al trasporto in assenza del Formulario solo allorché lo stesso avvenga *“nel territorio del comune o dei comuni per i quali il servizio medesimo è gestito”*.

Ciò implica che l'impianto di destinazione deve essere collocato nel comune di riferimento del servizio onde poter beneficiare dell'esenzione in commento.

Ove il trasporto sia compiuto al di fuori di tale territorio in cui è compiuta la raccolta, occorre far riferimento alla lettera n) della già citata Circolare Ambiente/Industria 4 agosto 1998 la quale prevede: *“n) in via di principio il trasporto di rifiuti urbani che non deve essere accompagnato dal formulario di identificazione ai sensi dell'art. 15, comma 4, del Decreto Legislativo n. 22/1997, è quello effettuato dal gestore del servizio pubblico nel territorio del comune o dei comuni per i quali il servizio medesimo è gestito. L'esonero dall'obbligo del formulario di identificazione si ritiene, tuttavia, applicabile anche nel caso in cui il trasporto dei rifiuti urbani venga effettuato al di fuori del territorio del comune o dei comuni per i quali è effettuato il predetto servizio qualora ricorrano entrambe le seguenti condizioni: i rifiuti siano conferiti ad impianti di recupero o di smaltimento indicati nell'atto di affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani (ed*

a tal fine si ritiene che il concessionario del servizio di raccolta di rifiuti urbani e/o di frazioni differenziate di rifiuti urbani debba dotare ogni veicolo adibito al trasporto di una copia dell'atto di affidamento della gestione dal quale risulti, appunto, l'impianto cui sono destinati i rifiuti);

il conferimento di tali rifiuti ai predetti impianti sia effettuato direttamente dallo stesso mezzo che ha effettuato la raccolta. Resta fermo che il trasporto di rifiuti urbani effettuato da un centro di stoccaggio a un centro di smaltimento o recupero deve sempre essere accompagnato dal formulario di identificazione”.

Sulla base di tale precisazione risulta che, laddove il trasporto debba avvenire al di fuori del territorio del comune o dei comuni per i quali è effettuato il servizio, lo stesso è comunque esonerato dal FIR quando:

- i rifiuti siano destinati ad impianti indicati nell'atto di affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- lo stesso sia effettuato direttamente con i mezzi utilizzati per la raccolta.

Tali condizioni devono ricorrere **congiuntamente** in virtù dell'espressa indicazione normativa (*“qualora ricorrano entrambe le seguenti condizioni”*) per poter legittimamente operare l'esenzione in analisi.

Prova della compresenza delle citate condizioni deve essere fornita da parte del soggetto che materialmente svolge il conferimento dei rifiuti al di fuori del comune conferente.

L'esistenza dei presupposti richiesti per l'applicazione della disciplina derogatoria, potrà, quindi, essere dimostrata mediante l'esibizione dell'atto di affidamento del servizio dal soggetto che materialmente lo pone in essere. Detto atto, infatti, risulta idoneo a dimostrare l'esistenza di un rapporto con l'ente affidatario atto a giustificare la mancanza del FIR durante il trasporto. Accanto al documento che dimostra l'affidamento, il trasportatore potrà munirsi, altresì, di un documento di trasporto alternativo atto a dimostrare la coincidenza tra il mezzo con cui è stata compiuta la raccolta con quello impiegato per i conferimenti in impianto.

4. Il caso di specie

Il Tribunale di merito accoglieva ricorso avverso le ordinanze-ingiunzione emesse dall'ente provinciale all'indirizzo di una società di raccolta di rifiuti ur-

4 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare/Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, Circolare 4 agosto 1998 n. GAB/DEC/812/98 *“Sulla compilazione dei registri di carico e scarico dei rifiuti e dei formulari di trasporto”*, pubblicata in n. Gazzetta Ufficiale 11 settembre 1998, n. 212.

TRACCIABILITÀ

di Giacomo Betti

bani, con le quali era stato ingiunto il pagamento di una somma, a titolo di sanzioni amministrative per la violazione del D.lgs. n. 22 del 1997, art. 15 sanzionata dall'art. 52, comma 4, integrata dalla irregolare compilazione dei formulari di trasporto di rifiuti solidi urbani.

Avverso l'anzidetta sentenza proponeva appello la Provincia, chiedendo alla Corte adita di respingere l'opposizione formulata avverso le ordinanze-ingiunzione.

Si pronunciava la Corte di Appello, la quale accoglieva il gravame e, in riforma della sentenza impugnata, rigettava l'opposizione proposta.

Secondo la Corte, l'esenzione dall'obbligo di tenuta dei formulari è riferita al trasporto dei rifiuti in un Comune diverso da quello al quale si riferisce la gestione del servizio pubblico, **purché ricorra una continuità del trasporto.**

Invero, il caso in esame non rientra in questa ipotesi in quanto, i mezzi che trasportano i rifiuti presso il centro sono diversi e più piccoli di quelli utilizzati per il successivo trasporto, evincendosi dalla stessa che i rifiuti venivano dapprima trasferiti al centro e, poi, con mezzi diversi, presso l'impianto sito in diversa località.

La società di servizio pubblico, pertanto, proponeva ricorso, innanzi alla Corte di Cassazione, affidato a due motivi:

- Con il primo motivo di ricorso, lamenta la violazione e falsa applicazione di norme di diritto: violazione e falsa applicazione del D.lgs. n. 22 del 1997, art. 15, comma 4 e successive modifiche;
- Con il secondo motivo il ricorrente lamenta omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti (art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5). Secondo i ricorrenti, la Corte distrettuale non avrebbe tenuto conto della circostanza che il centro di trasferimento si pone all'interno del ciclo di raccolta dei rifiuti solidi urbani e, conseguentemente, avrebbe omesso di qualificare l'attività del Centro di Trasferenza come "raccolta" o come "stoccaggio", perché, solo nel secondo caso, l'esenzione dall'obbligo potrebbe ritenersi esclusa.

5. Le motivazioni in diritto

Il significato letterale del D.lgs. n. 22 del 1997, art. 15, comma 4 è immediato, proprio perché stabilisce con chiarezza che "(...) *Le disposizioni di cui*

al comma 1 non si applicano al trasporto di rifiuti urbani effettuato dal soggetto che gestisce il servizio pubblico nè ai trasporti di rifiuti che non eccedano la quantità di trenta chilogrammi al giorno o di trenta litri al giorno effettuati dal produttore dei rifiuti stessi (...)".

Tuttavia, la norma in esame non chiarisce, immediatamente, l'ambito di applicazione e, cioè, se quell'esonero è relazionato alla sola qualità soggettiva o, invece, al tipo di attività che viene svolta.

Invero, tale ulteriore precisazione va ricercata effettuando un'interpretazione complessiva dell'intero Decreto normativo.

Da tale ricognizione risulta che il testo normativo disciplina l'attività di raccolta dei rifiuti solidi urbani, svolta nel territorio del comune o dei comuni per i quali il servizio medesimo è gestito, e si completa, senza soluzione di continuità, con la consegna dei rifiuti raccolti ad un centro di recupero o smaltimento. In modo significativo, per altro, l'art. 23 del Decreto citato circoscrive l'ambito territoriale di operatività del soggetto gestore al comune per il quale il servizio è gestito.

Pertanto, appare chiaro che il trasporto di rifiuti urbani che non deve essere accompagnato dal formulario di identificazione ai sensi del D.lgs. n. 22 del 1997, art. 15, comma 4, è quello effettuato dal gestore del servizio pubblico nel territorio del comune o dei comuni per i quali il servizio medesimo è gestito e completato mediante la consegna dei rifiuti ad un centro di recupero o di smaltimento, indicato nell'atto di affidamento del servizio.

A conferma di ciò, la norma si riferisce alla raccolta dei rifiuti solidi urbani e non invece al trattamento e/o alla manipolazione dei rifiuti lasciando chiaramente intendere che la raccolta per sé stessa sta ad indicare il prelievo del rifiuto urbano e il suo trasporto immediato ad una discarica.

Fuori di questa dimensione non si avrebbe raccolta ma al contrario un trattamento dei rifiuti.

Normalmente, secondo l'impianto del decreto in esame lo smaltimento e/o la consegna ad un centro di recupero o di smaltimento dei rifiuti raccolti dovrebbe trovarsi all'interno del territorio dei Comuni a cui vantaggio il servizio viene svolto.

Tuttavia, lo stesso decreto non esclude che quel centro possa trovarsi anche fuori del territorio ove viene effettuata la raccolta.

Anche in questa ipotesi l'atto di affidamento dovrà contenere l'indicazione di tale sede di smaltimento (ed a tal fine si ritiene che il concessionario del servizio di raccolta di rifiuti urbani e/o di frazioni differenziate di rifiuti urbani debba dotare ogni veicolo

di *Giacomo Betti*

TRACCIABILITÀ

adibito al trasporto di una copia dell'atto di affidamento della gestione dal quale risulti, appunto, l'impianto cui sono destinati i rifiuti).

Ciò posto è ragionevole ritenere che l'esonero ricopre l'intera attività di raccolta dei rifiuti fino alla consegna degli stessi al centro di smaltimento o di recupero così come viene indicato nell'atto di affidamento.

Tutto ciò, con la specificazione (come pure ha chiarito la circolare del Ministero dell'Ambiente e dell'Industria del 4 agosto 1998) che ove l'impianto cui sono destinati i rifiuti raccolti si dovesse trovare collocato in un Comune diverso rispetto al Comune o ai Comuni ove viene effettuata la raccolta dei rifiuti, l'esonero dall'obbligo del formulario di identificazione dovrà ritenersi esteso a tutta l'intera percorrenza.

E', dunque, solamente la "prima raccolta" dei Rifiuti Urbani ad essere esentata dalla compilazione del Formulario di identificazione dei rifiuti e non la loro successiva gestione.

A nulla rileva, come sollevato dai ricorrenti con il secondo motivo di diritto, la circostanza secondo la quale il centro di trasferimento si pone all'interno del ciclo di raccolta dei rifiuti solidi urbani e, conseguentemente, non debba essere inquadrato come "stoccaggio".

Infatti, posto che, ad essere esentata dalla compilazione del Formulario di identificazione dei rifiuti è, solamente la "prima raccolta" dei Rifiuti Urbani e non la loro successiva gestione, diventa irrilevante accertare quale sia l'attività compiuta nel centro di trasferimento, sia essa di stoccaggio o di travaso di rifiuti da automezzo ad automezzo perché, comunque, non può considerarsi una nuova raccolta, essendo preceduta da un deposito di rifiuti originati da una precedente raccolta.

CONCLUSIONI

In definitiva, l'interpretazione della normativa richiamata ha portato gli ermellini ad affermare che in via di principio (seppur in presenza di specifiche condizioni) il trasporto di rifiuti urbani non deve essere accompagnato dal formulario di identificazione se ad effettuare il trasporto è il gestore del servizio pubblico nel territorio del comune o dei comuni per i quali il servizio medesimo è gestito.

Ciò detto sarebbe ragionevole ritenere che il suddetto esonero riguardasse l'intera attività di raccolta dei rifiuti, fino alla consegna degli stessi al centro di smaltimento o di recupero così come indicato nell'atto di affidamento.

Invero, nonostante il TUA non faccia alcun riferimento circa l'individuazione dell'ambito oggettivo dell'esenzione, i giudici della Cassazione ritengono che la suddetta esenzione, così formulata, decada laddove i gestori del servizio di raccolta utilizzino un centro di stoccaggio, tra la fase di raccolta e quella di trasporto, oppure effettuino un travaso dei suddetti rifiuti da un automezzo ad un altro.

In dette ipotesi in sostanza l'esenzione si restringerebbe sino a decadere del tutto, lasciando riemergere l'obbligo del formulario.

“*Recupero e spedizione transfrontaliera: su chi incombono gli obblighi di classificazione e caratterizzazione del rifiuto?*”

di VALENTINA BRACCHI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Molteplici sono le domande, anche di ordine pratico, che si pone il gestore di un impianto di destinazione, dinanzi ad una spedizione transfrontaliera.

Nel presente contributo sarà affrontato il tema della classificazione e caratterizzazione di un rifiuto oggetto di spedizione transfrontaliera in procedura semplificata, destinato a recupero ai sensi del DM 5 febbraio 1998.

In particolare si tenterà di chiarire su quali soggetti - tra il produttore e il destinatario - incombono gli oneri e le responsabilità di caratterizzazione del rifiuto oggetto di spedizione e se ed in che termini, vi siano delle corresponsabilità tra i due soggetti.

IN SINTESI

- I rifiuti oggetto di spedizione transfrontaliera con procedura semplificata sono accompagnati durante il trasporto dall'allegato VII al Regolamento Comunitario 1013/2006;
- l'allegato VII deve essere predisposto dal soggetto che organizza la spedizione;
- tra le informazioni a carico del soggetto che organizza la spedizione sono comprese l'identificazione e la classificazione del rifiuto;
- in relazione agli obblighi di caratterizzazione ai fini del recupero, il DM 5 febbraio 1998 attribuisce l'onere al produttore del rifiuto;
- permane in capo al destinatario un obbligo di verifica in virtù del principio di corresponsabilità ambientale.

di *Valentina Bracchi*

TRANSFRONTALIERO

1. Sugli obblighi di classificazione del rifiuto ai fini della spedizione

La classificazione del rifiuto, come noto, consiste in una valutazione che deve portare all'attribuzione del codice CER ed è obbligo e responsabilità del *produttore* e non anche del destinatario, come anche emerge dalla normativa nazionale e comunitaria sul punto.

Infatti, nel Testo unico Ambientale - all'Allegato D alla parte IV - è espressamente previsto che *“La classificazione dei rifiuti è effettuata dal produttore assegnando ad essi il competente codice CER [...]”*. Nell'ambito del trasporto transfrontaliero, chi provvede alla classificazione del rifiuto?

Per rispondere, occorre muovere dal Regolamento (CE) 1013/2006¹, che recepisce nel diritto comunitario, le disposizioni della Convenzione di Basilea², nonché la Decisione dell'OCSE³ sul controllo dei movimenti di rifiuti destinati ad operazioni di recupero.

Sono invece definiti *“non OCSE”* i paesi terzi che non hanno sottoscritto alcun accordo internazionale ai fini dell'applicabilità del Reg. 1013/2006.

Il Regolamento in questione, regola il trasporto transfrontaliero dei rifiuti, ed in particolare istituisce le procedure e i regimi di controllo per le spedizioni di rifiuti in considerazione dell'origine, della destinazione e dell'itinerario di spedizione, del tipo di rifiuti

spediti e del tipo di trattamento da applicare ai rifiuti nel luogo di destinazione.

Secondo quanto previsto nel Regolamento, al titolo II, esistono due diverse procedure documentali per l'organizzazione delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti:

- la procedura di notifica e autorizzazione scritte preventive (iter autorizzativo)⁴;
- la procedura con obblighi generali di informazione (iter informativo)⁵ che, si applica alle spedizioni transfrontaliere destinate ad impianti di recupero aventi ad oggetto - inter alia - i rifiuti elencati negli allegati III e V parte 1 elenco B Reg. 1013/2006 (c.d. lista verde).

I rifiuti soggetti alla procedura informativa di cui all'art. 18 (*Rifiuti che devono essere accompagnati da determinate informazioni*), del Regolamento comunitario devono essere accompagnati durante tutta la spedizione, dal documento di cui all'Allegato VII.

La compilazione di questo documento spetta al *soggetto che organizza la spedizione*.

L'organizzatore della spedizione è un soggetto posto sotto la giurisdizione del paese di spedizione e può essere non solo il *produttore iniziale* del rifiuto ma anche il *nuovo produttore*, un *raccoglitore abilitato*, un *commerciantel/intermediario* registrato ed autorizzato per iscritto dal produttore o il mero *detento-*

- 1 Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti.
- 2 Convenzione di Basilea del 22 marzo 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento.
- 3 *Decision of the Council C (2001)107/Final concerning the control of transboundary movements of wastes Destined for recovery operations, as amended by C(2004)20*. Cfr. <http://www.oecd.org/env/waste/30654501.pdf>
- 4 Ai sensi dell'art. 3 Reg. 1013/2006 comma 1: *“Sono soggetti alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte, previste dalle disposizioni del presente titolo, le spedizioni dei seguenti rifiuti:*
 - a) se destinati ad operazioni di smaltimento: tutti i rifiuti;
 - b) se destinati ad operazioni di recupero:
 - i) i rifiuti elencati nell'allegato IV, che comprende fra l'altro i rifiuti elencati negli allegati convenzione di Basilea;
 - ii) i rifiuti elencati nell'allegato IV A;
 - iii) i rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A;
 - iv) le miscele di rifiuti non classificati sotto una voce specifica degli allegati III, III B, IV o IV A tranne se elencati nell'allegato III A”
- 5 Ai sensi dell'art. 3 Reg. 1013/2006 comma 2. *“Se la quantità dei rifiuti spediti supera 20 kg, sono soggette agli obblighi generali d'informazione di cui all'articolo 18 le spedizioni dei seguenti rifiuti destinati al recupero:*
 - a) i rifiuti elencati nell'allegato III o III B,
 - b) le miscele di rifiuti, non classificati sotto una voce specifica dell'allegato III, composte da due o più rifiuti elencati nell'allegato III, *sempreché la composizione delle miscele non ne impedisca il recupero secondo metodi ecologicamente corretti e tali miscele siano elencate nell'allegato III A, a norma dell'articolo 58”*.
Inoltre, ai sensi del successivo comma 4 *“Le spedizioni di rifiuti esplicitamente destinati alle analisi di laboratorio allo scopo di accertare le loro caratteristiche fisiche o chimiche o di determinare la loro idoneità ad operazioni di recupero o smaltimento non sono soggette alla procedura di notifica e autorizzazione preventive scritte di cui al paragrafo 1. In luogo di tale procedura si applicano le regole procedurali di cui all'articolo 18. Il quantitativo di rifiuti che fruiscono dell'esenzione riservata ai rifiuti esplicitamente destinati alle analisi di laboratorio è determinato in base alla quantità minima ragionevolmente necessaria per effettuare correttamente l'analisi in ciascun caso particolare e non deve superare i 25 kg”*.

TRANSFRONTALIERO

di *Valentina Bracchi*

re dei rifiuti⁶.

L'organizzatore della spedizione è *soggetto ai seguenti obblighi*:

- deve garantire che il trasporto sia debitamente accompagnato dal documento di cui *all'allegato VII*;
- deve garantire che tutte le informazioni di sua competenza (dalla casella n.1 alla n. 12) siano presenti;
- che le informazioni riportate siano corrette.

Anche la compilazione delle caselle n. 9 e 10 dell'Allegato VII, dedicate alla denominazione e identificazione del rifiuto spetta al soggetto che organizza la spedizione su cui pertanto, può dirsi, che gravi l'onere di classificazione del rifiuto ed attribuzione del relativo codice CER (ovvero garantire la correttezza degli adempimenti) grava sull'*organizzatore della spedizione*.

*

Emerge quindi in modo univoco che la classificazione del rifiuto ai fini del trasporto, nel caso di spedizione transfrontaliera, è garantita dal soggetto che organizza la spedizione (che può coincidere o meno con il produttore del rifiuto), mentre alcun onere di classificazione grava sul destinatario del rifiuto.

Il destinatario della spedizione, dovrà tuttavia verificare la conformità del carico ricevuto rispetto a quanto dichiarato dall'organizzatore della spedizione nell'Allegato VII, e respingerlo in caso di non conformità, onde evitare di rispondere a titolo di corresponsabilità negli illeciti eventualmente commessi dai soggetti che lo hanno preceduto nella filiera del rifiuto.

2. Sugli obblighi di caratterizzazione del rifiuto ai fini del recupero

La classificazione del rifiuto nel caso di spedizione transfrontaliera, è quindi garantita dal soggetto che organizza la spedizione, ma un rifiuto destinato a recupero in Italia, ai sensi del DM 5 febbraio 1998⁷, è altresì soggetto ad obblighi di caratterizzazione.

A chi spetta la caratterizzazione? Al produttore del rifiuto o al titolare dell'impianto di recupero?

Il titolare dell'impianto di recupero è tenuto a verificare la conformità del rifiuto, rispetto alle prescri-

zioni ed alle condizioni di esercizio stabilite per la specifica attività svolta (ai sensi dell'art. 8 comma 5 del DM in commento), mentre la caratterizzazione è espressamente posta in capo al produttore del rifiuto (ai sensi dell'art. 8 comma 4).

La norma, sul punto, è chiara nel prescrivere che il campionamento e le analisi dei rifiuti ai fini della loro caratterizzazione, sono effettuati dal titolare dell'impianto ove i rifiuti sono prodotti, almeno in occasione del primo conferimento all'impianto di recupero e successivamente ogni 24 mesi e comunque ogni qual volta vi siano modifiche sostanziali del processo produttivo.

In altre parole è il produttore del rifiuto che è tenuto al campionamento ed analisi del rifiuto che intende avviare a recupero, mentre il gestore dell'impianto di recupero, deve verificare la conformità del rifiuto stesso rispetto alle prescrizioni per l'attività svolta e alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione pos seduta.

L'obbligo di verificare posto in capo al destinatario, implica che qualora il produttore non provveda a fornire, al primo conferimento e successivamente secondo legge o prescrizioni autorizzatorie, le schede di caratterizzazione del rifiuto, l'impianto (di recupero) dovrà respingere il carico, onde non incorrere in sanzioni a titolo di corresponsabilità con il produttore.

Del resto, una simile impostazione è perfettamente in linea con il *principio di corresponsabilità ambientale*⁸ che impone a tutti gli operatori coinvolti nella filiera del rifiuto, la puntuale verifica del corretto assolvimento degli obblighi ambientali.

Ed invero, sebbene non gravino sul destinatario, oneri diretti di classificazione e caratterizzazione del rifiuto, lo stesso non potrà esimersi dalla verifica della corretta classificazione e della caratterizzazione operata dal produttore sul rifiuto ricevuto.

Infatti, il mancato esercizio dei controlli circa la corretta gestione della filiera espone anche il destinatario a profili di (cor)responsabilità con gli altri soggetti coinvolti nella gestione illecita, in quanto tutti i soggetti che hanno/hanno avuto un ruolo in una o più fasi in cui si articola la gestione dei rifiuti, possono essere ritenuti responsabili:

- in via *diretta*, per gli illeciti da loro stessi commessi;

6 Cfr. Linee Guida n. 10 dei Corrispondenti "Spedizioni di rifiuti a norma dell'Articolo 18 del Regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti", par. 2.2. Soggetto che organizza la spedizione a norma dell'Articolo 18

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

8 Cfr. *ex multis* Cass. Pen. Sez. III n. 6420 del 2008.

di *Valentina Bracchi*

TRANSFRONTALIERO

- in *concorso* (cioè *corresponsabili*), per eventuali illeciti ambientali commessi da altri soggetti coinvolti nella filiera del rifiuto.

CONCLUSIONI

Riassumendo, quindi, nell'ambito della spedizione transfrontaliera dei rifiuti grava sul soggetto che organizza la spedizione (che può identificarsi o meno con il produttore del rifiuto), l'onere di garantire la classificazione del rifiuto stesso ai fini della spedizione e sul produttore la caratterizzazione del rifiuto ai fini del recupero.

In ogni caso, non vengono mai meno i principi cardine del diritto ambientale, che impongono al destinatario di verificare la classificazione e la caratterizzazione del rifiuto, nonché la regolarità di ogni altra indicazione e documentazione fornita dal produttore e dall'organizzatore della spedizione, in virtù della corresponsabilità ambientale che lega tutti i soggetti della filiera del rifiuto.

CORSO ON LINE DIRETTA WEBINAR



TUA *Il Transfrontaliero*

27 MAGGIO 2020

ore 14:30-16:00

17 GIUGNO 2020

ore 14:30-16:00

COSTO DEL CORSO

99,00 (IVA esclusa)

DOCENTE: Dott. Michele Rotunno

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

Recupero e spedizione
transfrontaliera



ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

ACQUISTA TUTTE LE VIDEOREGISTRAZIONI DEI NOSTRI WEBINAR



DA GUARDARE QUANDO VUOI, DA DOVE VUOI

La gestione dei rifiuti urbani

Tutti i nostri 18 momenti formativi
sulla Gestione dei Rifiuti Urbani.

IN LEZIONI DI UN'ORA

199,00 euro (IVA esclusa)

La gestione dei rifiuti speciali

Tutti i nostri 18 momenti formativi
sulla Gestione dei Rifiuti Speciali.

IN LEZIONI DI UN'ORA

199,00 euro (IVA esclusa)

Gestire i rifiuti ai tempi del COVID-19

Corso in edizione straordinaria.
Cosa si può e cosa non si può fare
in tempo di emergenza COVID-19

59,00 euro (IVA esclusa)

LA NOSTRA FORMAZIONE CONTINUA ONLINE

*Pronti ad affrontare ogni nuova sfida.
La formazione di Ambiente Legale prosegue a pieno ritmo in diretta streaming.
Con i nostri Webinar e le nostre Tavole Rotonde.
Momenti di accrescimento, divulgazione e confron-*

*to con i nostri esperti in campo ambientale.
La Gestione dei Rifiuti e il Diritto Ambientale non vanno in LockDown, anzi, sono più attivi che mai in momenti di emergenza come questo.*

4.

SOMMARIO

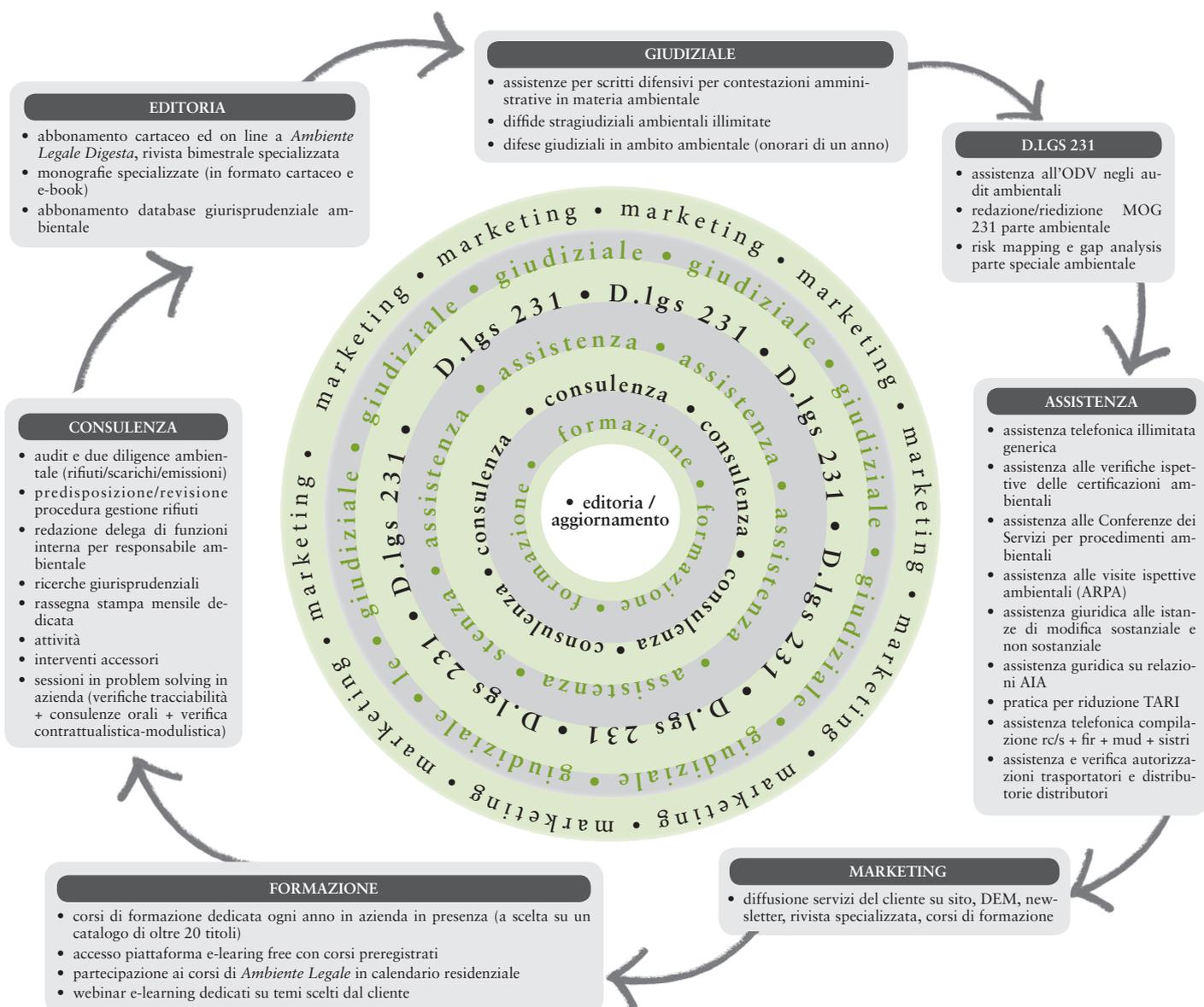
- **4.1. Tribunale**
 - a cura di *Giovanna Galassi* 271
 - 4.1.1. Penale 272
 - 4.1.2. Amministrativo 277
 - 4.1.3. D.Lgs. 231/01 280
 - 4.1.4. Corte di Giustizia Europea 281
- **4.2. Il punto sull'Albo**
 - 4.2.2. Servizi di autodemolizione online:
occorre iscriversi all'Albo?
di *Letizia Zavatti* 284
- **4.3. Quesiti**
 - a cura dello *Studio Legale Ambientale Carissimi* 287
- **4.4. D.Lgs. 231/2001 e Anticorruzione**
 - 4.4.2. Le due facce dell'interdittiva 231
di *Lucia Giulivi* 310

Sei un produttore o un gestore di rifiuti?

E HAI BISOGNO DI UN'ASSISTENZA A 360° IN DIRITTO AMBIENTALE?

CREA LA TUA CONVENZIONE CON NOI

SOLO PER TE tutti i nostri servizi in un unico CONTRATTO per un ANNO ad un PREZZO SPECIALE!




ambiente legale
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE

CARISSIMI
STUDIO LEGALE

ambiente legale
RIVISTA DI APPROFONDIMENTO NEL SETTORE DEI RIFIUTI
DIGESTA

www.ambientelegale.it
commerciale@ambientelegale.it

www.studiolegalecarissimi.it
commerciale@studiolegalecarissimi.it

www.ambientelegaledigesta.it
commerciale@ambientelegale.it

4.1.

SOMMARIO

• 4.1.1. Penale	272
• 4.1.1.7. Cass. Pen., Sez. III, dell'11 marzo 2020, n. 9717	272
• 4.1.1.8. Cass. Pen., Sez. III, del 9 marzo 2020, n. 9348	272
• 4.1.1.9. Cass. Pen., Sez. III, del 6 marzo 2020, n. 9052	273
• 4.1.1.10. Cass. Pen., Sez. III, del 6 marzo 2020, n. 9080	273
• 4.1.1.11. Cass. Pen., Sez. III, del 26 febbraio 2020, n. 7589	274
• 4.1.1.12. Cass. Pen., Sez. III, del 24 febbraio 2020, n. 7220	274
• 4.1.1.13. Cass. Pen., Sez. III, del 21 febbraio 2020, n. 6923	275
• 4.1.1.14. Cass. Pen., Sez. III, del 14 aprile 2020, n. 12024	275
• 4.1.1.15. Cass. Pen., Sez. III, del 14 febbraio 2020, n. 5912	276
• 4.1.1.16. Cass. Pen., Sez. III, del 20 gennaio 2020, n. 1997	276
• 4.1.2. Amministrativo	277
• 4.1.2.7. Tar Lombardia, BS, Sez. I, del 24 febbraio 2020, n. 155	277
• 4.1.2.8. Tar Puglia, Lecce, Sez. II, del 20 febbraio 2020, n. 246	277
• 4.1.2.9. Tar Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, del 20 febbraio 2020 n. 183	278
• 4.1.2.10. Consiglio di Stato Sez. IV, del 13 febbraio 2020, n. 1154	278
• 4.1.2.11. Tar Veneto, Sez. II, del 4 febbraio 2020, n. 124	278
• 4.1.2.12. Cons. Stato, Sez. V, del 13 gennaio 2020, n. 276	279
• 4.1.3. D.Lgs. 231/01	280
• 4.1.3.5. Cass. Pen., Sez. IV, del 29 gennaio 2020, n. 3731	280
• 4.1.3.6. Cass. Pen., Sez. III, del 27 gennaio 2020, n. 3157	280
• 4.1.4. Corte Giustizia Europea	281
• 4.1.4.5. Corte di giustizia Ue, Sez. VI, del 5 marzo 2020, causa C - 248/19	281
• 4.1.4.6. Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 30 gennaio 2020, causa C-395/18	281

CLASSIFICAZIONE

**Escrezioni animali – Feci e urine
– Rifiuti non pericolosi.**

Rientrando le escrezioni degli animali, comprensive di feci ed urine, nell'ambito dei rifiuti "non pericolosi" secondo l'elenco di cui all'allegato D (voce 01 02 06) della parte IV del d. Lgs. 152/2006, trova necessariamente applicazione il primo comma lett. a) dell'art. 256 del medesimo decreto legislativo che prevede in via alternativa la pena dell'arresto o dell'ammenda, e non già la lett. b) del medesimo primo comma che contempla, nella diversa ipotesi di rifiuti pericolosi, stante la distinzione contenuta nell'art. 184 dello stesso decreto legislativo, che a sua volta rimanda agli allegati, la pena detentiva congiuntamente a quella pecuniaria.

**Cass. Pen., Sez. III,
dell'11 marzo 2020, n. 9717**

RIFIUTI URBANI

Sfalci e potature – Rifiuti.

Gli sfalci e potature sono rifiuti, a meno che si rientri nella deroga ai sensi dell'art. 185 del d.lgs n. 152/06: gli stessi non sono rifiuti quando derivanti da buone pratiche colturali o dalla manutenzione del verde pubblico, sempreché siano riutilizzati in agricoltura, silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione o a mezzo cessione a terzi e sempre che siano seguite delle procedure che non danneggino l'ambiente o mettano in pericolo la salute umana.

Gli sfalci e potature sono comunque dei rifiuti per i quali vale la deroga stabilita nell'art. 185 d.lgs. n. 152/2006, nei limiti in cui siano gestiti e riutilizzati a servizio dell'agricoltura, silvicoltura o produzione di energia non inquinante.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 9 marzo 2020, n. 9348**

La natura di rifiuto, una volta acquisita in forza di elementi positivi (oggetto di cui il detentore si disfi, abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi, quale residuo di produzione) e negativi (assenza dei requisiti di sottoprodotto, ai sensi dell'art. 184-bis, d. lgs. n. 152 del 2006) non vien certo perduta in ragione di un mero accordo con terzi ostensibile all'autorità (oppure creato proprio a tal fine), in questo caso sub specie di cessione a titolo oneroso, come se il negozio giuridico riguardasse l'oggetto stesso della produzione e non – come in effetti – proprio un rifiuto. Ciò, peraltro, a prescindere dal “valore” economico o commerciale di questo, specie nell'ottica di chi in tal modo ne entra in possesso a seguito di un accordo di natura privatistica.

DEFINIZIONI

4.1.1.9.

Natura di rifiuto – Cessione a titolo oneroso.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 6 marzo 2020, n. 9052**

L'art. 274, comma 1, lett. c) cod. proc. pen. richiede che il pericolo che l'imputato commetta altri delitti sia non solo concreto, ma anche attuale, sicché non è più sufficiente ritenere altamente probabile che l'imputato torni a delinquere qualora se ne presenti l'occasione, ma è anche necessario prevedere, in termini di alta probabilità, che all'imputato si presenti effettivamente un'occasione per compiere ulteriori delitti della stessa specie.

Il requisito dell'attualità del pericolo di reiterazione del reato deve essere inteso non come imminenza del pericolo di commissione di ulteriori reati, ma come prognosi di commissione di delitti analoghi, fondata su elementi concreti - e non congetturali.

La sussistenza di un pericolo “attuale” di reiterazione del reato va esclusa soltanto qualora la condotta criminosa posta in essere si riveli del tutto sporadica ed occasionale, dovendo invece essere affermata se - all'esito di una valutazione prognostica fondata sulle modalità del fatto, sulla personalità del soggetto e sul contesto socio-ambientale in cui egli verrà a trovarsi, ove non sottoposto a misure - appaia probabile, anche se non imminente, la commissione di ulteriori reati; ne deriva che il requisito dell'attualità del pericolo può sussistere anche quando l'indagato non disponga di effettive ed immediate opportunità di ricaduta.

INQUINAMENTO IDRICO

4.1.1.10.

Inquinamento ambientale – Pesca – Attualità del pericolo di commissione di ulteriori reati.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 6 marzo 2020, n. 9080**

4.1.1.11.

END OF WASTE

Art. 184-ter del dlgs n. 152 del 2006 – Cessazione qualifica rifiuto – Presupposti.

Cass. Pen., Sez. III,
del 26 febbraio 2020, n. 7589

Ai sensi dell'art. 184-ter del dlgs n. 152 del 2006 - il cui testo è stato recentissimamente oggetto di modifiche per effetto della entrata in vigore del decreto legge n. 101 del 2019, convertito, con modificazioni, con legge n. 128 del 2019 - in tema di cassazione della qualifica di rifiuto, affinché il bene o la sostanza perda detta qualifica, è necessario che la stessa sia stata preventivamente sottoposta ad un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, che, sebbene le stesse possano consistere anche in operazioni di cernita e di selezione di beni, fin tanto che non si sono esaurite non comportano né la cessazione della attribuzione della qualifica di rifiuto ai beni in questione né, tantomeno, la estraneità di essi alla disciplina in materia di rifiuti.

4.1.1.12.

SANZIONI

Procedura estintiva di cui all'art. 318-septies d.lgs. 1528/206 - Sicurezza ed igiene del lavoro - Omessa indicazione, da parte dell'organo di vigilanza, delle prescrizioni di regolarizzazione.

Cass. Pen., Sez. III, del 24
febbraio 2020, n. 7220

La procedura estintiva di cui all'art. 318-septies del d.lgs 1528/206, consente, con modalità analoghe a quelle stabilite dalle disposizioni che regolano la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro (d.lgs. 19 dicembre 1994, n.758), di pervenire alla definizione delle contravvenzioni sanzionate dal d.lgs. 152\06 (artt. 318-bis - 318-octies) e non è affatto obbligatoria e, al pari dell'omologa procedura prevista dalla normativa in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, di cui agli artt. 20 e ss. del d.Lgs. n. 758 del 1994, l'omessa indicazione, da parte dell'organo di vigilanza, delle prescrizioni di regolarizzazione non è causa di improcedibilità dell'azione penale.

L'autorizzazione alla realizzazione degli impianti e alla specifica attività di gestione di rifiuti da realizzarsi in essi (art. 208 del Dlgs 152/06 in ordine all' "autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti") non può essere rilasciata e riferirsi ad una particella relativa al piano di riqualificazione urbanistica.

La compatibilità con la disciplina urbanistica ed eventualmente di vincolo paesaggistico dell'area interessata dalla attività di gestione di rifiuti rappresenta un necessario ma distinto presupposto della autorizzazione alla gestione rifiuti, che è dotata di una autonomia tipica e funzionale (siccome inerente alla specifica realizzazione e gestione di impianti riguardanti il trattamento di rifiuti), quando anche inserita nel medesimo titolo abilitativo inclusivo di profili autorizzatori di tipo urbanistico (come nel caso di cui all'art. 208 cit., comma 6). Fermo rimanendo, peraltro, ai sensi dell'art. 208 citato comma 7, il rispetto dell'art. 146 del Dlgs 42/04 in materia di autorizzazione paesaggistica.

AUTORIZZAZIONI

4.1.1.13.

Autorizzazione alla realizzazione degli impianti e alla specifica attività di gestione di rifiuti - disciplina urbanistica ed eventualmente di vincolo paesaggistico.

Cass. Pen., Sez. III,
del 21 febbraio 2020, n. 6923

L'utilizzazione agronomica del digestato ha avuto una disciplina organica a partire dal 2015, ma ciò non significa che l'uso agronomico di esso fosse in precedenza ammesso senza condizioni e procedure. La massa sia liquida che solida, residuo del processo di biodigestione (cosiddetto digestato), costituisce sostanza di origine vegetale e, per le sue caratteristiche di fertilizzante riutilizzabile in agricoltura, va qualificata come sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-*bis* del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Sez. 3, n. 33588 del 19/06/2012, P.M. in proc. Rossi, Rv. 253162 - 01).

L'applicazione della disciplina di cui al regime dei sottoprodotti destinati ad uso agronomico e non a quello dei rifiuti, è subordinata alla prova positiva, gravante sull'imputato, della sussistenza delle condizioni previste per la sua operatività, in quanto ipotesi di esclusione da responsabilità, fondata su una disciplina avente natura eccezionale e derogatoria rispetto a quella ordinaria (Sez. 3, n. 56066 del 19/09/2017, Sacco, Rv. 272428 - 01; Sez. 3, n. 29084 del 14/05/2015, Favazzo, Rv. 264121 - 01).

SOTTOPRODOTTO

4.1.1.14.

Utilizzazione agronomica del digestato - Prova positiva della sussistenza delle condizioni previste per la sua operatività.

Cass. Pen., Sez. III, del 14
aprile 2020, n. 12024

4.1.1.15.

RESPONSABILITÀ

Responsabilità produttori/detentori rifiuti – Art. 188 del d.lgs n. 152/06 – Sistema di responsabilità previsto nel TUA.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 14 febbraio 2020, n. 5912**

Nonostante ad una prima lettura l'art. 188 del d.lgs n. 152/06 sembri delineare un rapporto di avvicendamento tra i soggetti della filiera dei rifiuti, in ordine alla loro responsabilità per le attività "successive" svolte da terzi, in realtà il sistema previsto dal Testo Unico costituisce una sommatoria di posizioni, in quanto volto ad escludere ogni possibilità di trasferimento a terzi dei propri obblighi da parte di ciascun soggetto coinvolto nella gestione dei rifiuti. I produttori/detentori possono essere ritenuti a ragion di logica responsabili anche quando abbiano messo in atto comportamenti materiali e psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti.

4.1.1.16.

ESCLUSIONI

Art. 185 del d.lgs n. 152/06 – Suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione.

**Cass. Pen., Sez. III,
del 20 gennaio 2020, n. 1997**

In virtù della previsione di cui all'articolo 185, comma 1, lettera c), del d.lgs 152/2006, viene escluso dall'applicazione della parte quarta del codice dell'ambiente il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato. (Nel caso di specie, difettando le condizioni applicative, pertanto si è in presenza di rifiuti, con conseguente rilevanza penale del fatto. Né risulta applicabile la disciplina dei sottoprodotti, con tali intendendosi i soli interventi marginali sui materiali da scavo che non necessitano di complesse infrastrutture operative e che non comportano il successivo smaltimento di notevoli quantità di ulteriori materiali residui).

Il piano di zonizzazione acustica può introdurre anche previsioni finalizzate al miglioramento della qualità dei luoghi e alla tutela della salute dei cittadini. Però un'opzione tendente ad un innalzamento dei valori di qualità del rumore rispetto alla situazione preesistente - in coerenza con le finalità della normativa di settore - deve pur sempre tenere conto della necessità di bilanciare l'interesse alla tutela dell'ambiente con quello alla tutela delle attività (produttive e non) legittimamente esistenti sul territorio comunale. Pertanto, la zonizzazione acustica tiene in considerazione l'attuale destinazione d'uso delle varie porzioni di territorio e non può incentrarsi solo su quella che si prevede o si auspica le stesse possano avere nel prossimo futuro.

INQUINAMENTO ACUSTICO

4.1.2.7.

Piano di zonizzazione acustica
- Destinazione d'uso delle varie porzioni di territorio.

Tar Lombardia, BS, Sez. I,
del 24 febbraio 2020, n. 155

Un ordine di rimozione dei rifiuti può essere rivolto al proprietario solo quando ne sia dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito, per avere cioè posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo, dovendosi pertanto escludere che la norma configuri un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva.

L'obbligo di diligenza del proprietario va valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto, ma solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato. Ne deriva che la mancata recinzione del fondo, che oltretutto ha effetto contenitivo dubitabile, atteso che non sempre la presenza di una recinzione è di ostacolo allo sversamento dei rifiuti, non può comunque costituire di per sé prova della colpevolezza del proprietario, rappresentando la recinzione una facoltà, e non un obbligo.

ORDINANZE

4.1.2.8.

Ordine di rimozione dei rifiuti
- Obbligo di diligenza del proprietario - Mancata recinzione del fondo.

Tar Puglia, Lecce, Sez. II,
del 20 febbraio 2020, n. 246

GESTIONE INTEGRATA

Gestione integrata dei rifiuti urbani – Piano economico finanziario.

Tar Emilia Romagna,
Bologna, Sez. II,
del 20 febbraio 2020 n. 183

Le Linee Guida del MEF del 9 marzo 2013 “*per la redazione del piano finanziario e per l’elaborazione delle tariffe*” del servizio pubblico di gestione di rifiuti urbani, così dispongono: “*Il Piano finanziario di cui al cit. art. 8 del d.P.R. n. 158/1999, pur palesandosi come atto caratterizzato da una complessa articolazione, si struttura essenzialmente attorno a due nuclei tematici: a) i profili tecnico-gestionali, che illustrano il progetto del servizio di gestione integrata del ciclo dei rifiuti, delineando il quadro del servizio esistente (con funzione anche di rendicontazione e verifica) e l’evoluzione che si intende imprimere al servizio medesimo; b) i profili economico-finanziari, che individuano e programmano, con cadenza annuale, i flussi di spesa e i fabbisogni occorrenti a fronteggiarli, indicando anche gli aspetti patrimoniali ed economici della gestione*”.

I PEF del servizio gestione rifiuti ex art. 8, D.P.R. n. 158/1999, quindi, non possono essere censurati allorché rechino ambedue tali nuclei tematici, non richiedendo essi infatti una dettagliata specificazione di ogni voce, attesa la natura dell’atto in questione e la finalità di tale documento.

AUTORIZZAZIONI

Permesso di ricerca di idrocarburi – Rilascio di più permessi all’esito di distinti procedimenti amministrativi - Questione di pregiudizialità - Corte di Giustizia dell’Unione europea, ai sensi dell’art. 267 TFUE.

Cons. Stato, Sez. IV,
del 13 febbraio 2020, n. 1154

La Corte di Giustizia dell’Unione europea, ai sensi dell’art. 267 TFUE, è invitata a pronunciarsi sul seguente quesito:

se la direttiva 94/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 1994 vada interpretata nel senso di ostare ad una legislazione nazionale, che da un lato individua come ottimale ai fini del rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi un’area di una data estensione, concessa per un periodo di tempo determinato - nella specie un’area di 750 chilometri quadrati per sei anni- e dall’altro lato consente di superare tali limiti con il rilascio di più permessi di ricerca contigui allo stesso soggetto, purché rilasciati all’esito di distinti procedimenti amministrativi.

La cessazione della qualifica di rifiuto, con conseguente sottrazione del materiale alla disciplina di tutela per esso prevista, costituisce operazione consentita solo se il materiale risultante dall'operazione di recupero, prima ancora di essere utilizzato e commercializzato come prodotto, rispetti tutti i requisiti previsti dall'art. 184-ter D.Lgs. 152/06, tra i quali, quello della sua idoneità a non arrecare pregiudizi all'ambiente.

L'art. 29-sexies D.Lgs. 152/06 attribuisce all'autorità titolare del potere autorizzatorio il potere di imporre le prescrizioni necessarie a *“garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso”*.

A tale potere, che ha portata generale, non possono ritenersi sottratte le attività di recupero già autorizzate *“caso per caso”* svolte in forza di titoli non ancora scaduti, quand'anche tali titoli fossero ritenuti illegittimi, diversamente opinando risultandone irragionevolmente depotenziata la funzione tutoria assegnata ai regimi autorizzatori vigenti in materia ambientale.

END OF WASTE

4.1.2.11.

Cessazione della qualifica di rifiuto- requisiti previsti dall'art. 184-ter D.Lgs. 152/06.

Tar Veneto, Sez. II,
del 4 febbraio 2020, n. 124

Si deve escludere che il legislatore, nell'assoggettare gli scarti e i sovralli ad aliquota fiscale ridotta, intendesse distinguere tra diversi sistemi di raccolta dei rifiuti.

Le finalità incentivanti della raccolta differenziata sono invece specificamente orientate altre disposizioni in materia di rifiuti, come l'art. 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), novellato dall'art. 32, comma 1, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che fissa gradualmente nel tempo percentuali crescenti di raccolta differenziata e prevede addizionali della *“ecotassa”* per i comuni inadempienti nonché riduzioni premiali dello stesso tributo per quelli che superano i livelli di raccolta differenziata stabiliti dalla legge (vedi i commi 1, 3, 3-bis e 3-ter). Le medesime finalità incentivanti sono promosse anche dalla legislazione regionale: la stessa legge reg. Puglia n. 38 del 2011, all'art. 7, commi 6, 7, 9, 10, 11 e 12, introduce *«premierità»* per i comuni che superano determinate percentuali di raccolta differenziata, sotto forma di riduzione della *“ecotassa”* e assoggetta gli altri comuni all'aliquota fiscale massima.

TARIFFA

4.1.2.12.

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (c.d. ecotassa) – Scarti e sovralli.

Cons. Stato, Sez. V, del 13
gennaio 2020, n. 276

RESPONSABILITÀ

Responsabilità dell'ente derivante da persone che esercitano funzioni apicali - Responsabilità da reato degli enti - Criteri di imputazione oggettiva - A. 5 del D.Lgs. 231 del 2001.

Cass. Pen., Sez. IV,
del 29 gennaio 2020, n. 3731

Il sistema normativo introdotto dal D.Lgs. n. 231 del 2001, coniugando i tratti dell'ordinamento penale e di quello amministrativo, configura un *"tertium genus"* di responsabilità compatibile con i principi costituzionali di responsabilità per fatto proprio e di colpevolezza. In tema di responsabilità dell'ente derivante da persone che esercitano funzioni apicali, che grava sulla pubblica accusa l'onere di dimostrare l'esistenza dell'illecito dell'ente, mentre a quest'ultimo incombe l'onere, con effetti liberatori, di dimostrare di aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del reato, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

In tema di responsabilità da reato degli enti, i criteri di imputazione oggettiva, rappresentati dal riferimento contenuto nell'art. 5 del D.Lgs. 231 del 2001 all' *"interesse o al vantaggio"*, sono alternativi e concorrenti tra loro, in quanto il criterio dell'interesse esprime una valutazione teleologica del reato, apprezzabile *"ex ante"*, cioè al momento della commissione del fatto e secondo un metro di giudizio marcatamente soggettivo, mentre quello del vantaggio ha una connotazione essenzialmente oggettiva, come tale valutabile *"ex post"*, sulla base degli effetti concretamente derivati dalla realizzazione dell'illecito» e «In tema di responsabilità da reato degli enti derivante da reati colposi di evento, i criteri di imputazione oggettiva, rappresentati dal riferimento contenuto nell'art. 5 del D.Lgs. n. 231 del 2001 all' *"interesse o al vantaggio"*, devono essere riferiti alla condotta e non all'evento.

RESPONSABILITÀ

Violazioni di normative antinfortunistiche - Morte o le lesioni riportate da un suo dipendente - Interesse della società.

Cass. Pen., Sez. III,
del 27 gennaio 2020, n. 3157

Indubbiamente, non rispondono all'interesse della società, o non procurano alla stessa un vantaggio, la morte o le lesioni riportate da un suo dipendente in conseguenza di violazioni di normative antinfortunistiche, mentre è indubbio che un vantaggio per l'ente possa essere ravvisato, ad esempio, nel risparmio di costi o di tempo che lo stesso avrebbe dovuto sostenere per adeguarsi alla normativa prevenzionistica, la cui violazione ha determinato l'infortunio sul lavoro.

Per quanto riguarda l'obbligo di disporre di sistemi per la raccolta delle acque reflue urbane, l'articolo 3 della direttiva 91/271, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, impone un obbligo di risultato preciso, formulato in modo chiaro e inequivocabile, affinché tutti le acque urbane di agglomerati con pe tra 2000 e 15000 entrano in un sistema di raccolta delle acque reflue¹. Per quanto riguarda l'obbligo di assoggettare le acque reflue urbane a un trattamento secondario oppure ad un trattamento equivalente conformemente alle prescrizioni di cui all'articolo 4 della direttiva 91/271, si deve rilevare che l'assenza della raccolta di acque reflue urbane implica di conseguenza l'assenza di un trattamento secondario o equivalente di tale².

Per quanto riguarda l'obbligo di cui all'articolo 10 della direttiva 91/271, in base al quale gli impianti di trattamento delle acque reflue devono essere progettati, costruiti, gestiti e mantenuti in modo da avere una produzione adeguata in tutte le condizioni climatiche normali del luogo in cui si trovano, il suo rispetto presuppone nel dettaglio che siano soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 4 della presente direttiva³.

1 Traduzione di cortesia. Testo originale pubblicato: *“s’agissant de l’obligation de disposer de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires, l’article 3 de la directive 91/271 impose une obligation de résultat précise, formulée de manière claire et non équivoque, afin que toutes les eaux urbaines qui proviennent des agglomérations dont l’EH se situe entre 2 000 et 15 000 entrent dans un système de collecte des eaux urbaines résiduaires”*.

2 Traduzione di cortesia. Testo originale: *“s’agissant de l’obligation de soumettre les eaux urbaines résiduaires à un traitement secondaire ou à un traitement équivalent conforme aux exigences découlant de l’article 4 de la directive 91/271, il convient de relever que l’absence de collecte des eaux urbaines résiduaires implique, par voie de conséquence, l’absence de traitement secondaire ou équivalent de telles eaux”*.

3 Traduzione di cortesia. Testo originale: *“Troisièmement, s’agissant de l’obligation prévue à l’article 10 de la directive 91/271, selon laquelle les stations d’épuration doivent être conçues, construites, exploitées et entretenues de manière à avoir un rendement suffisant dans toutes les conditions climatiques normales du lieu où elles sont situées, son respect présuppose notamment que les exigences prévues à l’article 4 de cette directive soient satisfaites (voir, en ce sens, arrêt du 19 juillet 2012, Commission/Italie”*.

L'articolo 57, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, non osta ad una normativa nazionale, in virtù della quale l'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà, o addirittura l'obbligo, di escludere l'operatore economico che ha presentato l'offerta dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto qualora nei confronti di uno dei subappaltatori menzionati nell'offerta di detto operatore venga constatato il motivo di esclusione previsto dalla disposizione sopra citata. Per contro, tale disposizione, letta in combinato disposto con l'articolo 57, paragrafo 6, della medesima direttiva, nonché il principio di proporzionalità, ostano ad una normativa nazionale che stabilisca il carattere automatico di tale esclusione.

SCARICHI

4.1.4.5.

Trattamento delle acque reflue urbane - Articoli 3, 4, 10 e 15 della direttiva 91/271 concernente il trattamento delle acque reflue urbane - Mancanza di sistemi di raccolta delle acque urbane in alcuni agglomerati - Mancanza di trattamento secondario o trattamento equivalente delle acque reflue urbane.

Corte di giustizia Ue, Sez. VI, del 5 marzo 2020, causa C - 248/19

APPALTI

4.1.4.6.

Art. 57, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE – Esclusione di un operatore economico da una procedura di affidamento di appalto pubblico – Violazione degli obblighi in materia ambientale – No esclusione automatica.

Corte di giustizia Ue, Sez. II, del 30 gennaio 2020, causa C-395/18

PROTEGGI LA TUA IMPRESA COSTRUIENDO CON ESPERTI DEL SETTORE IL TUO Modello 231

Il D. Lgs. 231/01 ha introdotto il concetto di responsabilità amministrativa degli enti per reati tassativamente elencati nel medesimo decreto 231 commessi da persone fisiche (dipendenti ed apicali) al fine di procurare un vantaggio ovvero operando nell'interesse dell'ente medesimo.

L'ente non risponde se dimostra di aver efficacemente adottato un Modello 231 conforme ai canoni indicati nella norma di riferimento e abbia nominato un soggetto (OdV) con il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del Modello 231.

SANZIONI

Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono di natura pecuniaria ed interdittiva oltre alla pubblicazione della sentenza ed alla confisca.

Al fine di evitare tali sanzioni, la società dovrà dotarsi di un modello organizzativo gestionale che verrà realizzato dai tecnici e giuristi di Ambiente Legale attraverso:

- **Individuazione dei processi aziendali**, effettuata tramite la raccolta di informazioni da parte del team di esperti, mediante:
 - incontri con i responsabili delle varie aree operative
 - disamina dei documenti organizzativi in essere presso l'ente
 - compilazione di appositi questionari.
- **Valutazione del rischio** compiendo una disamina delle

carenze organizzative verificate attraverso:

- mappatura ed analisi dei rischi
- redazione di una gap analysis puntuale per le varie aree mappate
- **Follow up e compliance** individuando:
 - gli strumenti idonei a mitigare il rischio 231 (procedure, deleghe e procure, monitoraggio e check list);
 - le attività da compiere per raggiungere la compliance societaria rispetto ai Sistemi di Gestione Integrata QAS (UNI EN ISO E OHSAS).
- **Formazione e informazione** del personale al fine di garantire una piena conoscenza dei presidi di controllo di cui al Modello 231 oltre che del codice etico e del sistema disciplinare.

Ti offriamo un AUDIT GRATUITO IN AZIENDA
sulla corretta gestione dei rifiuti*

*Esclusivamente presso stabilimenti di aziende nelle regioni Umbria, Lazio, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Abruzzo, Piemonte e Trentino (nelle altre potrà procedersi ad incontri nelle nostre sedi di Terni, Roma, Bologna, Milano)



RICIEDI un preventivo gratuito

www.ambientelegale.it • commerciale@ambientelegale.it

4.2.

SOMMARIO

- **4.2.2. Servizi di autodemolizione online:
occorre iscriversi all'Albo?**
di *Letizia Zavatti* 284

“ Servizi di autodemolizione online: occorre iscriversi all'Albo? ”

di **LETIZIA ZAVATTI**

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

ABSTRACT

Il proprietario o il detentore di *veicolo fuori uso*, così come il concessionario, gestore di una delle succursali della casa costruttrice o automeccanico, devono individuare un centro di raccolta o un impianto di trattamento cui destinarlo per la demolizione.

Sul mercato esistono imprese che pubblicizzano *servizi online di demolizione di veicoli a fine vita* e reperiscono l'impianto autorizzato al trasporto, alla demolizione e alla cancellazione dal PRA dello stesso per conto di coloro che necessitano di disfarsene.

Il presente contributo intende chiarire quale ruolo ricoprono tali soggetti nella filiera della gestione dei veicoli fuori uso e quali oneri e responsabilità ne derivino, con particolare riguardo all'esistenza dell'obbligo di iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali.

IN SINTESI

- La normativa in materia di gestione dei veicoli fuori uso prevede che coloro che intendono disfarsi di tale rifiuto debbano individuare un centro di raccolta o un impianto di trattamento cui destinarlo per la demolizione.
- Le imprese che pubblicizzano *servizi web di demolizione di veicoli a fine vita* e reperiscono l'impianto autorizzato alla demolizione operano all'interno della filiera della gestione del rifiuto e sono soggetti agli obblighi previsti dalla normativa ambientale.
- In tale quadro, particolare rilievo assume l'obbligo di iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, in categoria 8, richiesta per coloro i quali svolgono attività di *intermediazione senza detenzione di rifiuti*.

La disciplina dei veicoli fuori uso in Italia vede per la prima volta la luce con l'emanazione del Decreto Legislativo n. 209 del 2003, che recepisce e attua le disposizioni contenute nella Direttiva europea CE/53/2000 ponendosi in rapporto di specialità con la disciplina in materia di rifiuti contenuta nell'altra D.Lgs. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi) e nell'oggi vigente D.Lgs. 152/2006, il quale trova applicazione per quanto non regolato dalla normativa speciale.

Purtuttavia, la normativa di matrice comunitaria, della quale il D.Lgs. 209/2003 costituisce pedissequa riproduzione, non ricomprendeva nel proprio campo di applicazione *tutte* le categorie di veicoli.

Ed invero, ai sensi dell'art. 3 c. 1 lett. a) D.Lgs. 209/2003, contenente le definizioni di *veicolo* e *veicolo fuori uso*, deve ritenersi che il suddetto Decreto sia applicabile esclusivamente ai *“veicoli a motore appartenenti alle categorie M1 ed N1 di cui all'Allegato II, parte A, della direttiva 70/156/CEE, ed i veicoli a motore a tre ruote come definiti dalla direttiva 2002/24/CE, con esclusione dei tricicli a motore”*.

Sul punto, si precisa che l'Allegato II recante *“Definizione delle categorie e dei tipi di veicoli”*, distingue le categorie in:

- Categoria M: Veicoli a motore progettati e costruiti per il trasporto di persone ed aventi almeno quattro ruote.
 - Categoria M1: Veicoli progettati e costruiti per il trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente.
- Categoria N: Veicoli a motore progettati e costruiti per il trasporto di merci ed aventi almeno quattro ruote.
 - Categoria N1: Veicoli progettati e costruiti per il trasporto di merci, aventi massa massima non superiore a 3,5 t.

Posto quanto sopra, i veicoli esclusi dal campo di applicazione del D.Lgs. 209/2003 e dunque assoggettati alla disciplina di cui alla Parte IV del D.Lgs. 152/2006 sono i seguenti:

- Motoveicoli;
- Veicoli per il trasporto di persone con più di 8 posti a sedere oltre il conducente;
- Veicoli per il trasporto cose di massa superiore a 3,5 t.
- Rimorchi;
- Tricicli categoria L5;
- Macchine agricole.

Ebbene, ad entrambe le categorie di veicoli fuori uso deve ritenersi egualmente applicabile l'art. 183 c. 1 lett. n) D.Lgs. 152/2006 il quale definisce l'attività di *“gestione del rifiuto”* come *“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”.

Ed invero, sia il D.Lgs. 209/2003 che l'art. 231 D.Lgs. 152/2006 prevedono che i veicoli fuori uso, una volta assunta la qualifica di rifiuto, devono essere destinati ai *centri di raccolta* o agli *impianti di trattamento* autorizzati ai sensi degli artt. 208 ss. D.Lgs. 152/2006, presso i quali vengono effettuate le operazioni relative alla messa in sicurezza e alla demolizione, nonché tutte le altre operazioni volte al recupero o allo smaltimento del veicolo e dei suoi componenti.

In particolare, da una lettura combinata degli artt. 3 c. 2 e 5 D.Lgs. 209/2003 e, per quanto concerne i veicoli esclusi, dell'art. 231 D.Lgs. 152/2006, emerge che il proprietario del veicolo o detentore possa:

- consegnare il veicolo fuori uso destinato a demolizione direttamente ad un centro di raccolta;
- oppure, qualora intenda effettuare un nuovo acquisto, consegnare il veicolo ad un concessionario, al gestore di una delle succursali della casa costruttrice o ad un automercato, i quali provvedono poi a consegnarlo al centro di raccolta o all'impianto di trattamento.

Ebbene, in un caso o nell'altro, il proprietario o detentore del veicolo, così come il concessionario, gestore di una delle succursali della casa costruttrice o automercato, devono individuare un centro di raccolta o un impianto di trattamento cui destinare il veicolo fuori uso.

A tal fine, esistono sul mercato imprese che pubblicizzano servizi online di demolizione di veicoli a fine vita e reperiscono l'impianto autorizzato che provvede al trasporto, alla demolizione e alla cancellazione dal PRA del veicolo, per conto di coloro che necessitano di disfarsi di un veicolo. In tale quadro, occorre dunque chiedersi quale ruolo ricoprano tali soggetti nella filiera della gestione dei veicoli fuori uso e quali oneri e responsabilità ne derivino.

Sulla questione si è interrogato il FISE Unicircular, l'Associazione delle Imprese dell'Economia Circolare, che ha chiesto chiarimenti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali circa l'eventuale obbligo di iscrizione nella Categoria 8 - destinata a coloro che svolgono attività di intermediazione senza detenzione - per quelle imprese che pubblicizzano sul web servizi di demolizione

ALBO

di veicoli a fine vita.

Ed invero, l'art. 183 c. 1 lett. l) D.Lgs. 152/2006 definisce intermediario *“qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti”*.

Dalla lettura della norma appare dunque chiaro che il ruolo principale dell'intermediario sia quello di fungere da anello di congiunzione tra gli attori principali di un ciclo di gestione del rifiuto, ovvero il produttore/detentore da una parte e il destinatario finale (smaltitore o recuperatore e non anche il trasporto) dall'altra. L'intermediario, più precisamente, si adopera per assicurare al produttore la collocazione migliore, anche sotto il profilo economico, del carico di rifiuti e, attraverso una propria scelta, seleziona e collega i protagonisti del ciclo di gestione, sulla scorta delle sue personali conoscenze¹.

In particolare, gli aspetti che caratterizzano la figura sono:

- la terzietà rispetto agli altri soggetti della filiera del rifiuto (produttore – smaltitore);
- l'utilità economica derivante da tali operazioni;
- la detenzione, o meno, dei rifiuti.

D'altro canto, l'art. 212, c. 5 del D.Lgs. 152/2006 dispone 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. 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 [...]”*.

Posto quanto sopra, pertanto, è evidente che nell'economia del Testo Unico ambientale, le attività di intermediazione e rappresentano attività di gestione dei rifiuti e gli intermediari senza detenzione dei rifiuti devono procedere all'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in Categoria 8.

Ebbene, sul punto la risposta dell'Albo non ha tardato ad arrivare.

Come annuncia l'Associazione FISE Unicircular in un comunicato del 16 ottobre 2018², infatti, il Comitato Nazionale dell'Albo ha chiarito che *“l'attività descritta si configura come intermediazione dei rifiuti alla luce della previsione di cui all'articolo 183, comma 1, lettera 1), del D.Lgs 152/06 che definisce intermediario qualsiasi impresa che dispone il recupero o lo smaltimento dei rifiuti per conto di terzi, compresi gli intermediari che non acquisiscono la materiale disponibilità dei rifiuti”* e che, pertanto, le imprese che pubblicizzano servizi di demolizione online, laddove non acquisiscano la materiale disponibilità del veicolo fuori uso, sono obbligate all'iscrizione in Categoria 8 (Intermediazione senza detenzione).

In altre parole, è dunque possibile concludere affermando che l'intermediazione senza detenzione costituisce attività di gestione e, pertanto, deve essere autorizzata mediante iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali in categoria 8 per gli intermediari senza detenzione dei rifiuti.

Quanto alle modalità di iscrizione all'Albo, la domanda deve essere presentata alla Sezione regionale o provinciale nel cui territorio è situata la sede legale dell'impresa, con modalità telematica mediante accesso all'apposito portale delle Camere di Commercio.

L'importanza della questione è ben evidente se si considera che la mancata iscrizione, o comunicazione di cui sopra, determina l'illiceità dell'attività di gestione: fattispecie prevista e sanzionata dall'art. 256 D.Lgs. 152/2006.

Detta norma, invero, dispone, al comma 1, che *“chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione è punito:*

- con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro (€ 2.600,00) a ventiseimila euro (€ 26.000,00) se si tratta di rifiuti non pericolosi;
- con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro (€ 2.600,00) a ventiseimila euro (€ 26.000,00) se si tratta di rifiuti pericolosi”.

Il comma 4 di detto articolo prevede infine che le pene di cui sopra siano ridotte della metà in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni e comunicazioni.

1 *“L'intermediazione dei rifiuti si può definire quale attività di gestione?”* a cura di Daniele Carissimi, in Ambiente Legale Digesta, n. 1, Luglio-Agosto 2016.

2 Comunicato FISE Unicircular del 16 ottobre 2018.

Cfr. http://www.unicircular.org/index.php/unicircular/entry_p/News/news/19251/23%7C

4.3.

SOMMARIO

• 4.3.1. - <i>Definizioni</i>	289
• 4.3.2. - <i>Classificazione</i>	290
• 4.3.3. - <i>Non rifiuti</i>	291
• 4.3.4. - <i>Deposito temporaneo</i>	292
• 4.3.5. - <i>Manutenzioni</i>	293
• 4.3.6. - <i>Responsabilità</i>	294
• 4.3.7. - <i>Tracciabilità</i>	295
• 4.3.8. - <i>Trasporto</i>	296
• 4.3.9. - <i>Autorizzazioni</i>	297
• 4.3.10. - <i>Albo</i>	298
• 4.3.11. - <i>Sanzioni</i>	299
• 4.3.12. - <i>Bonifiche</i>	300
• 4.3.13. - <i>Rifiuti urbani</i>	301
• 4.3.14. - <i>Scarichi</i>	302
• 4.3.15. - <i>Terre e rocce da scavo</i>	303
• 4.3.16. - <i>Discariche</i>	304
• 4.3.17. - <i>Fertirrigazione</i>	305
• 4.3.18. - <i>Competenze</i>	306
• 4.3.19. - <i>Gestione integrata</i>	307
• 4.3.20. - <i>Altro</i>	308



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.

**Controlli e ispezioni ambientali: come distinguerli?**

In attuazione dell'art. 25 della l. 33/13¹ per la semplificazione, razionalizzazione e trasparenza nei rapporti con le imprese e con i cittadini e dell'art. 1a della l. 35/2012, di conversione del DL 5/2012², sono state pubblicate le *“Linee Guida recanti indirizzi e prodotti per la promozione della trasparenza nell'attività di controllo delle imprese, Area di Attività n. 3- Controlli/Tema AIA e AUA”*.

Le linee guida in commento rappresentano uno strumento per garantire, non solo l'uniformità nella pubblicazione delle informazioni sui siti web ad imprese e cittadini, ma altresì fornire al cittadino ed alle imprese le informazioni circa le modalità di svolgimento dei controlli ambientali ed i principi e criteri cui deve conformarsi, in detta fase, l'azione amministrativa.

Le raccomandazioni contenute nelle linee guida, si applicano a tutte le ipotesi nelle quali sono previsti dei controlli che richiedono necessariamente ispezioni e sopralluoghi presso le imprese, e che non necessariamente comportano l'irrogazione di una sanzione.

All'interno del documento sono contenuti sia profili di ordine generale in ordine ai criteri cui l'organo ispettivo deve attenersi, sia indicazioni più specifiche rispetto alle modalità di conduzione dei controlli, alle tipologie di controllo ed ai comparti ambientali da analizzare e verificare che devono ovviamente essere lette in attuazione delle disposizioni contenute all'interno del Testo Unico Ambientale³ e delle collegate leggi ambientali.

Quanto agli aspetti generali, il documento esplicita le nozioni di controllo ambientale e di ispezione ambientale, definendo in particolare:

- il **controllo ambientale** come *“il complesso delle attività finalizzato a determinare l'insieme dei valori, parametri e azioni che prevengono o causano l'impatto ambientale di una specifica attività, al fine di confrontarlo e verificarlo rispetto alle normative ambientali e/o alle autorizzazioni rilasciate (valori limite di emissione, prescrizioni, ecc...).* Il controllo è normalmente condotto dal gestore che informa regolarmente l'Autorità Competente e l'Autorità competente per il controllo sugli esiti (autocontrolli) e può comportare la partecipazione attiva dell'Organo di controllo (controlli ordinari e visite ispettive). Il controllo pertanto include gli autocontrolli del gestore e i controlli ordinari e straordinari degli Organi di controllo”, mutuando la definizione elaborata dal Gruppo di Lavoro ISP interagenziale nel documento Criteri minimi per le ispezioni ambientali (CMIA).
- l'**ispezione ambientale** come *“tutte le azioni, ivi compresi visite in loco, controllo delle emissioni e controlli delle relazioni interne e dei documenti di follow-up, verifica dell'autocontrollo, controllo delle tecniche utilizzate e adeguatezza della gestione ambientale dell'installazione, intraprese dall'autorità competente o per suo conto al fine di verificare e promuovere il rispetto delle condizioni di autorizzazione da parte delle installazioni, nonché, se del caso, monitorare l'impatto ambientale di queste ultime”* riprendendo la definizione di derivazione europea (Direttiva 2010/75/UE⁴), contenuta all'art. 5 comma 1 lett. v-quinquies⁵) D. Lgs. n.152/2006.



In definitiva, le linee guida definendo nello specifico i controlli e le ispezioni ambientali, individuano gli aspetti generali dei controlli ambientali sulle imprese nonché delimitano le modalità e i criteri delle ispezioni ambientali contribuendo a fornire garanzie al cittadino che si trova a subirli.

1 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*. Art. 25 abrogato dal Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

2 Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 *“Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”*.

3 D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 *“Testo Unico Ambientale”*.

4 Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

5 Art. 5, 1 comma lett. v-quinquies) D. Lgs n. 152/2006: *“ispezione ambientale: tutte le azioni, ivi compresi visite in loco, controllo delle emissioni e controlli delle relazioni interne e dei documenti di follow-up, verifica dell'autocontrollo, controllo delle tecniche utilizzate e adeguatezza della gestione ambientale dell'installazione, intraprese dall'autorità competente o per suo conto al fine di verificare e promuovere il rispetto delle condizioni di autorizzazione da parte delle installazioni, nonché, se del caso, monitorare l'impatto ambientale di queste ultime”*.

4.3.2. CLASSIFICAZIONE

4.3.2.2.



Come sono classificate le mascherine e i guanti provenienti dalle abitazioni di pazienti positivi al COVID-19 o in quarantena obbligatoria?

A fronte della pandemia da COVID-19, che ha colpito in maniera violenta il nostro Paese, si pone anche la questione di classificare e poi gestire correttamente i rifiuti provenienti dalle abitazioni dei soggetti positivi o in quarantena obbligatoria.

Le informazioni giungono dal Consiglio SNPA (Sistema Nazione per la Protezione dell'Ambiente), che il 23 marzo scorso ha approvato un documento che contiene **indicazioni generali per la gestione dei rifiuti nell'ambito dell'emergenza Covid-19**, che tengono conto delle linee di indirizzo in materia fornite dall'Istituto Superiore di Sanità.

Nel documento si specifica che i **rifiuti urbani indifferenziati** includono **mascherine, rotoli di carta, fazzoletti, teli monouso e guanti** e sono classificati con il codice 200301.

Quanto alla modalità di gestione, tali rifiuti extra ospedalieri, qualora raccolti con giro dedicato, dovranno essere avviati a incenerimento senza alcun trattamento preliminare.

Qualora tale modalità di gestione non possa essere attuata, potranno essere avviati agli impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) se garantiscono l'igienizzazione del rifiuto nel corso del trattamento biologico oppure conferiti direttamente in discarica senza esser sottoposti a nessun trattamento preliminare. Occorre limitare in quest'ultimo caso nella fase di coltivazione in discarica gli spostamenti. I rifiuti preferibilmente vanno conferiti in una zona apposita della discarica.

In tutti gli altri casi, i rifiuti vanno conferiti secondo le procedure in vigore sul territorio e gestiti secondo le modalità usuali di trattamento, salvo applicare le opportune precauzioni al fine di astenersi da manipolazione diretta dei rifiuti stessi.



In conclusione mascherine e guanti extra ospedalieri provenienti dalle abitazioni di pazienti positivi al COVID-19 o in quarantena obbligatoria secondo le indicazioni del SNPA del 23 marzo 2020, diffuse in videoconferenza, sono classificati con il codice 200301.

COLLANA:

*“I Quaderni sui rifiuti”***I rifiuti nei quesiti***Raccolta di risposte operative
divise per argomenti*

Autori:

Avv. D. Carissimi

Avv. Niky Sebastiani

Dott.ssa Giovanna Galassi



ISBN: 978-88-942121-0-5

**ambiente legale**
CONSULENZA E SERVIZI PER L'AMBIENTE<http://www.ambientelegale.it/shop/categorie/editoria>

**Materiali con valore economico: rifiuti o sottoprodotto?**

Se rifiuto è “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi” potrebbe qualificarsi come tale un materiale che, non più idoneo a soddisfare le finalità cui era originariamente destinato, sia tuttavia dotato di un certo **valore economico**, tanto da essere ceduto a **titolo oneroso**?

Nello specifico ci si riferisce al materiale ferroso oggetto della attività dei c.d. ferraioli.

Tale materiale è classificabile come rifiuto? Il trasporto dello stesso senza la relativa autorizzazione può configurare l'illecito di attività di gestione di rifiuti non autorizzata?

Ai suddetti quesiti ha fornito risposta la Corte di Cassazione nella recente sentenza n. 9052 del 6 marzo 2020, nella quale è stata chiamata a pronunciarsi nuovamente sul rapporto tra “materiali con valore economico” e “qualifica di rifiuto”.

Nel caso affrontato dalla Suprema Corte nella suddetta sentenza, invero, un soggetto privato era stato condannato nel giudizio di merito, alla pena di 4.000,00 euro di ammenda, per il reato di cui all'art. 256 (attività di gestione di rifiuti non autorizzata), comma 1 lett. a) del TUA per aver effettuato **attività di trasporto di rifiuti non pericolosi** (per l'appunto materiale ferroso e plastica), in mancanza della prescritta autorizzazione.

L'imputato, pertanto, presentava ricorso in Cassazione sostenendo la violazione dell'art. 256 comma 1 lett. a) del TUA, nonché la mancata applicazione dell'art. 184-ter (cessazione della qualifica di rifiuto) del TUA, in quanto tale materiale non doveva considerarsi rifiuto dato il valore economico dello stesso e l'intenzione di cederlo a titolo oneroso e di conseguirne un vantaggio economico.

Gli Ermellini tuttavia, oltre a non ritenere fondate le osservazioni sulla difesa circa il valore economico di tale materiale, che appariva manifestamente deteriorato e circa l'attività di commercio svolta dall'imputato, non supportata da alcun elemento probatorio, hanno ribadito un principio già affermatosi nella giurisprudenza di legittimità.

La Corte, invero, ha sottolineato che: “*quand'anche il materiale in esame avesse avuto davvero un valore economico, potesse esser compravenduto e ciò*

costituisse il fine (non provato) dell'attività dell'imputato, non se ne potrebbe comunque escludere la qualifica di rifiuto, una volta acquisita. Al riguardo, infatti, deve ribadirsi il costante e condiviso indirizzo in forza del quale la natura di rifiuto, una volta acquisita in forza di elementi positivi (oggetto di cui il detentore si disfi, abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi, quale residuo di produzione) e negativi (assenza dei requisiti di sottoprodotto, ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 184-bis), invero ravvisabili nel caso di specie, non vien certo perduta in ragione di un mero accordo con terzi ostensibile all'autorità (oppure creato proprio a tal fine), in questo caso sub specie di cessione a titolo oneroso, come se il negozio giuridico riguardasse l'oggetto stesso della produzione e non - come in effetti proprio un rifiuto. Ciò, peraltro, a prescindere dal “valore” economico o commerciale di questo, specie nell'ottica di chi in tal modo ne entra in possesso a seguito di un accordo di natura privatistica [...]”.

La Corte, inoltre, continua affermando che come già sostenuto in altre pronunce (cfr. *ex multis* sentenze n. 5442 del 15 dicembre 2016 e n. 15447 del 20 gennaio 2015), “[...] nell'indagine in esame - volta all'accertamento dell'effettiva natura di rifiuto - si deve evitare di porsi nella sola ottica del cessionario del prodotto, e della valenza economica che allo stesso egli attribuisce (si da esser disposto a pagare per ottenerlo), occorrendo, per contro, verificare “a monte” il rapporto tra il prodotto medesimo ed il suo produttore e, soprattutto, la volontà/necessità di questi di disfarsi del bene”.



In conclusione, quindi, la natura di rifiuto, una volta acquisita in forza di elementi positivi (oggetto di cui il detentore si disfi, abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi, quale residuo di produzione) e negativi (assenza dei requisiti di sottoprodotto, ai sensi del D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 184-bis), non viene meno in ragione di un mero accordo di cessione a titolo oneroso e dell'eventuale “valore” economico o commerciale del materiale in questione.

4.3.4. DEPOSITO TEMPORANEO

4.3.4.2.

**Emergenza Covid19: quali deroghe alla gestione del deposito temporaneo?**

Con circolare ministeriale recante “*Criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell’Emergenza COVID 19 – indicazioni*”¹ il Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare è intervenuto in ordine alla situazione emergenziale causata dal Covi19 al fine di assicurare la corretta gestione dei rifiuti dal servizio di raccolta al trattamento e smaltimento finale.

In tale quadro, il Ministero ha previsto che “*ove le competenti autorità si risolvano ad adottare ordinanze adottate ai sensi dell’art. 191², del d.lgs. n. 152 del 2006, si ritiene possibile prefigurare, tramite queste ultime, la possibilità di addivenire ai seguenti regimi straordinari, temporalmente circoscritti alla durata dell’emergenza*”. Proprio quest’ultimo articolo del Testo unico stabilisce che “*qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell’ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell’ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti*”. Ed invero, la suddetta circolare ministeriale in materia di deposito temporaneo prevede espressamente che “*Le ordinanze adottate ai sensi dell’art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, ove le autorità competenti lo ritengano necessario e comunque fermo restando il rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione incendi, potrebbero consentire il deposito temporaneo di rifiuti:*

- *fino ad un quantitativo massimo doppio di quello individuato dall’articolo 183, comma 1, lettera bb), punto 2, per il deposito temporaneo di rifiuti,*
- *mentre il limite temporale massimo non può avere durata superiore a 18 mesi*”.

Ebbene, come noto l’art. 183 del Testo unico quanto al deposito temporaneo individua due criteri di gestione, ovvero i rifiuti devono essere raccolti e avviati alle operazioni di recupero o smaltimento secondo le seguenti modalità alternative:

- *criterio quantitativo: 30 metri cubi di cui al massi-*

mo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi;
 - *criterio temporale: cadenza almeno trimestrale.*
 Pertanto, sarà necessario verificare se siano state emesse specifiche ordinanze contingibili ed urgenti nei territori di interesse al fine di consentire una gestione del deposito temporaneo in deroga alla suddetta normativa generale del testo unico.

Sul punto, si segnala, ad esempio:

1. L’ordinanza del 3 aprile 2020 n. 57 della Regione Emilia-Romagna³ con la quale in materia viene disposto che: “*in deroga al punto 2, lettera bb), comma 1 dell’articolo 183 del D.lgs. n. 152/06 e nel rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione incendi, sia consentito il “deposito temporaneo” di rifiuti: fino ad un quantitativo massimo di 60 metri cubi, di cui non più di 20 metri cubi di rifiuti pericolosi. Il termine di durata del deposito temporaneo, anche laddove il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite, non può superare i 18 mesi*”.
2. Decreto del 1 aprile 2020 n. 520 della Regione Lombardia⁴ al cui punto 17 viene stabilito “*che siano concesse, nel rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione incendi, ai soggetti che gestiscono rifiuti in deposito temporaneo le seguenti deroghe automatiche a quanto previsto dall’art 183, comma 1, lettera bb) del d.lgs 152/2006 e in particolare:*
 - *i rifiuti gestiti in deposito temporaneo possono essere avviati ad operazioni di recupero o smaltimento con frequenza semestrale, invece che trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito;*
 - *devono essere inviati ad operazione di recupero e smaltimento i quantitativi di rifiuti in deposito temporaneo che raggiungano i 60 metri cubi di cui al massimo 20 metri cubi di rifiuti pericolosi, invece di 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi.*”



In conclusione, attualmente occorre verificare le disposizioni contingibili ed urgenti emanate dalle autorità competenti per verificare deroghe in materia di gestione dei rifiuti, in particolare quanto ai criteri quantitativi e temporali del deposito temporaneo.

- 1 Circolare ministeriale n. 22276 del 30 marzo 2020 recante “*Criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell’Emergenza COVID 19 – indicazioni.*”
- 2 Art. 191 (Ordinanze contingibili ed urgenti e poteri sostitutivi) del D. Lgs. n. 152/2006.
- 3 Regione Emilia-Romagna Ordinanza n. 57 del 3 aprile 2020: “*Ordinanza ai sensi dell’articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in tema di misure per la gestione dell’emergenza sanitaria legata alla diffusione della sindrome da COVID-19. Disposizioni in materia di trasporto, rifiuti e sanità privata*”
- 4 Regione Lombardia decreto n. 520 del 1 aprile 2020: “*Ordinanza Contingibile Ed Urgente Ai Sensi Dell’art. 191 Del D.Lgs. 152/2006. Disposizioni Urgenti In Materia Di Gestione Dei Rifiuti E Di Bonifica A Seguito Dell’emergenza Epidemiologica Da Covid-19*”.



Dove devono essere conservati i registri di carico scarico dei derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture?

Il registro di carico e scarico trova disciplina ai sensi dell'art. 190 del TUA, del D.M. n. 148/1998 e dalla Circolare n. 812/1998.

In particolare, dal combinato disposto degli artt. 190 co. 1 e 189 co. 3¹ del TUA, la compilazione e tenuta del registro di carico e scarico, risulta essere obbligatoria:

- per i rifiuti pericolosi, nonché;
- per i rifiuti da lavorazioni industriali;
- per i rifiuti da lavorazioni artigianali;
- per i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi.

Quanto al luogo di sua compilazione, che qui interessa, si rileva che ai sensi dell'art. 190 del TUA, il registro debba essere tenuto presso "ogni impianto di produzione [...] di rifiuti". Ciò viene confermato dalla stessa Circolare esplicativa n. 812/1998, laddove per "ubicazione dell'esercizio, si intende: la sede dell'impianto di produzione [...]".

Tuttavia, nel caso dei rifiuti derivanti da attività di manutenzione delle infrastrutture (art. 230 del d.lgs n. 152/06) è la stessa norma a dettare la disciplina relativa all'ubicazione del *registro di carico e scarico*.

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



Pertanto, registri di carico e scarico potranno essere tenuti nei luoghi ordinari ovvero in quelli di cui alle specifiche deroghe connesse alla scelta svolta ai sensi dell'art. 230, comma 1, e quindi:

- presso la sede del cantiere che gestisce l'attività manutentiva;
- presso la sede locale del gestore della infrastruttura nelle cui competenze rientra il tratto di infrastruttura interessata dai lavori;
- presso il luogo di concentrazione (ovvero, sede legale/unità locale) dove il materiale tolto d'opera viene trasportato per la successiva valutazione tecnica, laddove reputato rifiuto.

4.3.5.2.

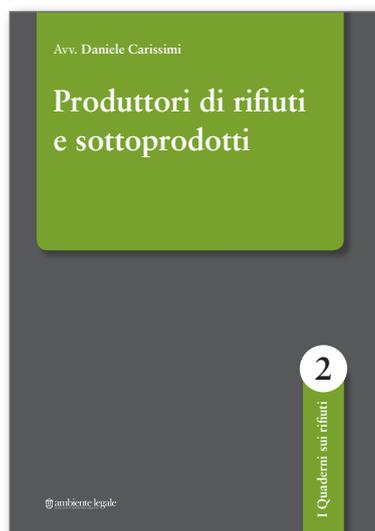
COLLANA:

"I Quaderni sui rifiuti"

"Produttori di rifiuti e sottoprodotti"

Autore:

Avv. D. Carissimi



1 Ai sensi e per gli effetti dell'art. 190 del TUA, infatti, l'obbligo della compilazione e tenuta del Registro di carico e scarico sussiste, per quel che qui interessa, per i soggetti di cui all'art. 189 comma 3, tra i quali figurano "le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 184 comma 3 lett. c), d) e g)".

Nello specifico, l'art. 184 comma 3, prevede:

- alla lett. c) "i rifiuti da lavorazioni industriali"
- alla lett. d) "i rifiuti da lavorazioni artigianali"
- alla lett. g) "i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi".

**È possibile prevedere la figura di preposto ambientale?**

La figura del preposto è espressamente prevista nell'ambito della normativa sulla salute e sicurezza sul lavoro, dal Dlgs 81/2008¹ e segnatamente, viene definita dall'art. 2 comma 1 lett. e), come la *“persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa”*.

Il ruolo del preposto è, dunque, generalmente ricoperto da figure - quali capireparto, capisquadra, capiofficina, ecc - che si occupano di sovrintendere e vigilare le operazioni di altri lavori.

Il D. Lgs. n. 81/2008¹ il cui art. 3 *“Campo di applicazione”* recita: *“Il presente decreto legislativo si applica a tutti settori di attività, privati e pubblici, e tutte le tipologie di rischio”*, per tali ragioni, per giurisprudenza costante² la disciplina in materia di sicurezza sul lavoro viene applicata anche in materia ambientale.

Pertanto è astrattamente prevedibile la figura del preposto ambientale, il quale, al pari del preposto alla sicurezza, opera come *“sentinella”*, in contesti operativi di rischio ambientale, garantendo l'attuazione da parte dei lavoratori delle direttive ricevute dal datore di lavoro e/o dai dirigenti delegati.

Per tale ragione, possono considerarsi preposti persone anche non formalmente indicate come tali ma che ricoprono *“di fatto”* il suddetto ruolo.

Ciò è espressamente riconosciuto dal legislatore che all'art. 299³ del D. Lgs. n. 81/08 stabilisce *“le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), d) ed e), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti”*.

Pertanto, tale figura è riconducibile ad una scelta or-

ganizzativa del datore di lavoro e non ad un obbligo imposto dal legislatore e non richiede necessariamente un riconoscimento formale di nomina ma è strettamente individuabile in base ai compiti concretamente svolti all'interno dell'azienda.

Per tale ragione, appare lecito sostenere la nomina a *preposti* anche di soggetti che vantano nell'ambito aziendale una posizione di subordine gli uni con gli altri qualora tale posizione ricoperta assurga su di sé - *rectius* comprenda - poteri di vigilanza su altri soggetti secondo quanto sopra espresso.

In buona sostanza, tale ruolo non essendo strettamente formale ma rientrando nell'ambito di competenze di fatto accertate *“sul campo”* può essere ricoperto da diversi soggetti senza la necessità di stringenti criteri normativi in ordine alla posizione (subordinata o meno) aziendale ricoperta.

Il ruolo di preposto, comporta la responsabilità per la violazione delle connesse attribuzioni⁴.



Pertanto, applicando analogicamente, per espressa previsione giurisprudenziale, la normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, è possibile prevedere la figura del preposto in materia ambientale, da intendersi come quel soggetto che viste le proprie capacità professionali ed in virtù delle competenze e dei poteri gerarchici e funzionali attribuitigli, sovrintende le attività lavorative controllandone la regolarità rispetto alla normativa ambientale.

1 D. Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 *“Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”*.

2 Su tutte n. 6441/2000, Sez. III, la Corte di Cassazione

3 Art. 299 (*Esercizio di fatto di poteri direttivi*) del D. Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008.

4 In materia salute e sicurezza Cfr. Art. 56 (*Sanzioni per il preposto*) del D. Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008.

**Emergenza COVID 19. Cosa cambia per la presentazione del MUD?**

La c.d. emergenza COVID19, come ben tutti sanno, sta creando non pochi problemi di gestione per tutti i soggetti operanti nel settore dei rifiuti. Non sembra infatti facile districarsi tra le molteplici normative emanate che, da un lato, tentano di salvaguardare salute e la sicurezza mediante la predisposizione di misure aggiuntive di protezione e, dall'altro, cercano di alleggerire il carico degli adempimenti burocratici ed economici che pesano sulle imprese.

Come noto, per i soggetti di cui all'art. 189 comma 3 del D.lgs. 152/2006 (nella versione attualmente vigente) - ovverosia commercianti ed intermediari senza detenzione, imprese ed enti che effettuano operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, imprese od enti produttori iniziali di rifiuti e da ultimo imprese ed enti produttori che hanno più di dieci dipendenti e sono produttori iniziali di rifiuti non pericolosi derivanti: da lavorazioni industriali, da lavorazioni artigianali e da attività di recupero e smaltimento di rifiuti, o costituiti da fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento dei fumi - vige l'obbligo di presentazione del Modello Unico di Dichiarazione Ambientale, ovverosia dello strumento che consente di raccogliere ed elaborare statisticamente (con cadenza annuale) i dati sui rifiuti raccolti dai Comuni, prodotti da imprese ed enti, trasportati, intermediati, commercializzati e sottoposti a trattamenti finalizzati al recupero o allo smaltimento.

Di regola, la scadenza per tale adempimento è quella del 30 aprile di ogni anno. Posta tuttavia l'emergenza sanitaria attualmente in corso e sopra richiamata, il Legislatore ha deciso di inserire tale adempimento fra quelli espressamente prorogati dal recente Decreto Legislativo 117 marzo 2020 n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia).

Ed invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 113 (Rinvio di scadenze e adempimenti relativi a comunicazioni sui rifiuti) comma 1 del suddetto decreto "1. Sono prorogati al 30 giugno 2020 i seguenti termini di:

- a) *presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) di cui all'articolo 6, comma 2, della legge 25 gennaio 1994, n. 70; [...]*"

Ai sensi di tale disposizione, pertanto, slitta di due mesi - dal 30 aprile al 30 giugno - il termine di presentazione del MUD.

Si segnala inoltre che, ai sensi dell'art. 7 del decreto legge 2 marzo 2020, n. 9 si prevede inoltre, la sospensione delle sanzioni MUD relativamente alla "zona rossa", ove sono sospesi fino al 30 aprile 2020, i termini di pagamento delle sanzioni amministrative per le imprese che presentano in ritardo il modello unico di dichiarazione previsto dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70. I pagamenti sospesi dovranno essere effettuati in un'unica soluzione entro il mese successivo al termine del periodo di sospensione.



Data l'emergenza sanitaria in corso, l'adempimento di presentazione del MUD rientra dunque tra gli adempimenti espressamente prorogati dal Legislatore. Ai sensi del sopra citato d.l. Cura Italia, infatti, la scadenza di presentazione del Modello slitta dal 30 aprile 2020 al 30 giugno dello stesso anno.

CORSO ON LINE · DIRETTA WEBINAR*La tracciabilità dei rifiuti***13 Maggio 2020****COSTO DEL CORSO****99,00** euro (IVA esclusa)

www.ambientelegale.it
formazione@ambientelegale.it

4.3.8. TRASPORTO

4.3.8.2.



È necessaria la compilazione del FIR per la tratta nazionale di un trasporto transfrontaliero?

La tracciabilità dei rifiuti a livello internazionale, è garantita dalle procedure di cui al Regolamento 1013/2006/UE che prevede due distinte procedure per la spedizione (*notifica e procedura semplificata*), entrambe le quali includono la compilazione di documentazione richiamante i dati di tutti i soggetti coinvolti nella spedizione e le caratteristiche del rifiuto oggetto di spedizione.

La tracciabilità dei rifiuti durante il trasporto su territorio nazionale, è garantita invece dal Formulario di Identificazione dei Rifiuti, di cui all'art. 193 del DLgs 152/06, il quale deve contenere i dati dei soggetti coinvolti nella filiera del rifiuto trasportato (il produttore/detentore del rifiuto, il trasportatore e l'impianto di destinazione), nonché tutte le specifiche caratteristiche qualitative e quantitative dello stesso.

Tuttavia, ai sensi del comma 7 del richiamato art. 193, il **Formulario di identificazione del rifiuto “è validamente sostituito per i rifiuti oggetto di spedizioni transfrontaliere dai documenti previsti dalla normativa comunitaria di cui all'art. 194, anche con riguardo alla tratta percorsa su territorio nazionale”**.

In altre parole, se è vero che il Formulario di Identificazione dei rifiuti deve accompagnare il trasporto di rifiuti nel caso di spedizioni transfrontaliere, il Formulario non è necessario in quanto è sostituito per espressa previsione normativa, dai documenti di accompagnamento previsti dalla normativa comunitaria.

La norma è piuttosto chiara nella sua formulazione letterale, purtuttavia, per dovere di completezza, non ci si può esimere dal rilevare che esiste un orientamento autorevole in dottrina¹ secondo il quale, per determinare la necessità o meno di predisporre il Formulario per i trasporti transfrontalieri, sia necessario distinguere le ipotesi di trasporti “*unici*” dalle ipotesi di trasporti “*frazionati*”, con la conseguenza che:

- qualora il tragitto sia “*unico*”, i documenti di trasporto previsti dalla normativa comunitaria in esame sostituiscono *ab origine* il Formulario ex art. 193 del TUA;
- qualora, invece, il tragitto sia “*frazionato*”, per la tratta italiana i documenti di trasporto internazionali sostituiscono il FIR esclusivamente fino al primo punto di arrivo sul suolo nazionale, mentre per quella parte di tragitto nazionale che inizia e si conclude nel territorio italiano si ritiene opportuna (se non necessaria) la compilazione del FIR.

Ad avviso di chi scrive, l'indirizzo esposto tende, però, a complicare il sistema senza apportare un contributo determinante in termini di tracciabilità.

Ed invero, si ritiene che il comma 7 dell'art. 193 - di per sé già sufficientemente chiaro - debba essere letto alla luce della *ratio* sottesa all'obbligo di accompagnare il trasporto con formulario che è quella di **garantire la tracciabilità e la vigilanza di ogni accadimento relativo al rifiuto**, dalla sua origine sino all'arrivo al destinatario², tracciabilità che risulta parimenti assicurata e garantita dalla documentazione prevista per il trasporto transfrontaliero, la quale deve contenere tutte le informazioni relative al rifiuto, ed ai soggetti coinvolti nella filiera, dal momento della produzione a quello del recupero.

Al contrario, si ritiene che la compilazione di due documenti rispondenti alle stesse esigenze ma con strutture differenti, lungi dal rappresentare una maggiore tutela, potrebbe creare profili di asimmetria e moltiplicare le occasioni di errore e, conseguentemente, i rischi di sanzione.

1 P.FICCO, in “*Rifiuti – Bollettino di informazione normativa*” n. 153 – 7/08.

2 “*Spedizione transfrontaliera di rifiuti: sistematica delle fonti e profili problematici*” di A. Storti, Lexambiente, 2017



Per svolgere operazioni di movimentazioni di fondale in ambito portuale – finalizzate al ripristino della navigabilità – è necessario conseguire un'autorizzazione ambientale e qual è l'Autorità Competente al rilascio?

L'immersione in mare di materiale trova disciplina all'articolo 109 del Codice Ambientale, D. Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152.

In particolare detta norma consente l'immersione deliberata in mare da navi ovvero aeromobili e da strutture ubicate nelle acque del mare o in ambiti ad esso contigui - quali spiagge, lagune e stagni salmastri e terrapieni costieri - dei seguenti materiali:

- materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi;
- inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale;
- materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri.

In particolare, per ciò che concerne l'ipotesi sub a), la norma richiede che l'operazione di immersione sia autorizzata con provvedimento rilasciato dalla Regione, fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979 e 6 dicembre 1991, n. 394, per i quali è rilasciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La citata autorizzazione deve essere rilasciate in conformità alle modalità stabilite con decreto del predetto Ministero, adottato di concerto con altri ministeri ed enti specificamente indicati

In merito, è stato emanato il D.M. del 15 luglio 2016, n. 173 "modalità e criteri tecnici per l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini" il quale regola la modalità per il rilascio dell'autorizzazione ma esclude dal suo ambito di operatività gli spostamenti in ambito portuale così come definiti all'articolo 2 del decreto medesimo.

Più nello specifico, secondo l'articolo 2, lett. f) D.M. 173/2016 gli "spostamenti in ambito portuale" consistono nella "movimentazione dei sedimenti all'interno di strutture portuali per le attività di rimodellamento dei fondali al fine di garantire l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di ac-

costo ovvero per il ripristino della navigabilità, con modalità che evitino una dispersione dei sedimenti al di fuori del sito di intervento".

In tale quadro occorre chiarire se, gli spostamenti in ambito portuale siano sempre esclusi da autorizzazione.

Sul punto si è di recente pronunciata la sentenza della Cassazione Penale, Sez. III, del 12 novembre 2019, n. 45844 secondo cui "la fattispecie dello "spostamento" di sedimenti in ambito portuale, deve essere costruita come descrittiva di un'attività connotata dal ridotto impatto ambientale. Solo tale intrinseca caratteristica giustifica l'esclusione dal regime autorizzatorio di cui all'art. 109 comma 2 Dlgs. 152/06 il quale, data la notevole incidenza ambientale delle attività da esso contemplate, si connota per un'articolata procedura di progettazione, delimitazione delle aree interessate, individuazione delle quantità di materiali movimentati, campionamento e analisi delle zone di escavo, delineata con il citato DM 173/2016".

Ne deriva che, al fine di valutare se uno spostamento di sedimenti portuali debba o meno essere oggetto di autorizzazione occorre tenere in debita considerazione i seguenti dati:

- il limitato quantitativo di materiale coinvolto;
- la permanenza dei sedimenti sul medesimo sito di rinvenimento;
- la esclusiva finalizzazione, non meramente formale ma sostanziale, degli "spostamenti" in parola, verso gli obiettivi indicati dall'art. 2 lett. f) citato (l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza degli accosti, il ripristino della navigabilità).

Invero, solo uno spostamento che rispetti detti requisiti non necessita dell'autorizzazione della regione, prescritta dall'art. 109, comma 2 TUA.



Alla luce di quanto esposto, lo spostamento di materiali di scavo in ambito portuale non è soggetto ad autorizzazione nella misura in cui, consista in movimentazione di un limitato quantitativo di sedimenti, all'interno di strutture portuali, per le attività di rimodellamento dei fondali al fine di garantire l'agibilità degli ormeggi, la sicurezza delle operazioni di accosto ovvero per il ripristino della navigabilità, con modalità che evitino una dispersione dei sedimenti al di fuori del sito di intervento.

4.3.10. ALBO

4.3.10.2.

**Cura Italia: cosa cambia per i procedimenti in corso dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali?**

Come noto, al fine di far fronte all'emergenza sanitaria "COVID 19", il Governo, con Decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, c.d. Decreto Cura Italia, ha individuato specifici ambiti di intervento volti ad attenuare le difficoltà determinate dall'epidemia in corso nel territorio nazionale e non solo.

In particolare e per ciò che in tal sede rileva, nel novero degli ambiti individuati vi è la previsione della sospensione delle scadenze del versamento delle imposte e dei contributi previdenziali e assistenziali ovvero dei titoli abilitativi, attestati, permessi, concessioni ecc.

Ed invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 103 (*Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza*), comma 2 del decreto sopra citato: "Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020, conservano la loro validità fino al 15 giugno 2020". Ebbene, vista tale disposizione, il Comitato Nazionale dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali ha prontamente emanato una circolare di chiarimento circa l'applicabilità di tale normativa ai procedimenti in corso presso le Sezioni Regionali dell'Albo.

Nello specifico, con Circolare n. 4 del 23 marzo 2020, il Comitato specifica che, in primo luogo, dalla disciplina sopra richiamata sono esclusi:

- i procedimenti rientranti nella fascia temporale sopra indicata (31 gennaio 2020 – 15 aprile 2020) ma già conclusi in modo definitivo;
- le iscrizioni scadute nel periodo tra il 31 gennaio 2020 e la data di entrata in vigore del decreto per le quali non è stata presentata domanda di rinnovo.

Resta inoltre inteso che sono fatti salvi tutti gli obblighi relativi al perdurare delle condizioni di iscrizione le quali, qualora mancanti, potranno portare all'apertura di procedimenti disciplinari e relative sanzioni. In tali condizioni di iscrizione, specifica altresì il Comitato, rientra anche l'obbligo per le specifiche categorie 1 (solo per l'attività di trasporto e raccolta di rifiuti urbani pericolosi), 5, 8, 9 e 10 di prestare apposita garanzia finanziaria o appendice alla garanzia già prestata a copertura del periodo intercorrente

tra la data di scadenza dell'iscrizione e il 15 giugno 2020 nonché l'obbligo di comunicare eventuali variazioni all'iscrizione.

Da ultimo, il Comitato specifica che per ciò che riguarda i procedimenti di variazione del parco veicolare non conclusi alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente e fino al 15 aprile 2020, ai fini del computo dei previsti 60 giorni di validità delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà non si tiene conto del periodo compreso tra le suddette date.



In conclusione, pertanto non rientrano nell'ambito di applicazione del decreto Cura Italia:

- i procedimenti rientranti nel periodo tra il 31 gennaio 2020 e il 15 aprile 2020 già conclusi in modo definitivo;
- le iscrizioni tra il 31 gennaio 2020 e la data di entrata in vigore del decreto per la quale non è stata presentata domanda di rinnovo.

Sono invece fatti salvi:

- gli obblighi relativi al perdurare delle condizioni di iscrizione;
- la prestazione ovvero integrazione delle garanzie finanziarie (per le categorie ove previste);
- obblighi relativi alla comunicazione di eventuali variazioni.

**Quali sanzioni 231 per il traffico illecito di rifiuti?**

La disciplina 231 prevede l'applicazione della sanzione interdittiva accanto a quella pecuniaria solo nel caso in cui questa sia prevista dalla normativa.

L'art. 452-*quaterdecies* c.p., che ha sostituito il vigente art. 260 del TUA, tramite l'art. 3, comma 1, lett. a), D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21, a decorrere dal 6 aprile 2018, stabilisce che:

“Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter, con la limitazione di cui all'articolo 33.

Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

È sempre ordinata la confisca delle cose che servono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato. Quando essa non sia possibile, il giudice individua beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca”.

Detta norma pertanto sanziona la condotta abituale tenuta da colui il quale ha tratto un ingiusto profitto dalle operazioni e con l'allestimento di attività continuative per gestire abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti.

La norma in parola è presente altresì nell'art. 25-*undecies* del D.Lgs. 231/2001 il quale prevede, al comma 2 lett. f), l'applicazione della sanzione pecuniaria “da trecento a cinquecento quote, nel caso previsto dal comma 1 e da quattrocento a ottocento quote nel caso previsto dal comma 2”.

La norma inoltre, prevede al comma 7 l'applicazione delle *sanzioni interdittive* di cui all'art. 9 comma 2 del decreto (quali: *l'interdizione dall'esercizio dell'attività; la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; il divieto di pubblicizzare beni o servizi*) per una durata non superiore a sei mesi.

Non basta, il successivo comma 8 dell'art. 25-*undecies* del Decreto 231 prevede che: *“Se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [ndr oggi 452-*quaterdecies* c.p.], e all'articolo 8 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231”.*

Pertanto laddove l'ente accusato del reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p. sia stabilmente finalizzato alla commissione del reato addebitato, allora troverà legittimità la sanzione interdittiva definitiva di cui all'art. 16 comma 3 del D.Lgs. 231/2001.

Il comma 3 dell'art. 16 **obbliga** dunque il giudice a comminare l'interdizione dallo svolgimento dell'attività, trovandosi di fronte ad un'impresa rea non di *colpa di organizzazione* ma di un vero e proprio *dolo* in tal senso.

In tale caso il giudice dovrà accertare che lo scopo illecito sia più importante rispetto agli altri scopi perseguiti dall'ente, senza che l'ente possa realizzare alcuna condotta riparatoria di cui all'art. 17 del decreto 231 per evitare tale verdetto.



L'art. 452-*quaterdecies* c.p. comporta per l'ente una sanzione pecuniaria distinta in base alla pericolosità o meno del rifiuto, inoltre il giudice potrà altresì comminare la sanzione interdittiva in quanto prevista dal legislatore nell'art. 25-*undecies* del d.lgs. 231/2001.

Laddove poi l'azienda sia stabilmente utilizzata per finalità illecite allora il giudicante sarà obbligato ad applicare la sanzione interdittiva definitiva che impedisce la prosecuzione dell'attività.

4.3.12. BONIFICHE

4.3.12.2.



Se il proprietario non ha provveduto a recintare il terreno è colpevole per abbandono dei rifiuti da parte di terzi?

La questione è se la mancata recinzione del fondo da parte del proprietario sia prova della colpevolezza e si inquadra nella responsabilità ex art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Una recentissima pronuncia del Tar Puglia, Lecce, Sez. II, del 20 febbraio 2020, n. 246 argomenta in proposito.

Si muove dall'art. 192 d. lgs. n. 152/06, che vieta il deposito, immissione e abbandono incontrollato di rifiuti (commi 1 e 2) e impone l'obbligo ai trasgressori di "... *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*".

Il tribunale amministrativo ricorda la giurisprudenza dominante, secondo la quale un ordine di rimozione dei rifiuti possa essere rivolto al proprietario solo quando ne sia dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito, per avere cioè posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo. Si esclude in altri termini che la norma configuri un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva.

Ne discende l'illegittimità degli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo, a meno che non siano corredati dalla adeguata dimostrazione dell'imputabilità soggettiva della condotta, alla stregua di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione dell'imputabilità soggettiva della condotta.

Nel caso di specie il Comune aveva, invece, emanato l'ordine di rimozione sulla base del solo dato, di per sé neutro, della proprietà dell'area in esame, non essendovi stato un accertamento in relazione alla configurabilità di una qualche forma di corresponsabilità.

Il tribunale afferma con sicurezza che la circostanza della mancanza di recinzione del fondo non è rilevante nella direzione della colpevolezza.

Venendo al punto centrale, quindi, l'obbligo di diligenza del proprietario va valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto, ma solo soppor-

tando un sacrificio obiettivamente sproporzionato. Ne deriva che la mancata recinzione del fondo, che oltretutto ha effetto contenitivo dubitabile, atteso che non sempre la presenza di una recinzione è di ostacolo allo sversamento dei rifiuti, non può comunque costituire di per sé prova della colpevolezza del proprietario, rappresentando la recinzione una facoltà, e non un obbligo.



In conclusione, qualora il proprietario non abbia provveduto alla recinzione dell'area, ciò non può costituire di per sé prova della colpevolezza del proprietario, rappresentando la recinzione una facoltà e non un obbligo.

Rifiuti e direttive comunitarie:

NOVITÀ 2020

Il Testo Unico Ambientale è stato aggiornato ai Decreti Legislativi di attuazione delle Direttive Europee (che fanno parte del cosiddetto "Pacchetto economia circolare").

- **Prima settimana (11-15 Maggio)** - 2 Webinar al giorno sulla gestione dei rifiuti
- **Seconda settimana (18-22 Maggio)** - 1 Webinar al giorno sulle singole filiere dei rifiuti interessati alla novità normativa.

Il Master si compone di 15 moduli

ONLINE

DALL' 11 AL 15 MAGGIO 2020

Diretta Webinar

Prima Lezione del giorno: 14.30 - 16.00

Seconda Lezione del giorno: 16.30 - 18.00

COSTO DEL CORSO:

297 euro (IVA ESCLUSA)



Cosa accade se un centro di raccolta dei rifiuti urbani viene gestito al di fuori delle previsioni del DM dell'8 aprile 2008?

Ai sensi dell'art. 183 lett. mm) del Testo Unico Ambientale il centro di raccolta è un' "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".

Il Decreto Ministeriale del 8 aprile 2008, successivamente modificato dal D.M. del 13 maggio 2009, ne ha poi dato attuazione disponendo la disciplina dei centri comunali di raccolta è rappresentato dal D.M.

All'art. 1 del D.M. i centri di raccolta comunali o intercomunali si pongono quali aree presidiate ed allestite, ove si svolge unicamente attività di raccolta, mediante raggruppamento:

- per frazioni omogenee per il trasporto agli impianti di recupero, trattamento;
- per le frazioni non recuperabili, di smaltimento, dei rifiuti urbani e assimilati, indicati nell'Allegato I, conferiti in maniera differenziata rispettivamente dalle utenze domestiche e non domestiche anche attraverso il gestore del servizio pubblico, nonché dagli altri soggetti tenuti in base alle vigenti normative settoriali al ritiro di specifiche tipologie di rifiuti dalle utenze domestiche.

Allegato I sono stabilite le specifiche tecniche gestionali

Ma cosa accade quando il centro di raccolta non osserva i requisiti normativi?

La giurisprudenza¹ ritiene che qualora il centro non risponda ai requisiti dei decreti ministeriali di riferimento o le attività in esso svolte esulino dalle funzioni proprie del centro sia necessaria la previa autorizzazione regionale.

In sostanza, quindi, al di fuori della ipotesi di area presidiata ed allestita che risponda alla definizione

di centro di raccolta, la predisposizione di aree per il conferimento di rifiuti non può ritenersi esente dal rispetto della disciplina generale sui rifiuti.

*"In tutti i casi in cui non vi sia corrispondenza con quanto indicato dal legislatore dovrà procedersi ad una valutazione dell'attività posta in essere secondo i principi generali in materia di rifiuti"*².



In conclusione, un centro di raccolta, quale area 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, deve essere gestito in base alle disposizioni di cui all'allegato 1 del DM 8 aprile 2008. In tutti i casi in cui non venga rispettato l'ambito del decreto, allora sussiste la necessità di una autorizzazione Regionale secondo la disciplina generale sui rifiuti prevista nel Testo Unico Ambientale.

¹ Ex multis; Cass. Pen., Sez. III, del 10 luglio 2018, n. 31403.

² Corte Cass. pen., sez. III, n. 1690 del 14 gennaio 2013.

4.3.14. SCARICHI

4.3.14.2.



Scarico di acque reflue industriali oltre i limiti di legge, quando è possibile invocare le garanzie difensive?

Un'azienda, soggetta a controlli, si domanda quando è possibile invocare la necessaria presenza di un difensore (o di un consulente), al fine di verificare la correttezza formale del prelievo effettuato e della conservazione dei campioni fino alla loro analisi.

A rispondere, una recente sentenza della **Cassazione penale - Sez. III, 10 luglio 2019, n. 3662 6-** sulla base del seguente ragionamento:

- i. occorre in primo luogo distinguere tra il prelevamento:
 - a. relativo ad **attività di polizia giudiziaria** (anche se precedente all'acquisizione della "notitia criminis"). Nel qual caso sono sempre invocabili le garanzie difensive di cui all'art. 220 disp. att. c.p.p., quali la presenza di un difensore o di un consulente di fiducia. Pena la nullità degli atti di controllo.
 - b. e **quello inerente ad attività amministrativa**, durante la quale i diritti della difesa devono essere assicurati solo laddove emergano indizi di reato (dato che in tale eventualità l'attività amministrativa non può più definirsi "extra-processum").
- ii. Accertata la natura dell'attività di controllo in essere, **la cognizione circa la sussistenza di indizi di reità**, ancorché non riferibili ad un soggetto specifico, **deve risultare oggettivamente evidente a chi opera** mentre effettua tale attività e non deve essere soltanto ipotizzata sulla base di mere congetture, **per invocare le garanzie difensive di cui all'art. 220 disp. Att. C.p.p.**

In ogni caso, l'avviso all'interessato del giorno, dell'ora e del luogo ove le analisi saranno effettuate:

- i. può essere dato anche oralmente, in quanto per tale avviso non è prescritta alcuna forma specifica;
- ii. non è previsto alcun termine minimo tra il prelievo e le successive analisi;
- iii. è richiesto unicamente che detto termine sia comunque sufficiente a consentire all'interessato la possibilità di ottenere l'assistenza eventuale di un consulente tecnico.

In definitiva, secondo la Cassazione: "*Nel corso*

dell'attività di vigilanza sugli scarichi idrici, il presupposto dell'operatività dell'art. 220, disp. att. c.p.p. non è l'insorgenza di una prova indiretta, quale indicata dall'art. 192 c.p.p., quanto, piuttosto, la sussistenza della mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e nel momento in cui emerge, a prescindere dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata; la sussistenza di indizi di reità, ancorché non riferibili ad un soggetto specifico, deve comunque risultare oggettivamente evidente a chi opera mentre effettua tale attività e non deve essere soltanto ipotizzata sulla base di mere congetture, né può ritenersi possibile, dopo che un reato è stato accertato, sostenere che chi effettua il controllo avrebbe dovuto prefigurarsi quale ne sarebbe stato l'esito".



In conclusione, durante un controllo di natura amministrativa, se non sussistono elementi univoci indicativi della possibile sussistenza del reato (perché riferibili anche ad altre evenienze o imputabili a diversi fattori) non è possibile invocare la necessaria presenza del difensore/consulente, per fare invalidare l'atto di controllo.

Viceversa, in caso di attività di polizia giudiziaria, la presenza del difensore/consulente è sempre necessaria, pena la nullità dell'atto di controllo.

ambiente legale
DIGESTA

per la tua pubblicità all'interno
della nostra rivista contattaci su:

commerciale@ambientelegale.it

PREVENTIVI GRATUITI



CONTATTACI

Milano	02.87366838
Bologna	051.0353030
Roma	06.94443170
Terni	0744.400738

**Le terre e rocce da scavo posti all'interno di silos sono rifiuti?**

4.3.15.2.

Un'azienda che ha riposto terre e rocce da scavo all'interno di "silos a trincea", si domanda se le stesse debbano considerarsi rifiuti o al contrario possano qualificarsi come sottoprodotti, laddove detenuti per un successivo riutilizzo nell'ambito della propria attività.

I criteri per qualificare le terre e rocce da scavo come sottoprodotti vengono oggi disciplinati dal DPR 13 giugno 2017, n. 120. Nello specifico, al suo articolo 4, viene previsto che le stesse, per essere considerate tali devono:

- a) essere generate durante la realizzazione di un'opera, di cui costituiscono parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale;
- b) il loro utilizzo deve essere conforme a quanto dichiarato nel piano di utilizzo (per i cantieri di grandi dimensioni) o nella dichiarazione di utilizzo (per i cantieri di piccole dimensioni) e deve avvenire:
 1. nel corso dell'esecuzione della stessa opera (o di un'opera diversa), per la realizzazione di reinterri, riempimenti, rimodellazioni, rilevati, miglioramenti fondiari o viari, recuperi ambientali oppure altre forme di ripristini e miglioramenti ambientali;
 2. in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava;
- c) essere idonee ad essere utilizzate direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) soddisfare i requisiti di qualità ambientale.

Al ricorrere di dette condizioni, dunque, le terre e rocce da scavo, potranno considerarsi sottoprodotti e quindi esulare dall'applicazione di tutte le regole previste in tema di gestione dei rifiuti. Verrà altresì evitata l'applicazione delle sanzioni previste per il caso di "abbandono di rifiuti".

Sulla stessa linea, si pone la Cassazione - Cass. civ. Sez. V Ord., 28 marzo 2019, n. 8653¹ - secondo la quale:

"In tema di terre e rocce di scavo nonché da materiaie di demolizione, sono illegittime le sanzioni amministrative per abbandono di rifiuti qualora gli stessi (nella specie stati posti all'interno di "silos a trincea" e detenuti con l'obiettivo di riutilizzarli nell'ambito della propria attività) sono stati stoccati in vista del relativo riutilizzo per lavori edili".

Questo perché, seguendo le argomentazioni della Corte:

- chiunque abbandona, scarica o effettua deposito incontrollato di rifiuti, è sanzionabile;
- per rifiuto si intende "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi";
- le terre e rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati non sono considerati rifiuti se sono utilizzati, senza trasformazioni preliminari, secondo modalità approvate dall'autorità amministrativa;
- tanto premesso, non vi sono i presupposti dell'abbandono, essendo stati i rifiuti stoccati in vista del relativo riutilizzo per lavori edili.



In conclusione, applicando tali concetti al caso di specie, significa dire che la nostra Azienda, laddove abbia depositato le terre e rocce in un silos di trincea al fine di un loro successivo riutilizzo diretto nell'ambito della propria attività - e abbia a tal proposito presentato uno specifico progetto di riutilizzo - non potrà vedersi addebitare il reato di abbandono di rifiuti.

¹ Sentenza riferita alla normativa applicabile antecedentemente al DPR 120/2017, ma che può essere utilizzata quanto alla sua *ratio* applicativa.

4.3.16. DISCARICHE

4.3.16.2.



Il gestore di una discarica i cui conferimenti sono cessati da molto tempo è obbligato ad adeguare *ex post* le garanzie finanziarie?

Come noto ai più, il Legislatore, con il D. Lgs. n. 36 del 2003, ha previsto in capo ai titolari di discariche autorizzate alla data di entrata in vigore di tale normativa (ossia al 27 marzo 2003) – l’obbligo di presentare un piano di adeguamento, che contenga necessariamente anche le **garanzie finanziarie**.

Queste ultime, infatti, hanno la funzione di assicurare che le discariche, in tutto il loro ciclo di vita mantengano i requisiti minimi di sicurezza ambientale previsti dalla legge, ragion per cui le stesse sono parte integrante ed essenziale anche del **piano di adeguamento** disciplinato dall’art. 17 del suddetto decreto.

Ma il gestore di una discarica i cui conferimenti sono cessati da molto tempo (nel caso di specie 8 anni) è obbligato comunque ad adeguare *ex post* le garanzie finanziarie?

Il quesito trae spunto dalla recente pronuncia del Consiglio di Stato del 31 gennaio 2020, n. 803, nell’ambito della quale il gestore di una discarica di prima categoria, impugnava di fronte al TAR il provvedimento con il quale la Provincia di competenza lo aveva diffidato ai sensi dell’art. 208, comma 13 del TUA, ad eseguire una serie di interventi propeedeutici alla chiusura della discarica in questione, ai sensi dell’art. 12 del D. Lgs. n. 36 del 2003.

Fra gli adempimenti richiesti nella diffida (più volte rinnovati attraverso successive diffide) vi era anche la prestazione delle garanzie finanziarie previste dall’art. 14 comma 1 del D. Lgs. n. 36 del 2003, per la gestione della discarica, comprese le procedure di chiusura.

Contro tale richiesta, tuttavia, il gestore della discarica lamentava non solo la contraddittorietà della stessa rispetto alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 67 del 2014 e la violazione delle garanzie partecipative in relazione al procedimento che l’amministrazione provinciale aveva condotto per determinare le garanzie finanziarie, ma anche, anzi soprattutto, l’irragionevolezza della richiesta di adeguamento *ex post* delle garanzie finanziarie per la fase di gestione di una discarica i cui conferimenti erano cessati da più di otto anni.

Il Consiglio di Stato, tuttavia, ha ribadito che *“le garanzie finanziarie, ai sensi dell’art. 14 del D.Lgs. n. 163 del 2006 debbono essere prestate per tutto il ciclo di vita della discarica (attivazione, gestione*

operativa, procedure di chiusura e gestione successiva alla chiusura)” nonché che *“la prestazione delle garanzie finanziarie (ivi comprese quelle relative alla fase di post-chiusura) è un presupposto per il rilascio dell’autorizzazione e l’esercizio della discarica (art. 9, comma 2, lett. d) del D.Lgs. n. 36 del 2003) come pure dell’approvazione del piano di adeguamento previsto dalle disposizioni transitorie di cui al successivo art. 17”*.

L’art. 17 del D. Lgs. n. 36 del 2003, invero dispone che: *“entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il titolare dell’autorizzazione di cui al comma 1 o, su sua delega, il gestore della discarica, presenta all’autorità competente un piano di adeguamento della discarica alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie di cui all’articolo 14”*.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, il Consiglio di Stato ha sottolineato come la richiesta di prestazione delle garanzie finanziarie non fosse riconducibile ad una determinazione, di natura discrezionale, della Provincia ma fosse una conseguenza derivante per legge dall’intervenuta approvazione del Piano di adeguamento della discarica al D.Lgs. n. 36 del 2003, a cui il gestore non si poteva sottrarre, a prescindere dalla irragionevolezza delle garanzie finanziarie rispetto alla ormai lontana cessazione dei conferimenti.

I giudici, inoltre, hanno stabilito che *“su tale obbligo non ha poi inciso la sentenza della Corte costituzionale n. 67 del 2 aprile 2014, [...]”* in quanto *“tale pronuncia si è limitata a rilevare che, secondo l’art. 195, comma 2, lett. g), del D.Lgs. n. 152 del 2006, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l’esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni”* e che pertanto, *“l’intervento della Corte non ha quindi eliso l’obbligo di prestazione delle garanzie, previsto dalla normativa in precedenza esaminata come condicio sine qua non per l’attivazione, gestione e chiusura della discarica”*.



In conclusione, quindi, la prestazione delle garanzie finanziarie di cui all’art. 14 del D. Lgs. 36 del 2003, per espressa previsione dell’art. 17 del medesimo decreto, sono parte integrante del Piano di adeguamento che il gestore di una discarica deve presentare anche nella fase relativa alla chiusura della stessa, sebbene i conferimenti siano cessati da lungo tempo.



Se lo spandimento avviene su un terreno agricolo coperto da vegetazione e privo di coltivazioni si può invocare la fertirrigazione?

La pratica della fertirrigazione si pone in deroga alla normativa sui rifiuti, sottraendo il deposito delle deiezioni animali alla disciplina sui rifiuti.

Pertanto, 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 2016¹. 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 materiali², infatti, contendo sostanze nutritive ed ammendanti possono essere utilizzati con effetto concimante, ammendante, irriguo, fertirriguo o correttivo, sul suolo agricolo.

Affinché si entri nell'ambito della fertirrigazione occorre il verificarsi di alcune condizioni.

La giurisprudenza precisa 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 spandi-

mento di liquami lasciati scorrere per caduta a fine ciclo vegetativo³.

Si ricorda che le attività idonee a sottrarre i rifiuti dalla relativa disciplina ordinaria in quanto integranti un'eccezione alla regola devono essere dimostrate dalla parte che vi abbia interesse⁴.



In conclusione, si può affermare che qualora lo spandimento abbia luogo si di un terreno incolto non possa parlarsi di utilità agronomica e quindi non si possa invocare la fertirrigazione.

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 28 agosto 2019, n. 36367.

4 Ex multis: Cass. Pen., Sez. III, del 10 marzo 2015, n. 16078.

4.3.18. COMPETENZE

4.3.18.2.

**La competenza della bonifica di un Sito di Interesse Nazionale è delle Province?**

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 1 aprile n. 2195¹, ha reso un intervento interpretativo e chiarificatore del tutto innovativo sul riparto di competenze tra Stato ed Enti locali in materia di bonifiche di un Sito di Interesse Nazionale (S.I.N.).

La vicenda trae origine dall'impugnazione dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale di un provvedimento con il quale la Provincia competente individuava una società quale soggetto responsabile della contaminazione di alcune aree industriali incluse all'interno di un Sito di Interesse Nazionale dall'ente provinciale.

In seguito al rigetto del ricorso proposto, la società ricorrente proponeva appello innanzi al Consiglio di Stato eccependo l'incompetenza della Provincia, ai sensi dell'art. 252 D.lgs. n. 152 del 2006, per quanto concerne i S.I.N. in quanto **tutti i poteri afferenti alla bonifica, ivi incluso quello di individuare il soggetto responsabile** (art. 244 D.lgs. 152/2006), si radicherebbero in capo al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; di converso, non sarebbe possibile una delega, difettando un'apposita previsione che la consenta.

Invero, l'art. 242 del D.lgs. 152/2006 pone a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento, *"al verificarsi di un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito"*, l'adozione delle *"misure necessarie di prevenzione"* (da comunicare tempestivamente a Comune, Provincia e Regione) e, quindi, lo svolgimento di *"un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento"*, seguita, a seconda dell'esito dell'indagine, dal *"ripristino della zona contaminata"* ovvero, in caso contrario, dalla *"presentazione di un piano di caratterizzazione"*, la cui approvazione compete ad una conferenza di servizi convocata dalla Regione.

Pertanto, il successivo art. 244³ demanda alle Province il potere di, dopo aver svolto una preliminare indagine volta ad identificare il responsabile dell'inquinamento, diffidare quest'ultimo ad adottare le misure previste dal codice dell'ambiente.

Invero, in deroga a tale disciplina generale, l'art. 252 dispone che, nell'ambito dei S.I.N., l'approvazione

del piano di caratterizzazione e tutti i conseguenti adempimenti, nonché l'eventuale svolgimento di interventi sostitutivi, siano accentrati presso il Ministero dell'Ambiente.

La ratio sottesa all'art. 252³ è, dunque, finalizzata esclusivamente alla centralizzazione della competenza in ordine allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica (ossia, in termini più tecnico-giuridici, al procedimento di bonifica), altrimenti ripartita su scala regionale.

È, quindi, estranea alla *ratio* di tale disposizione la fase ontologicamente e giuridicamente preliminare alla bonifica (disciplinata, appunto, dall'art. 244, comma 2, TUA), afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida *"a provvedere ai sensi del Codice ambientale"*.

Ed invero la *"bonifica"* costituisce l'*extrema ratio* di un percorso amministrativo che ben potrebbe sfociare in misure diverse, meno invasive ma ugualmente efficaci⁴.

Pertanto, nonostante la specificità di un sito di interesse nazionale, è evidente che ci si trovi di fronte a due fasi ben distinte, l'una di accertamento e di individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento prodromica all'altra successiva fase di svolgimento delle operazioni di bonifica affidate *ex lege* all'apparato statale.

Dunque l'irrogazione di tali misure, che il Consiglio di Stato ha sintetizzato come ontologicamente e giuridicamente preliminari alla bonifica, appartiene per regola generale (contenuta nell'art. 244 del D.lgs. 152/2006) alla competenza delle province (o delle regioni per i siti di rilevanza regionale).

È, dunque, evidente che la Provincia si è limitata ad individuare il responsabile dell'inquinamento e ad imporgli di attivarsi, presso il Ministero dell'Ambiente competente, per l'approvazione di uno specifico progetto di bonifica.



Alla luce di ciò, permane in capo alla Provincia il potere di adottare le ordinanze di ingiunzione volte all'individuazione e alla diffida del responsabile dell'inquinamento al fine di attivarsi per le operazioni di bonifica anche laddove l'area interessata ricada all'interno della perimetrazione di un Sito di Interesse nazionale.

1 Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195.

2 D.lgs. 152/2006, art. 244 *"Ordinanze"*.

3 D.lgs. 152/2006, art. 252 *"Siti di interesse nazionale"*.

4 D.lgs. 152/2006, art. 242 *"Procedure operative e amministrative"*, commi 2-3-5-6-7.



La gestione dei rifiuti così come quella delle reti fognarie è tra le attività sospese a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19?

L'Organizzazione mondiale della sanità il 30 gennaio 2020 ha dichiarato l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. Purtroppo l'evolversi negativo della situazione epidemiologica unito all'incremento esponenziale dei casi sul territorio nazionale ha condotto alla gravosa decisione di adottare, sull'intero territorio nazionale, ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza.

Il **dpcm del 22 marzo** ha introdotto così ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

Ai sensi del nuovo decreto¹ sono sospese **tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1.**

Tra le attività che **non si fermano** di cui all'Allegato 1² leggiamo:

- Raccolta, trattamento e fornitura di acqua;
- Gestione delle reti fognarie;
- Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali;
- Attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti.

Le imprese le cui attività non sono sospese devono rispettare i contenuti del protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali.

Per completezza si da conto che il decreto dispone allo stesso art. 1:

- il divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute;

- che le attività produttive che sarebbero sospese ai sensi della lettera a) possono comunque proseguire se organizzate in modalità a distanza o lavoro agile;
- che restano consentite le attività che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui all'allegato 1, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali di cui alla lettera e), previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, nella quale sono indicate specificamente le imprese e le amministrazioni beneficiarie dei prodotti e servizi attinenti alle attività consentite;
- che sono consentite le attività che erogano servizi di pubblica utilità, nonché servizi essenziali di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146;
- che sono consentite le attività degli impianti a ciclo produttivo continuo, previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, dalla cui interruzione derivi un grave pregiudizio all'impianto stesso o un pericolo di incidenti;
- che sono consentite le attività dell'industria dell'aerospazio e della difesa, nonché le altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale, previa autorizzazione del Prefetto della provincia ove sono ubicate le attività produttive.



In conclusione, ai sensi del Dpcm del 22 marzo recante ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale, la gestione dei rifiuti così come quella delle reti fognarie sono elencate all'Allegato 1 tra le attività che non sono sospese.

1 Art. 1 - Misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale.

2 L'elenco può essere modificato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze.

4.3.20. ALTRO

4.3.20.2.

**Una ULSS è tenuta a dotarsi di un Modello 231?**

Il quesito trae origine dal dubbio sorto con riguardo all'inserimento dei riferimenti alla disciplina 231 nei documenti organizzativi interni di una *Unità Locale Socio Sanitaria*.

In merito all'ambito di applicazione del D.Lgs. 231/2001 occorre fare riferimento all'art. 1 il quale individua i soggetti cui la norma deve essere applicata precisando che:

“1. Il presente decreto legislativo disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.

2. Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica.

3. Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale”.

Per comprendere se nel comma 3 del citato articolo 1 vi rientrano le ULSS, occorre fare rimando al D.Lgs. 502 del 1992 che all'art. 3 (*organizzazione delle unità sanitarie locali*) comma 2 prevede che: *“le unità sanitarie locali si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale; la loro organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali. L'atto aziendale individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale, soggette a rendicontazione analitica”.*

Detta disposizione quindi fa un chiaro rimando alla normativa regionale che può stabilire disposizioni maggiormente dettagliate anche con riguardo all'applicazione della disciplina 231.

Il legame tra la disciplina regionale e l'applicazione nel settore sanitario della disciplina 231 è normato con riguardo ai soggetti privati eroganti servizi del Sistema Sanitario Nazionale.

Detti soggetti, privati, devono dotarsi del *Modello di Organizzazione Gestione e Controllo* al fine di poter contrattare con la Pubblica Amministrazione (Cfr. art. 1 commi 2 e 5 lett. b) DM 70 del 2 aprile 2015) impegnandosi a rispettare gli *standards* qualitativi nell'erogazione delle prestazioni incluse nei *Livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA)*.

Sulla scia di tali disposizioni normative alcune regioni hanno dettagliato l'obbligatorietà del Modello 231 per i soggetti che operano nel sistema sanita-

rio nazionale (citandone alcune: Regione Calabria, Abruzzo, Lazio e Lombardia).

Quanto alla Regione Veneto, a titolo esemplificativo per la presente trattazione, la stessa ha emanato una Delibera di Giunta Regionale, la n. 2120 del 2015 indicando per i soggetti privati operanti nella sanità, tra i requisiti obbligatori per il mantenimento della qualifica ovvero per ottenere l'accreditamento, anche l'adozione del Modello 231.

Ebbene, se i soggetti privati che intendono svolgere servizi connessi al sistema sanitario sono assoggettati agli oneri di cui al D.Lgs. 231/01 allora tanto più detta disciplina dovrà essere osservata dalle ULSS di cui al citato decreto 502/92.

A riprova di quanto assunto occorre far rimando alla Delibera dell'ANAC n. 1134 del 2017 la quale ha previsto per i soggetti *pubblici*, in *controllo pubblico*, *partecipati pubblici*, per gli *enti pubblici* economici e per le *associazioni* e gli *ordini professionali* l'applicazione, per quanto compatibile, della disciplina 231.

In particolare l'ambito soggettivo di applicazione della delibera ricalca l'art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013, in materia di trasparenza, per il quale la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche *“agli enti pubblici economici e agli ordini professionali”.*

In particolare detta delibera prevede che i soggetti di cui all'art. 2-bis c. 2 del D.Lgs. 33/2013 tenuti ad adottare le misure integrative ai sensi del D.Lgs. 231/01 sono: *“enti pubblici economici, [...] società in controllo pubblico come definite dall'art. 2 c. 1 lett. m) D.Lgs. 175/2016, associazioni, fondazioni, [...]”.*

Appartenendo, dunque, le Aziende Sanitarie alla categoria degli *enti pubblici economici* (Cass. Civ. Sez. II n. 24640 del 2 dicembre 2016), le stesse rientrano nel novero di cui all'art. 2-bis del D.Lgs. 33/13 che stabilisce altresì l'ambito soggettivo della Delibera ANAC 1134/17.



Dovendo definire le Unità Locali Socio Sanitarie come aziende dotate di personalità giuridica pubblica, di autonomia patrimoniale, contabile, regolamentare e imprenditoriale e al tempo stesso come enti pubblici economici, dovranno intendersi soggetti alla disciplina 231. Resta in ogni caso il dubbio relativamente all'applicazione delle sanzioni connesse al decreto 231 non essendo detti soggetti inclusi nel novero dei destinatari della norma di cui all'art. 1 del medesimo decreto.

4.4.

SOMMARIO

- 4.4.2. Le due facce dell'interdittiva 231
di *Lucia Giulivi* 310

“ Le due facce dell'interdittiva 231 ”

di LUCIA GIULIVI

Avvocato - Studio Legale Ambientale Carissimi

ABSTRACT

Il sistema sanzionatorio 231 è composto di sfaccettature simili a quelle previste nel codice penale.

Tuttavia la peculiarità dei soggetti destinatari delle misure sanzionatorie fa sì che queste assumano dei tratti peculiari e distintivi della materia in commento.

Ed infatti se è vero che le sanzioni non sono pensate in base ad una logica afflittiva bensì riabilitativa della persona fisica che ha posto in essere la condotta criminosa, per l'ente è necessario che la sanzione dispieghi i suoi effetti disincentivando la reiterazione del fatto e promuovendo attività di assunzione delle proprie responsabilità.

In questa ottica di miglioramento dell'organizzazione interna all'ente e di risarcimento integrale del danno si inseriscono strumenti di mitigazione del rischio e di sensibilizzazione degli apicali in favore di una coscienza d'impresa sempre più centrale nella direzione di un'azienda.

Centralità dimostrata dalla pervasività delle *sanzioni interdittive*, applicabili anche quali misure cautelari e dal numero sempre crescente di reati presupposto che amplia la platea dei reati da cui origina la responsabilità 231.

IN SINTESI

- le sanzioni 231 possono essere *pecuniarie ed interdittive* ovvero comportare la confisca o la pubblicazione della sentenza;
- le *sanzioni interdittive* possono applicarsi laddove siano espressamente previste dai reati *base* commessi, e che vi sia stato un profitto di rilevante entità ovvero vi sia stata reiterazione del reato;
- la durata come anche la scelta della *sanzione interdittiva* sono parametri lasciati alla discrezionalità del giudice che tuttavia deve tenere conto della *condotta* dell'ente;
- le *sanzioni interdittive* possono essere applicate anche come misure *interdittive cautelari* laddove ne ricorrano i presupposti;
- le *sanzioni interdittive* possono essere convertite in sanzioni pecuniarie laddove ricorrano i presupposti indicati dalla legge;
- l'applicazione della *sanzione interdittiva* in ogni caso può essere esclusa laddove l'ente ponga in essere accorgimenti volti a dimostrare il distacco dalla *disorganizzazione* che ha portato all'applicazione della sanzione.

di Lucia Giulivi

SANZIONI

1. Le sanzioni interdittive

Il D. Lgs. 231/2001 elenca all'art. 9 comma 2 le tipologie di *sanzioni interdittive* che sono:

- l'interdizione dall'esercizio dell'attività (che, a norma dell'art. 14 comma 2, comporta anche la sospensione ovvero la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali allo svolgimento dell'attività). Detta sanzione a norma del comma 4 dell'art. 14 deve essere applicata solo quando l'irrogazione di altre sanzioni interdittive risulti inadeguata;
- la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio (detto divieto può essere limitato anche solo a determinati tipi di contratto o a determinate amministrazioni);
- l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

L'applicazione delle sanzioni interdittive è possibile solo per i reati per i quali le interdittive sono espressamente previste e quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni contenute al successivo articolo 13:

- l'ente ha tratto dal reato un **profitto di rilevante entità** e il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative;
- in caso di **reiterazione degli illeciti**.

La norma pertanto prevede la possibilità di affiancare alla sanzione pecuniaria, che è normale conseguenza dell'illecito 231, una sanzione interdittiva solo per i reati che espressamente ne prevedono l'applicazione (*principio di specialità della sanzione*), solo le tipologie di sanzioni previste dal singolo reato (*principio di legalità-tassatività*) e solo a date condizioni.

Circa le condizioni di cui sopra queste sono alternative e possono essere descritte nel modo che segue:

- il concetto di **profitto** può ricavarsi dalla lettura delle diverse pronunce della Cassazione secondo le quali:

- Corte di Cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n. 26654 del 27 marzo 2008, "*il profitto si identifica con il vantaggio economico di diretta e immediata derivazione causale dal reato presupposto [...]*".
- Corte di Cassazione Sez VI n. 32627 del 23 giugno 2006 per cui il concetto di *profitto rilevante* ai fini dell'applicazione delle sanzioni interdittive deve comprendere anche i vantaggi immateriali non immediatamente quantificabili, quali ad esempio il vantaggio di posizione sul mercato che le società hanno acquisito facendo ricorso a condotte illecite.

Per l'applicazione delle sanzioni interdittive il profitto deve inoltre essere di **rilevante entità**¹, concetto che rimanda necessariamente alla discrezionalità del giudice.

La *rilevante entità* è il solo elemento necessario nel caso di reato presupposto commesso da un soggetto apicale mentre invece, nel caso di reato "*base*" commesso da un sottoposto, occorre verificare se la condotta criminosa sia stata agevolata o determinata da gravi carenze organizzative dell'ente.

- Il concetto di **reiterazione** del reato è disciplinata dall'art. 20 del medesimo Decreto 231 che individua detto fenomeno nell'ipotesi in cui un ente già condannato in via definitiva almeno una volta per un illecito dipendente da reato ne commette un altro nei cinque anni successivi alla condanna definitiva.

Il giudice pertanto sarà obbligato a comminare la sanzione interdittiva accanto a quella pecuniaria al ricorrere delle condizioni sopra indicate, potendo operare la propria discrezionalità solo con riferimento alla durata della sanzione e alla scelta della stessa oltre alla valutazione in merito alla *rilevante entità del profitto*.

* * *

1.1. Sui criteri di scelta della sanzione interdittiva

La discrezionalità del giudice trova i suoi limiti nelle disposizioni di legge, in particolare, l'articolo 14 del decreto 231, stabilisce che la scelta della *sanzione interdittiva* e la sua durata sono stabilite con i medesimi parametri indicati all'art. 11 del medesimo decreto per le sanzioni pecuniarie.

Nello specifico l'articolo 11 prevede che la sanzione sia commisurata in base:

1 Corte di Cassazione - V Sez. Penale - sentenza 13 settembre 2019 n. 38115/2019 (udienza 16/07/2019) "*l'art. 13 del D.Lgs. 231/2001 subordina l'irrogazione della predetta sanzione, ove espressamente prevista, all'alternativa ricorrenza o di un profitto di rilevante entità, ovvero in ipotesi di reiterazione degli illeciti, a termini del successivo art. 20. Nel caso in disamina, nel quale non risulta contestata la rilevante entità del profitto, difetta il requisito alternativo della reiterazione dell'illecito, che si configura solo quando l'ente, già condannato in via definitiva almeno una volta per un illecito dipendente da reato, ne commetta un altro nei cinque anni successivi alla condanna definitiva*".

SANZIONI

di Lucia Giulivi

- al **grado di responsabilità dell'ente ed all'attività svolta dall'ente per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti**
- alle **condizioni economiche e patrimoniali dell'ente.**

L'applicazione della sanzione deve inoltre essere **circoscritta** all'attività o alle strutture oggetto della condotta criminosa dovendosi effettuare una valutazione accurata a monte dell'illecito nonché con riguardo alla manifestazione della condotta presupposta.

Le sanzioni interdittive possono essere applicate anche come misure cautelari in ragione di quanto disposto nella sezione IV del Decreto 231.

Le misure interdittive tuttavia dovranno essere coincidenti con quelle effettivamente irrogabili in via definitiva all'esito del giudizio di merito (Cass. Sez. II 26 febbraio 2007 n. 10500) ed in luogo della misura cautelare interdittiva il giudice potrà nominare un Commissario giudiziale a norma dell'art. 15 per il periodo pari alla durata della misura che sarebbe stata applicata.

2. Sulla possibilità di evitare l'applicazione delle sanzioni interdittive

L'art. 17 stabilisce i casi in cui è possibile evitare l'applicazione delle sanzioni interdittive richiedendo all'ente indagato di compiere degli atti di *ravvedimento* prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, e precisamente laddove l'ente abbia:

- **risarcito integralmente il danno ed eliminato le conseguenze dannose del reato** o si è comunemente **efficacemente adoperato in tal senso;**
- **eliminato le carenze organizzative causa del reato**, adottando concretamente Modelli Organizzativi idonei a prevenire i reati della specie di quello verificatosi;
Laddove l'ente fosse già dotato di un Modello 231, lo stesso dovrà essere aggiornato con inclusione di elementi essenziali idonei a impedire il ripetersi dell'illecito base.
In ogni caso l'ente dovrà adottare gli strumenti presenti nel Modello 231 al fine di dimostrarne la concreta attuazione.
- **messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca.**

Nel caso in cui l'ente intenda ravvedersi ponendo in essere le azioni ora descritte, lo stesso potrà richiedere la sospensione del processo, prima dell'apertura

del dibattimento, per poter adempiere alle azioni di ravvedimento di cui in narrativa.

Se l'ente invece adotta la condotta di *ravvedimento* dopo l'apertura del dibattimento, questo non potrà più impedire l'applicazione delle sanzioni interdittive, ma potrà tuttavia chiedere la conversione della sanzione interdittiva in pecuniaria a norma dell'art. 78 del D.Lgs. 231.

3. Sull'applicazione delle sanzioni interdittive come misure cautelari

Sin ora abbiamo descritto il quadro sanzionatorio, tuttavia l'art. 45 del decreto 231 consente al Pubblico Ministero di richiedere l'applicazione quale misura cautelare di una delle sanzioni interdittive previste dal citato articolo 9 comma 2.

La richiesta di applicazione di *misure interdittive* può promuoversi in presenza:

- di **gravi indizi** per ritenere la responsabilità dell'ente ai sensi del D.Lgs. 231/2001 e
- di un **concreto pericolo** che vengano commessi illeciti della stessa indole di quello per cui si procede.

La scelta della misura cautelare verrà operata dal giudice in base alla idoneità della misura a garantire le esigenze di prevenzione nel caso concreto e tenendo in conto che l'interdizione dall'esercizio dell'attività può essere disposta in via cautelare solo se ogni altra misura è ritenuta inadeguata (cfr art. 46 comma 3 del D.Lgs. 231/2001).

Quanto all'applicazione delle *misure cautelari interdittive*, ai sensi dell'art. 47 del D.Lgs. 231/2001 queste vengono disposte dal *giudice che procede*, se la richiesta di applicazione della misura giunge fuori udienza da parte del PM, il giudice fisserà apposita udienza facendo avvisare l'ente e i difensori dal Pubblico Ministero.

La richiesta di applicazione di una misura cautelare da parte del Pubblico Ministero deve essere depositata presso la cancelleria del giudice competente e di tale deposito **deve essere dato avviso all'ente indagato al fine di consentirgli di visionare gli elementi posti alla base della richiesta di applicazione di misura interdittiva.**

Si tratta di un *contraddittorio anticipato* a cui l'ente partecipa in maniera consapevole dovendo essere avvisato del deposito della richiesta del PM presso la competente cancelleria e all'udienza le parti potranno comparire ed esercitare le facoltà di cui all'art. 127 c.p.p.².

2 Si riporta di seguito lo stralcio dell'art. 127 c.p.p. (*procedimento in camera di consiglio*) per i soli commi richiamati dall'art. 47 del decreto 231: “[1] Quando si deve procedere in camera di consiglio, il giudice o il presidente del collegio fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso alle parti, alle altre persone interessate e ai difensori. L'avviso è

di Lucia Giulivi

SANZIONI

Tra il deposito della richiesta e l'udienza per l'applicazione, la revoca o modifica delle misure cautelari - che si tiene in camera di Consiglio - non devono intercorrere più di quindici giorni.

Nella fase delle indagini preliminari assume rilievo anche la possibilità di applicazione dei vari meccanismi premiali contemplati dal decreto in favore dell'ente, e cioè di quegli strumenti concepiti dalla legge allo scopo di indurre l'ente a porre in essere condotte riparatorie e riorganizzative che valgano ad impedire l'applicazione delle sanzioni interdittive.

In particolare si fa riferimento all'istituto della **riparazione delle conseguenze del reato**, disciplinato dall'art.17 (applicabile fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado) e richiamato dagli artt. 49 (*sospensione delle misure cautelari*) e 50 (*Revoca e sostituzione delle misure cautelari*), in tema rispettivamente di *sospensione e revoca o sostituzione delle misure cautelari*.

La peculiarità della fase delle indagini preliminari nel procedimento 231 emerge anche dalla locuzione di cui all'art 56 del decreto che pone in capo al PM l'accertamento dell'illecito amministrativo alludendo ad un concetto ben diverso rispetto a quello che, ai sensi dell'art. 326 c.p.p., connota la finalità delle indagini preliminari nel procedimento a carico dell'indagato, e cioè quella di consentire al pubblico ministero di scegliere le proprie determinazioni circa l'esercizio o meno dell'azione penale.

Ne è plastica conferma il disposto di cui all'art. 58 il quale prevede che sia il PM - e non il giudice per le indagini preliminari - a emettere decreto di archiviazione prevedendo l'onere di comunicarlo al procuratore generale presso la Corte d'Appello, questo ultimo potrà poi decidere anche diversamente rispetto a quanto disposto dal PM e di procedere alla contestazione.

CONCLUSIONI

L'impianto sanzionatorio del decreto 231 prevede l'applicazione di sanzioni pecuniarie cui possono affiancarsi sanzioni interdittive a determinate condizioni quali:

- la tassatività ovvero sia l'espressa previsione della sanzione interdittiva per il reato presupposto e accanto a questa:
- sia stato tratto un profitto di rilevante entità oppure
- vi sia stata condanna definitiva per lo stesso illecito dipendente da reato nei cinque anni precedenti (*reiterazione*).

Quanto alla tipologia di sanzione interdittiva, questa dovrà essere operata dal giudice individuando quella più idonea ad impedire il perdurare della condotta criminosa basandosi sul *grado di responsabilità* dell'ente e sulle *condizioni economiche e patrimoniali* dello stesso.

L'ente tuttavia potrà adoperarsi adottando azioni correttive al fine di dimostrare la reazione positiva e di dissociazione della società rispetto alla condotta criminosa realizzatasi.

Detti correttivi, laddove azionati prima dell'udienza di dibattimento, potranno scongiurare l'applicazione della sanzione interdittiva per l'ente, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 17 del decreto 231.

Quanto alla possibile applicazione delle sanzioni interdittive come *misure cautelari* (ipotesi possibile in ragione del fatto che il reato base contestato prevede la sanzione interdittiva quale sua conseguenza), il Giudice della fase corrispondente dovrà pronunciarsi con ordinanza a seguito di apposita udienza e laddove il PM non abbia emesso decreto di archiviazione ai sensi dell'art. 58 del Decreto 231.

La scelta dovrà basarsi sulla presenza degli elementi propri delle misure cautelari ovvero sia:

- *gravi indizi* per ritenere la responsabilità dell'ente ai sensi del D.Lgs. 231/2001
- e
- *concreto pericolo* che vengano commessi illeciti della stessa indole di quello per cui si procede.

In ogni caso il Giudice dovrà scegliere la misura interdittiva più opportuna, tenendo come estrema *ratio* quella dell'interruzione dell'attività produttiva e potendo limitare il perimetro della stessa anche ad un solo ramo d'azienda della società destinataria.

comunicato o notificato almeno dieci giorni prima della data predetta. Se l'imputato è privo di difensore, l'avviso è dato a quello di ufficio.

[2] *Fino a cinque giorni prima dell'udienza possono essere presentate memorie in cancelleria.*

[3] *Il pubblico ministero, gli altri destinatari dell'avviso nonché i difensori sono sentiti se compaiono. Se l'interessato è detenuto o internato in luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice e ne fa richiesta, deve essere sentito prima del giorno dell'udienza dal magistrato di sorveglianza del luogo.*

[4] *L'udienza è rinviata se sussiste un legittimo impedimento dell'imputato o del condannato che ha chiesto di essere sentito personalmente e che non sia detenuto o internato in luogo diverso da quello in cui ha sede il giudice.*

[5] *Le disposizioni dei commi 1, 3 e 4 sono previste a pena di nullità.*

[6] *L'udienza si svolge senza la presenza del pubblico.*

[...]

[10] *Il verbale di udienza è redatto soltanto in forma riassuntiva a norma dell'articolo 140 comma 2°.*

Versione multimediale

La rivista *multimediale* riproduce la Rivista su carta e consente la visione dei medesimi contenuti riservati nel sito "www.ambientelegaledigesta.it"

Il servizio è riservato ai soli utenti abbonati.

- 6 numeri, 12 mesi di accesso
- Consultazione con PC, iPad e tablet

Prezzo formato multimediale (in formato pdf):

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

Versione su carta

La rivista *cartacea* è in formato 21x29,7, stampata a due colori.

Dal 1° gennaio 2016 ai sensi della Legge 208/2015 ("stabilità 2016") l'aliquota IVA ex Dpr 633/1972 è applicata nella misura del 4% a giornali, libri e periodici.

- 6 numeri
- formato 21x29,7
- stampa a due colori
- spedizione: posta ordinaria
- consegna: circa 10 giorni

Prezzo formato cartaceo:

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

Versione cartacea più multimediale

Prezzo formato cartaceo più multimediale

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

L'abbonamento dà diritto alla risposta a tre quesiti gratuiti (verifica le condizioni generali di contratto su www.ambientelegaledigesta.it)

Ambiente Legale Srl

Sede legale: Ambiente Legale Srl, Via Bertoloni 44, 00197 Roma

Sede operativa: L.go Elia Rossi Passavanti 18, 05100 Terni

www.ambientelegaledigesta.it

Tagliando di abbonamento a **AMBIENTE LEGALE rivista di approfondimento nel settore dei rifiuti**

da spedire via e-mail a: commerciale@ambientelegale.it oppure collegarsi al sito www.ambientelegaledigesta.it

- SÌ, desidero abbonarmi a "AMBIENTE LEGALE-digesta", nella formula:
- Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento annuale (Euro 345,00 IVA assolta dall'editore)
 - Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento biennale (Euro 690,00 IVA assolta dall'editore)
 - Rivista stampata, spedizione postale in abbonamento triennale (Euro 828,00 IVA assolta dall'editore)
 - "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento annuale (Euro 245,00 IVA inclusa)
 - "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento biennale (Euro 490,00 IVA inclusa)
 - "AMBIENTE LEGALE digesta-web", in abbonamento triennale (Euro 588,00 IVA inclusa)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento annuale (Euro 395,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento biennale (Euro 790,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)
 - Pacchetto rivista stampata e "AMBIENTE LEGALE-digesta-web", abbonamento triennale (Euro 948,00 IVA assolta dall'editore per il formato cartaceo)

Effettuo il pagamento di euro _____ tramite:

- Banca Adriatica Spa (Terni - Via Cristoforo Colombo),
ABI 03111 - CAB 14401 - c/c 2406 cin "P" Cod. Iban: IT42P031111440100000002406 - 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 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

www.ambientelegaledigesta.it